

Grønn turisme - plansystemets muligheter for å  
samordne hensyn til reiseliv, natur og miljø

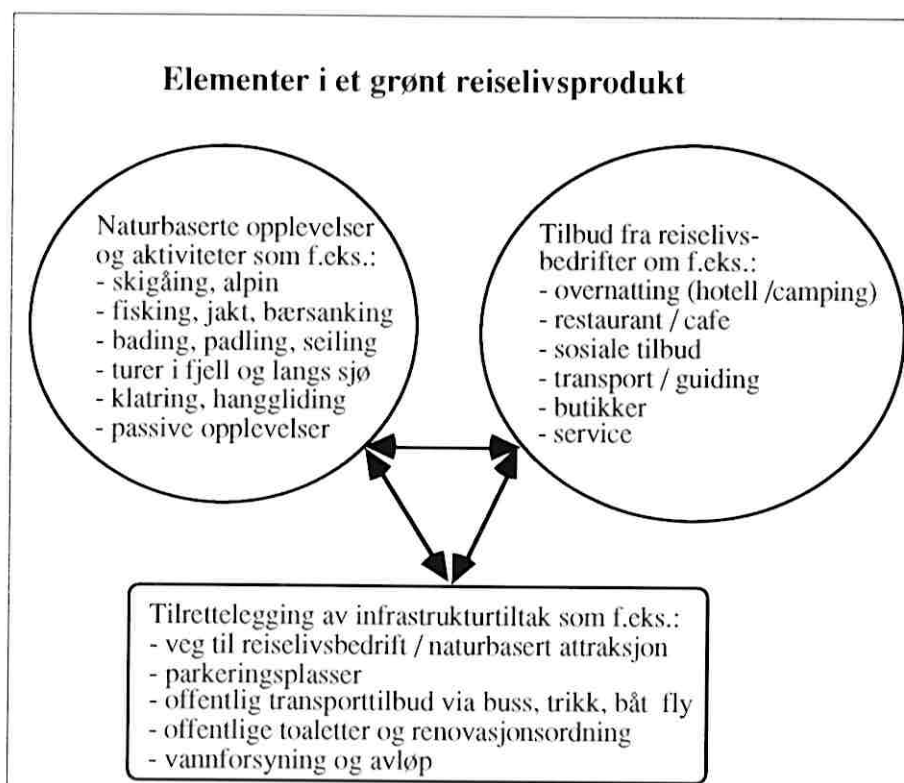
RF-1995/361

## Planlegging for grønn turisme

Reiseliv og turisme er en av de næringene i Norge som er i sterkest vekst. I løpet av de siste par tiår har særlig den naturbaserte turismen økt sterkt i omfang både mht. norske og utenlandske turister. Samtidig vektlegges miljø- og naturvern i stadig sterkere grad som sentrale mål for vårt samfunn. Denne utviklingen gir grunnlag for konflikter mellom reiselivsinteresser og miljøvern-/naturverninteresser. I denne sammenheng framstår *planlegging* etter plan- og bygningsloven som en mulig løsning på slike konflikter / samordningsproblemer.

I en rapport om dette tema som er utarbeidet for Nærings- og Energidepartementet, er plansystemets muligheter for å samordne hensyn til reiselivsnæringen, natur- og miljøvern-interesser utredet. Med planlegging er det i denne sammenheng ment både tradisjonell arealplanlegging, men også mere policy-preget overordnet planlegging, økonomisk planlegging f.eks. kommunale handlingsprogram, samt konkret prosjekt-planlegging.

Forestilling om et naturbasert reiselivsprodukt bestående av attraksjoner, transport, kost og losji, samt tilbud om kjøp av varer og tjenester er utgangspunkt for planleggings-behovet. Dette er illustrert på en enkel måte i figuren under.



Sentrale aktører ved planlegging av naturbasert turisme består av offentlige myndigheter, finansieringsinstitusjoner, virksomheter innen reiselivsbransjen og en rekke andre organisasjoner. Disse aktørene finnes på de ulike geografiske nivå fra nasjonalt til kommunalt nivå samtidig som planleggingen er organisert på de tradisjonelle forvaltningsnivå. **Medvirkning og samordning** mellom de ulike aktørene på samme nivå og mellom nivåene er et sentralt prinsipp i plan- og bygningsloven. Det er utviklet en rekke metoder både for medvirkning og samordning. I praksis innebærer dette at de ulike aktørene bør delta i utviklingen av et grønt reiselivsprodukt fra idéstadium til utbygging og drift gjennom følgende faser:

**Idé --> Planlegging --> Beslutning --> Finansiering --> Iverksetting --> Drift**

Det finnes **planformer** på samtlige tre forvaltningsnivå som gir mulighet for samordning av hensyn til reiseliv, natur- og miljøvern.

På nasjonalt nivå kan *rikspolitiske retningslinjer* trekke opp generelle mål for god planlegging. Et relevant eksempel her er de rikspolitiske retningslinjene for planlegging i kyst og sjøområdene i Oslofjordregionen. *Forbudet mot bygging i 100-metersbeltet fra strandkanten* gir et generelt plankrav samtidig som natur og miljøvern prioriteres.

På fylkesnivå gir *fylkesplanen og ulike underliggende delplaner* generelle føringer for hvordan samordning av reiseliv, naturvern- og miljøvern skal utvikles. Det er imidlertid først gjennom utarbeidelse av **fylkesdelplan for bestemte områder** at en konkret konfliktavklaring dvs. prioritering av interesser kan finne sted. Fylkesdelplan for Jærkysten i Rogaland er et godt eksempel både på denne plantypen og på en planleggingsprosess i tråd med prinsippene i plan og bygningsloven.

På kommunalt nivå vil **arealdelen av kommuneplanen** gi en konkret fastsettelse av arealbruken, bl.a. lokalisering av utbyggingsområder og avklaring av spørsmål om utbygging eller vern av områder. Gjennom **regulerings- og bebyggelsesplaner** vil samordningen av de ulike interesser få sin detaljerte utforming både mht. plassering, størrelse og arkitektur. Den planlegging som er foretatt i Øyer kan framstå som et illustrerende eksempel.

Hovedkonklusjonen i utredningen er at plan- og bygningslovens plantyper og prinsipper for medvirkning i utgangspunktet er et godt fundament for samordning av hensyn til reiseliv, miljø og natur på de ulike geografiske nivå. *Synergieffekter* av planleggingsinnsatsen kan først og fremst oppnås gjennom områdebasert planlegging på fylkes og kommunalt nivå. Den praktiske utfordring mht. utvikling av grønn turisme er imidlertid først og fremst knyttet til å engasjere reiselivsnæringen og utbyggingsinteresser i planleggingen på regionalt og kommunalt nivå. Denne utfordringen går både til reiselivsbransjen selv og til offentlige myndigheter.

*Rapporten "Grønn turisme - plansystemets muligheter for å samordne hensyn til reiseliv, natur og miljø" er utarbeidet av Einar Leknes, og kan bestilles hos Rogalandsforskning, tlf. 51 87 5000, bestillingsnr. RF-95/361.*

**Grønn turisme - plansystemets  
muligheter for å samordne hensyn til  
reiseliv, natur og miljø**

**Arbeidsnotat RF-95/361**

Vår referanse: <b>720/81.31.91</b>	Forfatter(e): <b>Einar Leknes</b>	Revisjonsnr. / dato: <b>D2/16.02.96</b>
Ant. sider: <b>25</b>	Oppdragsgiver(e): <b>Nærings- og energidepartementet</b>	Forskningsprogram:
ISBN: <b>82-7220-735-4</b>	Gradering: <b>Åpen</b>	Åpen fra (dato): <b>Februar 1996</b>

**Emne:**

Den sterke veksten innen reiseliv og naturbasert turisme spesielt, gir grunnlag for økt grad av konflikt mellom reiselivs- og naturvern- / miljøvern-interesser. I denne utredningen fokuseres planlegging etter plan- og bygningsloven som løsning på denne konflikten / samordningsproblemet. Mulige synergieffekter av denne type planlegging nevnes også.

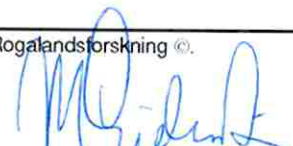
Hovedkonklusjonen er at plan- og bygningslovens plantyper og prinsipper for medvirkning i utgangspunktet er et godt fundament for samordning av hensyn til reiseliv, miljø og natur på de ulike geografiske nivå. Den praktiske utfordring er først og fremst knyttet til å engasjere reiselivsnæringen og utbyggingsinteresser i planleggingen på regionalt og kommunalt nivå.

Emne-ord: Planlegging, Reiseliv, Naturvern, Miljøvern, Samordning

Ingen del av dette dokumentet kan reproduseres i noen form uten skriftlig tillatelse fra RF - Rogalandsforskning ©.



Prosjektleder  
Einar Leknes



for RF - Miljø- og næringsutvikling  
Martin Gjelsvik

---

**Einar Leknes**

**Grønn turisme - plansystemets  
muligheter for å samordne hensyn til  
reiseliv, miljø og natur**

**RF - Rogalandforskning desember 1995**

## **Forord**

*Nærings- og energidepartementet v/prosjektgruppen reiseliv, natur og miljø har gitt Rogalandsforskning i oppdrag å gjennomføre en utredning av plansystemets muligheter (definert gjennom plan-og bygningsloven) for å samordne hensyn til reiseliv, natur og miljø.*

*Representant i prosjektgruppen Per Frøyland Pallesen har koordinert prosjektet på vegne av departementet og prosjektgruppen. En referansegruppe bestående av Per Frøyland Pallesen og Anne Midtrød, (begge fra Etat for regionalutvikling i Rogaland Fylkeskommune), Kari Thu og Gisela Endresen (begge Rogaland Reiseliv) og Hanne Sundbø (Reisemål Ryfylke) har bistått i prosjektet gjennom konstruktive kommentarer underveis i utredningsarbeidet.*

*Ved Rogalandsforskning har seniorforsker Einar Leknes (siv.ing) gjennomført utredningsoppdraget, mens seniorforsker Trond Lie (cand. polit.) har fungert som kvalitetssikrer.*

*Stavanger 16.februar 1996*

  
*Einar Leknes*

## **Innholdsfortegnelse**

Forord.....	i
Innholdsfortegnelse .....	ii
1. Innledning - problembeskrivelse.....	1
2. Naturbasert reiseliv - produkt og aktører .....	3
3. Medvirkning og samordning .....	6
4. Planlegging for grønn turisme på nasjonalt nivå.....	9
5. Planlegging for grønn turisme på regionalt nivå .....	11
6. Kommuneplanlegging.....	14
7. Detaljplanlegging - konkrete anlegg .....	17
8. Oppsummering.....	20
Referanser .....	22
Vedlegg 1. Sammendrag av fylkesdelplan for Jærkysten.....	23

## 1. Innledning - problembeskrivelse

Reiseliv og turisme er en av de næringer i Norge som er i sterkest vekst. Innenfor reiselivsnæringen har det i løpet av de siste par tiår utviklet seg et sterkt segment beskrevet med varierende termer som bl.a. naturbasert turisme, grønn turisme<sup>1</sup>, økoturisme og naturisme<sup>2</sup>. Samtidig som denne naturbaserte turismen øker sterkt i omfang både mht. norske og utenlandske turister, blir miljø- og naturvern i stadig sterkere grad vektlagt som sentrale mål i vårt samfunn. Utviklingen gir imidlertid grunnlag for konflikter mellom reiselivsinteresser og miljøvern- / naturverninteresser. Denne type konflikt mellom turisme og natur- og miljøvern er bl.a. beskrevet i en NIBR-rapport<sup>3</sup> om naturvern, friluftsliv og turisme:

*"Turisme kan ha innvirkning på naturen på flere måter, blant annet gjennom turistanlegg og gjennom turistenes ferdsel i naturen. Turistanlegg kan være alt fra hoteller til golfbaner og alpinanlegg. Slike fysiske anlegg innvirker på naturen og miljøet på forskjellige måter. For det første beslaglegger anlegget ofte store arealer. For det andre vil turistanlegg som oftest føre til estetiske endringer i landskapet. Videre vil turistanlegg ofte medføre ulike former for utslipp til vann og luft. Emmelin (1989) peker spesielt på problemer knyttet til vann- og kloakkanlegg. I utgangspunktet er ikke turistanlegg verre for miljøet enn annen bebyggelse, men fordi turistaktiviteten ofte er sesongbetont, kan miljøet ha vanskeligere for å tilpasse seg utslipp fra denne type anlegg enn fra vanlig bebyggelse.*

*Foruten miljøpåvirkning gjennom anlegg, fører turisme ofte med seg større ferdsel i naturen (og da spesielt naturbasert turisme). Dette kan bl.a. skje gjennom at områder "åpnes" ved hjelp av nye veier. Slike aktiviteter kan føre til slitasje på mark og vegetasjon og forstyrrelser av dyrelivet. Forsøpling kan være en annen følge av økt ferdsel."*

Denne konflikt- / problembeskrivelsen gir grunnlag for spørsmål om hvordan denne type problemer kan løses. Vi har her forutsatt at alle involverte parter i prinsippet går inn for at både hensyn til reiseliv, miljøvern og naturvern fortsatt skal ivaretas siden det er en gjensidig avhengighet mellom såkalt turisme og miljø- og naturvern.

**Hovedfokus** i dette notatet er rettet mot **planlegging som løsning på konflikt / samordningsproblem mellom reiseliv og natur- / miljøvern**, og nærmere bestemt mot hvilke muligheter planformer og planleggingsprosesser etter plan- og bygningsloven (Pbl.) gir. Med planlegging er det i denne sammenheng ment både tradisjonell arealplanlegging, men også mere policy-preget overordnet planlegging,

---

<sup>1</sup> Grønn turisme forstått som ulike miljøtiltak i reiselivsbedrifter, f.eks. kun bruk av miljømerkede produkter, resirkuleringsordninger, vask av håndklær etter behov o.l. er ikke inkludert i vår drøfting i det videre.

<sup>2</sup> Dette segmentet vil kunne inneholde reiselivsopplegg fra turgåing på Hardangervidda, til havfiske i Lofoten og til rafting i Sjøa.

<sup>3</sup> Kilde: Reitan, Jorunn 1994: Naturvern - Friluftsliv - Turisme - Konflikter i planlegging og forvaltning - En litteraturstudie. NIBR-rapport 1994:19



økonomisk planlegging f.eks handlingsprogram og videre konkret prosjektplanlegging. Tema er avgrenset til de forhold der reiselivsnæringen kan bli direkte påvirket av offentlige myndigheters beslutninger f.eks. om omfang, lokalisering og adkomst til områder for naturbasert turisme. Erfaringsmessig ligger det en hovedutfordring i å engasjere og involvere reiselivsnæringen (som annen privat næringsvirksomhet) i denne type offentlig planlegging. Derfor er også **mulige synergieffekter** som følger av planleggings-samarbeid mellom de ulike aktører (reiselivs-, miljøvern- og naturvern-interesser), viet særskilt oppmerksomhet i denne utredningen.

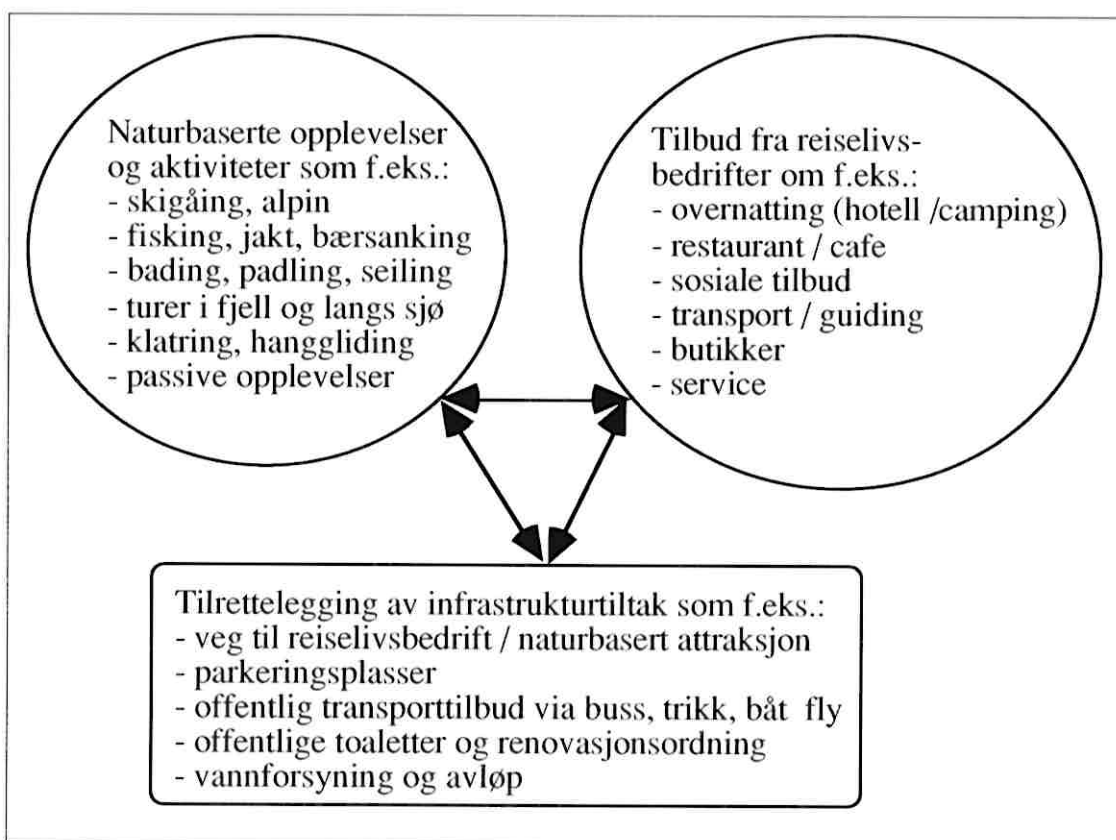
I notatet redegjøres det for de formelle planformene både på nasjonalt nivå, på regionalt nivå (fylkesplanlegging) og på kommunalt nivå (kommuneplanlegging og reguleringsplanlegging). Hovedvekten legges imidlertid på det regionale og kommunale nivå siden det er her en i de fleste tilfeller har mulighet til å løse de konkrete problemstillinger. Notatets primære målgruppe er de deler av det offentlige forvaltningsapparat som er involvert i reiselivsutvikling, samt representanter for reiselivsnæringen.

I kapittel 2 gis det en prinsipiell beskrivelse av sammenhengen og avhengigheten mellom (1) reiselivsbedrifter, (2) naturbasert opplevelse / aktivitet og (3) infrastrukturtiltak samtidig som det gis en oppstilling av aktører som kan bli involvert i forbindelse med planlegging. I kapittel 3 redegjøres det for ulike former for medvirkning og samordning som framstår som sentrale planleggingsprosesser ved planlegging etter plan- og bygningslovens bestemmelser.

I de neste kapitlene (4, 5, 6 og 7) tas det utgangspunkt i plan- og bygningslovens bestemmelser for hhv. planlegging på riksnivå, fylkesplanlegging, kommuneplanlegging og reguleringsplan ved en gjennomgang av planformer og planleggingsprosesser rettet mot planlegging av og for naturbasert turisme. I disse kapitlene trekkes det inn relevante eksempler. Avslutningsvis i kapittel 8 gis en oppsummering samtidig som reiselivsbransjens rolle i planleggingen diskuteres.

## 2. Naturbasert reiseliv - produkt og aktører

NORTRA markedsfører Norge som turistmål, bl.a. ved å vise bilder av vakker og urørt natur. Turistnæringen ville imidlertid ikke være økonomisk interessant dersom turistene kun så og opplevde naturen vår. Turistene må imidlertid ha (1) transport til naturen og (2) kost og losji. I tillegg er det mange turister som også ønsker å gjøre innkjøp av andre varer og tjenester. Til sammen er det kombinasjonen av attraksjoner, transport, kost og losji, samt tilbud om kjøp av varer og tjenester som utgjør reiselivsproduktet. Dette er illustrert på en enkel måte i figuren under.



*Figur 1 Elementer i et grønt reiselivsprodukt*

For at turistene skal kunne få tilfredsstilt sine forventninger og motiv for utflukten / feriereisen er det viktig at alle elementene i dette reiselivsproduktet er på plass. For å sikre dette er det behov for en omfattende koordinering og samordning mellom de ulike aktørene. I tabellen under er ulike private og offentlige aktører som bør involveres i utvikling av reiselivsproduktet på ulike geografiske nivåer, listet opp. Det understrekes imidlertid at det finnes en rekke flere aktører innenfor reiselivsplanlegging enn de som er tatt med i tabellen.

**Tabell 1 Sentrale aktører i reiselivsplanlegging mht. naturbasert turisme**

		AKTØRTYPE			
		Offentlige myndigheter	Finansinstitusj.	Reiselivsbransjen	Organisasjoner og andre
<b>G E O G R A F I S K N I V Å</b>	<b>Nasjonalt nivå</b>	Departementene m/direktorater (NoE, MD, LD, KAD, SD)	SND, Landbruksbanken	Reiselivets felleråd NORTRA	Blant sentrale org.: DNT, Naturvernforbundet, Bondelag, Fortidsminneforening
	<b>Landsdelsnivå</b>	4- nordligste fylker, SAVOS, 8-fylkes-samarbeidet på Østl.	Landsdelsbanker	Landsdelsselskap	Landsdelsutvalg av andre org.
	<b>Fylkesnivå</b>	Fylkeskommunen, Fylkesmannen - miljøvern-avd. - landbruks-avd., Vegkontoret	Fylkeskommunale næringsfond	Fylkessammensl. av bransjeorganisasjonene Fylkesvise Reiselivsorganisasj.	Fylkeslag av DNT, Naturvernforbund, Bondelag, Småbrukerlag, m.fl.
	<b>Regionnivå</b>	Regionråd		Destinasjonsselskap Reg. reiselivsorg..	
	<b>Lokalt nivå</b>	Kommunene v/ teknisk etat, næringsetat, kulturetat	Lokale banker, kommunale næringsfond	Reiselivsbedrifter, Bygdeturismevert., Transportbedrifter o.a. tj.ytende bed.	Lokalforeninger Bonde- / Skogeierlag Grunneiere

I tabellen over er det inkludert to ikke formelle geografiske nivå, hhv. landsdelsnivå og region-nivå under fylkesnivå. Til tross for at det ikke kan fattes beslutninger i noe formelt offentlig organ på dette nivået, er disse to nivåene viktige for reiselivsnæringen. Finansieringsaktører er tatt med, siden denne gruppen i praksis, viser seg å ha avgjørende betydning for om et reiselivsprosjekt blir realisert eller ikke.

I prinsippet (jfr. tabellen) er både reiselivs, natur- og miljøverninteresser representert på alle nivåer hos offentlige myndigheter i forbindelse med reiselivsplanlegging. I praksis vil ofte verneinteressene som er representert via statlige og kommunalt ansatte, ha en mye tettere og mere "familiær" kontakt og samarbeid med de planansvarlige enten de befinner seg på statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt nivå enn reiselivsinteressene. Denne skjevheten mht. hvor vante representanter fra hhv. reiselivsnæringen (bl.a. grunneiere med utbyggingsinteresser) og miljø- og naturinteresser er med å delta i offentlige planprosesser utgjør en hovedutfordring mht. planlegging av naturbasert turisme. Ansvar for å få alle interesser med som likeverdige deltakere i planleggingsprosessene hviler både på de ansvarlige myndigheter, men kanskje ikke minst på reiselivsnæringen selv og de organisasjoner som representerer denne.

I prinsippet kan en tenke seg at et reiselivsprodukt blir utviklet fra idéstadium til utbygging og drift via følgende faser:

**Idé --> Planlegging --> Beslutning --> Finansiering --> Iverksetting --> Drift**

For at en skal lykkes i utviklingen av reiselivsproduktet med alle de elementer som er skissert i figur 1, vil det være nødvendig at flere av aktørene deltar i de ulike fasene.

*Planleggingen* må både omfatte organisering / utnyttelse av opplevelses- / aktivitets-tilbudet, muligens kost og losji, transport og eventuelt også ulike infrastrukturtiltak.

*Beslutning* f.eks. om omdisponering av arealer vil i mange tilfeller forutsette samtykke fra kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheter på fylkesnivå samt at grunneier er interessert.

*Finansiering* vil variere avhengig av hvilke deler av reiselivsproduktet det gjelder, men ofte vil en være avhengig av at det offentlige (kommune, fylkeskommune eller stat) finansierer infrastrukturtiltak, samt at det gis både private og offentlige lån til et evt. reiselivsanlegg.

Ved *iverksetting*, dvs. utbygging og drift av reiselivsproduktet vil det ofte være ønskelig med samtidighet i ferdigstillelse av ulike anlegg som i utgangspunktet har ulike ansvarshavende.

Oppsummeringsvis kreves det omfattende medvirkning og samordning fra en hel rekke aktører i de ulike fasene fra idé til iverksetting av utbygging og drift av et reiselivsprodukt. Dette skal vi komme nærmere inn på i neste kapittel.

### 3. Medvirkning og samordning

Medvirkning er et sentralt prinsipp i plan- og bygningsloven. Dette er slått fast i lovens kap. III § 16. Samråd, offentlighet og informasjon der det bl.a. står:

*"Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte grupper og enkeltpersoner skal gis anledning til å delta aktivt i planleggingsprosessen."*

Med aktiv opplysningsvirksomhet menes at annonsering i aviser ikke er tilstrekkelig, men f.eks. at berørte grupper kontaktes, at det informeres gjennom disse gruppenes egne informasjonskanaler f.eks. på møter i bransjeforeninger, i medlemsblad o.l.. Det er også et viktig prinsipp at informasjon gis allerede ved oppstart av planleggingsarbeidet.

Kravet om aktiv deltakelse innebærer noe langt mer enn å gi uttalelse til et ferdig planforslag. De ulike aktørene må gis mulighet til å være med å påvirke planens utforming underveis i planleggingsprosessen. Dette har vist seg å være en viktig premisse for at planen skal kunne la seg gjennomføre.

For å få til aktiv deltakelse vil det på den ene siden være behov for utstrakt grad av veiledning overfor aktørene i reiselivsnæringen, og kanskje i særlig grad ovenfor grunneiere som har planer om utbygging av reiselivsbygg. På kommunenivå kan en idé være å utvikle såkalte "fadderordninger" der privat / offentlig ansatte konsulenter med planleggingskompetanse har til oppdrag å bistå reiselivsinteressene i de offentlige planprosessene. På den andre siden er det helt nødvendig med initiativ fra reiselivsaktørene selv for at en skal kunne sikre at grunneiernes / reiselivsbransjens interesser blir ivaretatt, bl.a. fordi at nettopp naturvern- og miljøverninteresser har lang tradisjon fra initiativtaking og deltakelse i denne type prosesser.

Måten medvirkningen fra de ulike aktørene konkret legges opp må selvsagt tilpasses det nivået planleggingen skjer på, jfr. tabell 1. Dette vil bli nærmere omtalt i de kommende kapitler. Selv om en i prinsippet i størst mulig grad har forsøkt å desentralisere beslutningsmyndighet til lavest mulig beslutningsnivå, er det i praksis vanlig med medvirkning fra regionalt nivå i kommunale planleggingsoppgaver.

Det finnes en rekke metoder for medvirkning<sup>4</sup>. Av disse er det to, hhv. (1) Høringer og (2) Arbeidsgrupper / samråingsgrupper, som i særlig grad er egnet til samordning / konfliktavklaring. De andre medvirkningsmetodene er i større grad egnet for registrering, idéutvikling/motivasjon og langsiktig sosial mobilisering

*Høringer* er møter for muntlig informasjonsinnhenting (ikke drøfting / diskusjon mellom partene). Utvalgte parter legger fram informasjon som er viktig for saksfeltet til en nøytral

---

<sup>4</sup> I Miljøverndepartementets publikasjon T-862 "Deltakelse og innflytelse - Om medvirkning i kommunal planlegging" er følgende metoder gjennomgått: (1) Høringer, (2) Arbeidsbokmetoden, (3) Søkekonferanser, (4) Arbeidsgrupper / samråingsgrupper og (5) Samfunnsarbeid.

møte-/høringsleder. Metoden er egnet for å få informasjon om fakta og synspunkter på en effektiv måte. *Oppstartshøringer* er nyttige for å framskaffe informasjon som kan påvirke hvordan planleggingsmyndighetene avgrensner og definerer selve planleggingsoppgaven. *Samrådingshøringer* kan nyttes for å få de ulike aktørenes synspunkter på ulike planalternativer, mens *vedtakshøringer* holdes rett før beslutningsmyndighetene skal fatte endelig vedtak i plansaker for å gi beslutningstakerne mulighet for å høre de ulike partenes syn.

*Arbeidsgrupper / samrådingsgrupper* vil gå ut på at berørte parter / aktører drøfter planleggingsoppgavene gjennom flere møter med representanter fra planmyndighetene / politiske utvalg. Parter med direkte motstridende interesser kan trekkes med i prosessen for å være med å finne løsninger. Metoden vil i mange tilfeller være smidigere og mere effektiv enn de formelle saksbehandlingsrutinene med forvarsling og offentlig ettersyn.

Både på fylkeskommunalt og på kommunalt nivå vil det være aktuelt å organisere planleggingsarbeidet som et *prosjektarbeid*, og i den sammenheng vil det nettopp være relevant å invitere representanter for de ulike interessene til på delta i planleggingsarbeidet i tråd med prinsippene for arbeidsgrupper / samrådingsgrupper. For å få dette til å fungere i praksis vil en i mange tilfeller måtte tilpasse møtetidspunkter til representanter som ikke har dette som en del av sitt ordinære arbeid, dvs. på kveldstid.

Innenfor samfunnsplanleggingen generelt spiller *samordning* en stor rolle. Dette vil i særlig grad gjelde mht. utvikling av såkalt "grønn turisme" siden det er så mange offentlige og private aktører på ulikt nivå som må involveres i de ulike fasene fra idé til iverksetting. Ofte skilles det mellom vertikal (funksjonell) samordning og horisontal (teritoriell) samordning.

Ved utvikling av grønn turisme vil *vertikal samordning* eksempelvis innebære at retningslinjer fra Miljøverndepartementet (stat) om miljø- og naturvennlig utvikling og drift av skisportsenter følges opp både på regionalt nivå av fylkeskommune gjennom fylkesplanlegging og på kommunalt nivå f.eks. ved utarbeidelse av kommunedelplan og reguleringsplan i tråd med disse retningslinjene. Denne type samordning er i mange tilfeller et direkte krav i plan- og bygningsloven. Problemet for de lavere nivåene vil imidlertid ofte være at det kommer mange ulike (og av og til motstridende) krav og retningslinjer fra overordnet nivå (dvs. manglende horisontal samordning på overordnet nivå).

Den *horisontale samordning* kan imidlertid representere en vel så stor utfordring ved satsing på grønn turisme som den vertikale. Det har bl.a. sin årsak i at det er instutusjonalisert ulike mål, verdier og normer hos de forskjellige aktørene på samme nivå som blir involvert i satsingen. Eksempelvis kan en på det regionale nivå tenke seg til at reiselivsorganisasjoner og fylkesmannens miljøvern avdeling har vidt forskjellig syn på i hvor stor grad det skal tilrettelegges for kommersielle aktiviteter i tilknytning til utfartsområder. Bestemmelsene i § 16 i plan og bygningsloven kan ses på som en direkte oppfordring til horisontal samordning.

Planlegging av såkalt grønn turisme der hensyn til både reiseliv, miljø- og naturvern ivaretas etter plan- og bygningsloven vil således ha som intensjon å være en arena for vertikal og horisontal samordning mellom ulike involverte aktører. Loven foreskriver

som nevnt, at denne samordningen skal foregå gjennom deltakelse og medvirkning i planleggingsprosessene av berørte parter. Planene blir imidlertid vedtatt av de politiske myndigheter på vedkommende nivå, såfremt det ikke foreligger innsigelser fra overordnede myndigheter / myndigheter med innsigelsesrett. For de private aktørene vil således muligheten til påvirkning av planene dels ligge i eget initiativ, deltakelse og medvirkning i planleggingsprosessen og dels gjennom påvirkning av beslutningstakerne.

#### 4. Planlegging for grønn turisme på nasjonalt nivå

Etter plan og bygningsloven (Pbl.) er det ingen planformer for areal eller geografisk planlegging på riksnivå. Men det finnes såkalte *rikspolitiske retningslinjer* som trekker opp generelle mål for god planlegging i forskjellige områder og områdetyper. En viktig nasjonal premiss for planlegging er Pbl. §17-2 som gir *et generelt forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjø*. I tillegg gir Pbl. anledning til å fastsette *statlig reguleringsplan og statlig del av kommuneplan*, men disse mulighetene nyttes svært sjelden. Med hensyn til planlegging for grønn turisme på nasjonalt nivå er det særlig de rikspolitiske retningslinjene og byggeforbudet i 100-metersbeltet det er viktig å ta hensyn til. I tillegg kan det for enkelte områder være verneområder av nasjonal verdi.

Gjennom *rikspolitiske retningslinjer* kan det stilles opp generelle mål og rammer og gis retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner som skal legges til grunn for planlegging. Det kan også i samråd med berørte kommuner og fylkeskommuner vedtas forbud mot igangsetting av særskilt angitte bygge- og anleggstiltak innenfor bestemte områder før planlegging er gjennomført.

Et eksempel på denne type bestemmelser med relevans for reiselivsnæringen er de statlige retningslinjene om samordnet areal- og transportplanlegging som f.eks. vil kunne innebære at planlegging av reiselivsanlegg / attraksjoner må samordnes med planlegging av tilførselsveger / kapasitet på ferge / hurtigbåt og parkering m.v..

Et annet eksempel er de rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag (fastsatt med kongl. resolusjon i 1994) som bl.a. deler vassdragene inn i ulike klasser, beskriver hvordan forvaltningen av vassdragene skal være, eksemplevis hvilke inngrep som er tillatt, og hvilke myndigheter som har ansvar for oppfølging av retningslinjene.

Et tredje eksempel av større relevans er de rikspolitiske retningslinjene for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen<sup>5</sup>. Regjeringens hensikt med disse retningslinjene er å motvirke en pågående utvikling med bygging i de kystnære områdene med den følge at allmennhetens (og turistenes) adgang til sjøen begrenses. Oppfølgingen av de rikspolitiske retningslinjene fra statens side består i (1) samarbeid med fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner om den løpende arealplanlegging i kystsonen og (2) informasjon. For reiselivet i regionen vil disse retningslinjene og oppfølgingen av disse gjennom fylkeskommunale og kommunale planvedtak, være av direkte betydning mht. utbygging av reiselivsanlegg f.eks. fritidsboligkompleks og mht. å sikre turister adgang til de attraksjoner (strandsonen) som var utgangspunkt for ferie- / fritidsreisen.

Den store nasjonale satsingen på reiseliv og særlig på naturbasert turisme vil som nevnt før kunne medføre økt grad av konflikt mellom bl.a. reiselivsinteresser og natur- og miljøinteresser. I den sammenheng kan det være en idé å utarbeide *rikspolitiske retningslinjer for samordnet planlegging knyttet til reiseliv, miljø- og naturvern*. Både de

---

<sup>5</sup> Disse retningslinjene og oppfølgingsprogrammet er beskrevet i Miljøverndepartementets publikasjon "Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden: NATUR - KULTUR - REKREASJON" utgitt i juni 1995.



ulike fylkeskommunene, men også de tre landsdelssamarbeidsutvalgene<sup>6</sup> som er etablert, reiselivsbransjen og natur- og miljøverninteressene vil kunne være aktuelle deltakere i et slikt nasjonalt planarbeid.

I Pbl. §17-2:Om forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen står det bl.a.:

*"Bygning, konstruksjon eller innhengning kan ikke oppføres nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann og kan heller ikke endres vesentlig. Forbudet gjelder også deling, herunder salg og bortleie av ubebygd del av eiendom.*

*Bestemmelsene gjelder ikke i tettbebygd strøk eller i område som omfattes av reguleringsplan eller strandplan. Det samme gjelder område som i arealdelen av kommuneplanen er lagt ut til byggeområder og områder for råstoffutvinning."*

Det er unntak fra bestemmelsen for bl.a. tillatt spredt bolig- og fritidsbebyggelse og bade- og toalettanlegg på friluftsområde som er åpnet for allmennheten. Denne bestemmelsen vil i praksis innebære restriksjoner på utbygging av reiselivsbygg langs strandsonen før det er utformet plan i hht. plan- og bygningsloven for slike anlegg. Denne bestemmelsen skal sikre at strandarealene kan nyttes av allmennheten og ikke nedbygges for eksklusiv bruk av grunneieren. Det vil være i reiselivsnæringens interesse at kommunen følger §17.

Begge disse planformene på riksnivå forutsetter såkalt vertikal samordning dvs. oppfølging i fylkeskommunale og kommunale planer for at planenes intensjoner skal kunne oppfylles.

For store områder som strekker seg over flere fylker og der det f.eks. er et sterkt utbyggingspress (hytter / turistanlegg), kan rikspolitiske retningslinjer være en egnet planform for å sikre at en får en samordnet utvikling av naturområder og attraksjoner der både hensyn til reiseliv, naturvern og miljøvern ivaretas.

Utenom disse statlige planformene som er hjemlet i plan- og bygningsloven, finnes også sterkere statlige virkemidler for å ivareta natur- og miljøhensyn bl.a. gjennom opprettelse av nasjonalparker og naturvernområder.

---

<sup>6</sup> Det siktes i denne sammenheng til (1) 8-fylkessamarbeidet på Østlandet, (2) Samarbeidsrådet for Sør- og Vestlandsfylkene (SAVOS) og (3) Samarbeidet mellom de 4 nordligste fylkene. Sør-Trøndelag er foreløpig ikke med i noen av disse.

## 5. Planlegging for grønn turisme på regionalt nivå

Regionnivået er kanskje det mest passende geografiske nivå for planlegging av reiselivs-utvikling. Dette har bl.a. sammenheng med at selve reiselivsattraksjonen (naturen) ofte vil være lokalisert i andre kommuner enn der de mere kommersielle tilbudene (bespisning, losji, handel mv.) finnes. For de reisende vil også funksjonelle grenser som følger av topografi, samferdselsmønster og utbyggingsmønster, være mere naturlig enn kommune- og fylkesgrenser.

Fylkesplanlegging er den aktuelle planform på regionalt nivå. I § 19-1 i plan- og bygningsloven står det bl.a.:

*Fylkeskommunen skal sørge for at det innen fylkets område utføres en løpende fylkesplanlegging. Fylkesplanleggingen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket. Fylkesplanen består av mål og langsiktige retningelinjer for utviklingen i fylket og et samordnet handlingsprogram for de statlige og fylkeskommunale sektors virksomhet som angir hvordan målene skal oppfylles.*

Bak disse generelle formuleringer skjuler det seg f.eks. muligheter for å sette mål og gi retningslinjer for hvordan reiselivsnæringen skal utvikles i fylket evt. i regioner i fylket. På overordnet nivå i fylket vil det også være aktuelt å utarbeide en fylkesdelplan for reiseliv, der de langsiktige mål og retningslinjer for nettopp denne næringsgreinen utformes.

Reiselivssatsingen vil i de fleste tilfeller også inngå i de strategiske næringsplaner som de fleste fylker utarbeider som en del av fylkesplanen. I fylkesplan for Rogaland 1996 - 99 står det eksempelvis under hovedmål næringsutvikling: "Utvikle reiselivsnæringen som vekstnæring, basert på de natur- og kulturkvaliteter fylket har". Denne type formuleringer vil gi signaler for hvordan satsingen på reiseliv skal innrettes. Det som naturlig følger deretter, er et handlingsprogram for reiseliv der de konkrete tiltak som skal gjennomføres i handlingsprogramperioden, utredes og vedtas.

Et eksempel på et tiltak i et fylkeskommunalt handlingsprogram er utarbeidelse av plan for sykkelturisme. I handlingsprogrammet vil det være ønskelig at både mandat, deltakere og omfang og ønsket resultat av planen klarlegges på forhånd. Samtidig må planleggingsarbeidet gjennomføres på en slik måte at alle parter "har noe å vinne" på å delta. For de ulike kommunene og reiselivsbedrifter kan dette være hvordan de får knyttet eksisterende og planlagte anlegg (overnatting, restauranter, butikker) til sykkeltraséen, for natur- og miljøinteresser hvordan traséen m. tilhørende anlegg kan gi tilgang til natur uten at belastningen på prioriterte områder blir for stor. For grunneierne vil dette bl.a. dreie seg om å få en langsiktig avklaring av hvordan utviklingen f.eks. i jordbruks- og skogbruksområder skal være.

Gjennom en vel tilrettelagt planprosess vil en kunne ha muligheter for å oppnå synergieffekter av en samordnet planlegging sett i forhold til en stykkevis og tidsmessig oppdelt utbygging (f.eks. kommunevis) av en sykkelsti med tilhørende anlegg. Synergieffekter vil kunne oppstå ved at turiststrømmen blir større ved en samordnet utbygging i

en hel region enn ved en oppdelt utbygging. En kan oppnå optimal plassering av raste-plasser i forhold til reiselivsbransjens ønsker og videre at sykkeltrasèen henger sammen mellom ulike kommuner. En planprosess på regionalt nivå gir også større legitimitet enn en kommuneplanprosess i forhold til andre instanser på fylkesnivå som må bidra med ulike infrastrukturtiltak som f.eks. avkjørsler, parkering, koordinert skilting, muligheter for kollektivtransport av sykler, samt markedsrettede tiltak fra reiselivsbransjen selv.

Det er imidlertid først gjennom utarbeidelse av fylkesdelplaner for bestemte geografiske områder eller for temaer, f.eks. "grønn turisme", at en kan komme igang med den konkrete samordnende planleggingen, der hensynet til reiseliv og miljø- / naturvern kan ivaretas. Mulighetene for denne type planlegging er også fastsatt i § 19-1:

*I planen fastlegges også retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket når det gjelder spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område og som må ses i sammenheng for flere kommuner i fylket.*

*Når det er hensiktsmessig, kan det utarbeides fylkesplan for bestemte virksomhetsområder eller grupper av tiltak fylkesplanleggingen omfatter og for deler av fylket.*

Tradisjonelt har fylkeskommunene og fylkesmennene utarbeidet og vedtatt sektorielle registreringer og prioriteringer av f.eks. verneverdige områder for friluftsliv, natur- og kulturvern for hele fylket eller for deler av fylket. Disse sektorplanene har bl.a. vært retningsgivende for kommunenes arealplanlegging (og fylkeskommunens behandling av disse), og videre har de dannet grunnlag for prioritering av ulike vernetiltak og opparbeidelsestiltak for friluftsområder. Disse sektorplanene gir imidlertid ikke et fullstendig og tilstrekkelig grunnlag for å kunne ivareta hensynet til reiseliv, miljø- og naturvern. Det vil imidlertid utarbeidelse av en fylkesdelplan for et avgrenset geografisk område der alle interesser involveres i planleggingsprosessen i tråd med prinsippene for medvirkning (jfr. kap. 3), kunne gi.

Et eksempel på en slik plan er fylkesdelplan for Jærkysten<sup>7</sup> som går på tvers av 4 kommuner. Fylkesplanutvalget er ansvarlig politisk organ for planarbeidet, mens etat for regionalutvikling utarbeider planforslag. En plangruppe med representanter fra kommuner, friluftsråd, bondelag (grunneiere), Fylkesmannen m.fl. er utpekt av fylkesplanutvalget. Plangruppen medvirker i planutformingen gjennom diskusjon og møter, der mål, problemer og løsningsforslag behandles. Uenigheter i plangruppen vil bli tatt opp i planbehandlingen. Prinsippene for plangruppens arbeid synes å være i tråd med medvirkningsmetode "arbeidsgrupper / samrådingsgrupper" beskrevet i kapittel 3.

Det er i tillegg opprettet en referansegruppe bestående av en rekke representanter fra offentlige myndigheter, næringsinteresser, organisasjoner og grunneier-representanter. Referansegruppen er gitt informasjon om planarbeidet og har gitt informasjon og kommentarer tilbake til planarbeidet. Medvirkningsformen her synes å være i tråd med "Høringer" omtalt i kapittel 3.

---

<sup>7</sup> Kilde: Fylkesdelplan for Jærkysten, Høringsutkast 19. juni 1995. Rogaland Fylkeskommune, etat for regionalutvikling.

Planforslaget har bl.a. som overordnede mål å bevare biologiske ressurser, sikre estetiske og kulturelle kvaliteter, sikre et livskraftig landbruk, bevare fysiske kulturminner og å utnytte ressursene på land og sjø til friluftsliv, idrett, rekreasjon og næring. Det er utarbeidet forslag til arealkart som både omfatter land- og sjøområder. Her er dels forslag til ulike verneområder medtatt, men også områder der det foreslås utarbeiding av reguleringsplan p.g.a. behov for detaljstyring av arealbruken. Forslaget viser også områder og strekninger der reiselivsanlegg kan etableres uten at det skaper store konflikter med andre interesser. Planforslaget har forslag til retningslinjer for reiselivsanlegg og hytter. Det er videre angitt hvor det bør anlegges nye parkeringsplasser og områder der det bør legges tilrette for å ta imot mange biler ved særlig stort besøk.

Både selve fylkesdelplan for Jærkysten og planprosessen framstår som et egnet eksempel for å illustrere hvordan fylkesplanlegging kan gjennomføres med sikte på samordning av hensyn til bl.a. reiselivsinteresser, natur- og miljøvern. I vedlegg 1 følger sammendrag av planforslaget.

Virkningene av planen når den blir vedtatt av fylkestinget framgår av § 19-5 der det står:

*"Fylkesplanen skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket."*

I hvilken grad og når planen blir iverksatt vil imidlertid avhenge av en lang rekke aktører, i første rekke på lokalt nivå, men også på regionalt nivå. Planforslaget viser muligheter for samordning på fylkesnivå. Den vertikale samordning som er "påbudt" i plan- og bygningsloven gjelder både opp til statsnivået og ned til kommunenivået. Dette innebærer i praksis at dersom statlige myndigheter ser det som aktuelt å fravike fylkesdelplanens forutsetninger, skal vedkommende statsorgan ta spørsmålet opp med fylkeskommunen. Når det gjelder samordning i forhold til kommunene vil kommunal virksomhet eller planlegging som er i strid med retningslinjene i fylkesdelplanen, gi grunnlag for innsigelse knyttet til arealdelen av kommuneplanen. Dermed åpnes muligheter for konfliktavklaring f.eks. gjennom forhandling og megling. Her er fylkesmannen pålagt et særskilt ansvar.

## 6. Kommuneplanlegging

Det er i hovedsak på kommunenivået den konkrete planlegging og samordning / avklaring av ulike interesser ved satsing på naturbasert turisme finner sted. Dette kan for enkelte spørsmål utføres gjennom juridisk bindende arealplaner som arealdelen av kommuneplanen og reguleringsplaner / bebyggelsesplaner. Før en har kommet til de konkrete og kartfestede problemstillingene, kan imidlertid mange problemstillinger avklares gjennom kommuneplanens langsiktige mål og retningslinjer. Plan- og bygningsloven har klare føringer for dette arbeidet. I § 20-1 om kommuneplanlegging står det bl.a.:

*"Kommunene skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling innenfor sine områder. I hver kommune skal det utarbeides en kommuneplan. Planen skal inneholde en langsiktig og en kortsiktig del. Den langsiktige delen omfatter: mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressuser. Den kortsiktige delen omfatter samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste årene."*

I forbindelse med utarbeidelse av langsiktige mål for utvikling i kommunen, vil det, dersom det skal satses på reiseliv i kommunen, være aktuelt å utarbeide en egen delutredning om hvordan denne reiselivssatsingen skal gjennomføres. I utredningsarbeidet bør både representanter for reiselivsnæringen, ulike offentlige myndigheter og grunneiere trekkes med i tråd med prinsippene for medvirkning. Utredningen bør bl.a. kunne ende opp i retningslinjer for den videre planlegging og videre områder hvor reiselivssatsingen skal lokaliseres.

I praksis har det imidlertid vist seg å være vanskelig å få engasjert potensielle utbyggere på dette overordnede stadiet i den kommunale næringslivsplanlegging, sannsynligvis fordi det ikke er konkret nok og fordi at tids-punktet når utbyggingsinteressen er stor ikke sammenfaller med den kommunale planprosess (hvert 4 / hvert 8 år). Mange premisser for reiselivsutviklingen legges allerede her, og manglende deltakelse fra reiselivsnæringen vil bety manglende sam-ordning og interesseavveining. Foreløpig synes løsningen å ligge i at reiselivsbransjen selv, samt representanter for grunneierne f.eks. gjennom bondeorganisasjoner må bli aktivisert i planleggingsarbeidet. For å få dette til må ulike motiverende tiltak benyttes. Kommunen har også et ansvar for medvirkning jfr. Pbl. §16.

I de tilfeller det er snakk om å utvikle reiselivsnæringen i en hel, eller deler av en region, vil det være aktuelt at det først utarbeides en regional reiselivsplan i et samarbeid mellom bl.a. involverte kommuner, destinasjonsselskap, samt represententer for involverte lag og organisasjoner. En slik regional reiselivsplan vil kunne gi viktige holdepunkter og retningslinjer for kommunale reiselivsplaner selv om de formelt sett ikke vil være bindende etter Pbl.. I den grad reiselivsproduktet består av kommersielle tilbud hovedsakelig i en kommune, mens naturattraksjonen ligger i nabokommunen, vil det kunne være helt nødvendig for reiselivsutviklingen at det økonomiske ansvar for tilrettelegging og drift av naturattraksjonen løses med interkommunalt samarbeid mellom alle kommuner i regionen som "nyter" godt av attraksjonen.

Mere konkrete lokaliseringsspørsmål må imidlertid planlegges formelt gjennom arealdelen av kommuneplanen som er av særskilt betydning mht. avklaring av konflikter mellom reiseliv (utbygging) og naturvern. Arealdelen av kommuneplan vil ofte være sammensatt av flere kommunedelplaner, eksempelvis kommunedelplaner for hvert tettsted, kommunedelplan for strandsonen og sjøområdene i kommunen (som vil være svært viktig mht. reiselivsanlegg i kystsonen) og evt. også og kommunedelplan for utmarks-, hei- og fjellområder. Kartmålestokk og detaljeringsgrad tilpasses i hvert enkelt tilfelle til planområdet.

I følge § 20-4 i plan- og bygningsloven skal arealdelen i nødvendig utstrekning angi:

1. *Byggeområder* (som bl.a. omfatter hytter, boliger, hoteller mm.)
2. *Landbruks-, natur- og friluftsområder* (inkl. bygg og anlegg som er nødvendig for drift av garden)
3. *Områder for råstoffutvinning*
4. *Andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for Forsvaret*
5. *Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier.*
6. *Viktige ledd i kommunikasjonssystemet*

Det kan gis utfyllende bestemmelser til arealdelen. Mht. samordning av reiselivs-, naturvern og miljøvern er følgende punkter viktigst:

- c) *For områder nevnt i første ledd nr. 2 (landbruks-, natur- og friluftsområder) kan gis bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bebyggelse og ervervsbebyggelse som ikke er tilknyttet stedbunden næring, og om fritidsbebyggelse, herunder stille krav om bebyggelsesplan.*
- e) *For hele kommunen eller deler av den kan det fastsettes at oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av eksisterende fritidsbebyggelse ikke skal være tillatt.*
- f) *For områder langs vassdrag inntil 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved gjennomsnittlig flomvassstand kan fastsettes at det skal være forbudt å sette i verk bestemt angitte bygge- og anleggstiltak.*

Arealdelen får, når den er vedtatt av kommunestyret, og når det ikke foreligger innsigelse fra nabokommune, fylkeskommune eller berørt statlig fagmyndighet, direkte rettsvirkning. Kommuneplan skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen.

Arealkartet i seg selv vil representere en viktig del av avklaringen av hvordan reiselivs-, miljøvern- og naturverninteresser skal prioriteres. I prinsippet kan reiselivs- (jallefall mht. overnatting og bespisning) kun plasseres innenfor formålet byggeområder. Arealdelen av kommuneplanen vil imidlertid ikke kunne regulere utøvelse av alminnelig friluftslivs- og fritidsaktiviteter såfremt dette ikke innebærer installasjon av faste innretninger og anlegg. Forøvrig er det viktig å huske allemannsretten, jfr. Lov om

friluftsliv, som gir alle lov til å ferdes til fots i utmark hele året når det skjer hensynsfullt og med tilbehørlig varsomhet.

Inn under formål 4 "båndleggingsområder" vil bl.a. ulike verneområder kunne inngå, eksempelvis landskapsvernområde, biotopvern, kulturminnevern o.l.. Områdene kan være vernet etter særlov eller regnet som spesialområde etter Pbl.§ 25. Båndlagte områder kan inneholde reiselivsattraksjoner. Her vil hensynet til natur- og miljøvern kunne ivaretas særskilt. Restriksjoner som følger av de ulike verneformål, vil kunne framgå av vedkommende særlov og av de vernebestemmelser som er fastsatt for vedkommede område. Planlegging knyttet til ulike typer naturvernområder følger saksbehandlingsreglene naturvernloven, men selv om det er departementet som vedtar planen, kan planprosessen i mange tilfeller legges opp på liknende måte som etter plan- og bygningsloven.

Representanter for de ulike vernemyndigheter vil imidlertid som oftest delta i kommuneplanleggingen, iallefall gjennom de formelle høringsuttalelser. I forbindelse med kommunedelplaner for tettsteder vil bl.a. kulturvernmyndighetene være viktige for å sikre at stedets kulturelle verdier sikres. I den senere tid er det utarbeidet stedsanalyser for en rekke av tettstedene i Norge bl.a. med tanke på å sikre og utvikle stedenes historiske og kulturelle identitet. Dette arbeidet vil kunne ha stor betydning for reiselivsnæringen som burde prioritere deltakelse i denne type arbeid.

I en del tilfeller vil det i regi av kulturvernmyndighetene bli iverksatt vern f.eks. av bygningsmiljøer eller historiske attraksjoner med basis i kulturminneloven. Planleggingen etter denne loven har imidlertid ikke samme tradisjon for å benytte medvirkningsprinsippene i plan- og bygningsloven, noe som kan skape unødvendig konflikt og forsinke planleggingsprosessen.

Dersom planleggingsprosessen organiseres i tråd med prinsippene for medvirkning (jfr. kap. 3) vil en på et tidlig stadium i planleggingsprosessen kunne få hvilke synspunkter fra de ulike interessene på utnytting av et særskilte geografiske områder. Muligheten for at disse interessene blir ivaretatt i selve planutformingen er da også i større grad til stede enn dersom kun den formelle saksbehandlingen gjennomføres. Planleggingsmyndighetene må imidlertid regne med en god del uformell kontaktevirsomhet for å få reiselivsinteresser med i planprosessen.

Den konkrete samordning som bør finne sted i de ulike kommunedelplanene, gjelder i tillegg til avklaring av hvilket formål arealene skal benyttes til også avklaring av behovet og mulighetene for ulike infrastrukturanlegg i det konkrete området. Dette gjelder bl.a. vannforsyning, avløp (inkl. rensning), renovasjonsordning, tilknytning til offentlig vegnett, parkering, mm..

## 7. Detaljplanlegging - konkrete anlegg

Plansystemets hierarkiske innretning tilsier i prinsippet at detaljplanlegging enten i form av reguleringsplan eller bebyggelsesplan utarbeides der hvor det er bestemt i kommuneplanen. I praksis vil imidlertid detaljplaner i mange tilfeller fungere som en revisjon av en tidligere kommunedelplan for et bestemt område, dvs. at nyere reguleringsplan gjelder foran eldre kommunedelplan. Dette vil f.eks. kunne gjelde ved nye utbyggingsplaner for hytteområder som grunneiere står bak. Denne fleksibiliteten som plansystemet har, er helt nødvendig for å unngå at planlegging skal bli en bremse for f.eks. næringsutvikling. Det er imidlertid opp til kommunene og andre offentlige myndigheter i hvilken grad det i praksis legges opp til fleksibilitet. Enkelte av myndighetene på fylkesnivå ønsker i prinsippet ikke å godkjenne reguleringsplaner som ikke er i overensstemmelse med kommuneplanens arealdel.

For reiselivsnæringen vil utarbeidelse av reguleringsplan i de fleste tilfeller være et "must" enten det gjelder utbygging av hyttefelt, serverings- og overnattingsanlegg o.l.. Uten reguleringsplan vil utbygging som oftest, bli nektet. Grunneiere, rettighetshavere og andre interessenter har imidlertid rett til selv å utarbeide reguleringsplanforslag og å få dette fremmet for kommunen, noe som innebærer mulighet for initiativrike reiselivsinteressenter å bestemme tidspunkt for planlegging / utbygging selv.

Etter § 23 i plan og bygningsloven skal det utarbeides reguleringsplan for de områder i kommunen hvor det er bestemt i arealdelen av kommuneplanen at utbygging m.v. bare kan skje etter slik plan og for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider. Med reguleringsplan forstås i loven her en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder i en kommune innenfor den ramme §§ 25 og 26 angir.

Reguleringsformål (jfr. §25) er som følger:

1. *Byggeområder:* herunder områder for boliger med tilhørende anlegg, forretninger, kontorer, industri, fritidsbebyggelse, samt områder for offentlige bygninger, andre bygninger med særskilte angitte allmenntyttinge formål, herberger og bevertningssteder og for garasjeanlegg og bensinstasjoner
2. *Landbruksområder:* herunder områder for jord- og skogbruk, reindrift og gartnerier
3. *Offentlige trafikkområder:* Veger - med dette forstås i denne loven også gater med fortau, gangveger, sykkelveger, gatetun og plasser - bruer, kanaler, jernbaner, sporveger, rutebilstasjoner, parkeringsplasser, havner, flyplasser og andre trafikkinnretninger og nødvendige arealer for anlegg og sikring m.v. av trafikkområder.
4. *Friområder:* Parker, turveger, leirplasser, anlegg for lek idrett og sport og områder i sjøen for slik virksomhet
5. *Fareområder:* Områder for høyspenningsanlegg, skytebaner, ildsfarlige opplag og andre innretninger som kan være farlig for allmennheten, og områder som på grunn av ras- og flomfare eller annen særlig fare ikke tillates bebygget eller bare skal utbygges på nærmere vilkår av hensyn til sikkerheten.



6. *Spesialområder*: herunder områder for private veger, camping, områder med bygninger og anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi skal bevares, fiskebruk, områder for reindrift, friluftsområder som ikke går inn inn under nr. 4, parkbelte i industriområde, naturvernområde, klimavernsoner, vannforsyningskilder med nedslagsfelt, frisiktsoner ved veg, restriksjonsområde rundt flyplass, og område for drift av radionavigasjonshjelpemidler utenfor flyplass, områder for anlegg og drift av kommunalteknisk virksomhet, grav- og urnelunder, vann- og avløpsanlegg, områder for bygging og drift av fjernvarmeanlegg, steinbrudd og massetak, anlegg for Televerket og øvingsområder med tilhørende anlegg for forsvaret og sivilforsvaret.
7. *Fellesområder*: Felles avkjørsel og felles områder for parkering, felles lekeareal for barn, gårdsplass og annet felles areal for flere eiendommer.
8. *Fornyelsesområder*: Områder med tettbebyggelse som skal totalfornyes eller utbedres.

De ulike formål gir i ulik grad rett til f.eks. ekspropiasjon for gjennomføring av planen. I tillegg til angivelse av de ulike reguleringsformål på plankartet kan det gis *reguleringsbestemmelser* om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Den viktigste forskjellen mellom *bebyggelsesplan* og reguleringsplan er at planen kan vedtas av det faste utvalg for plansaker i kommunene såfremt det kun er mindre vesentlige endringer av arealdelen av kommuneplanen eller av reguleringsplan. Den kommunale saksbehandling kan dermed være mindre omfattende og ta kortere tid.

Ved detaljplanlegging vil således muligheten for en detaljert avklaring av hvordan alle arealer i tilknytning til et reiselivsbygg skal utformes f.eks. størrelse på parkeringsplass, plassering av bevertningssted, utforming av parker, sportsanlegg mm.. I forbindelse med tettstedsutforming gir detaljplanene mulighet for å bestemme f.eks. arkitektonisk form på bygningene, f.eks. tilpasning til stedlig byggeskikk, fargevalg mm..

Når det gjelder planleggingsprosessen og muligheten for deltakelse er dette bl.a. presisert i § 27-1 fjerde og femte ledd:

*"Ved regulering og omregulering av områder med eksisterende bebyggelse skal kommunen legge forholdene til rette for aktiv medvirkning fra de som bor i området eller driver næringsvirksomhet der.*

*Det faste utvalg for plansaker skal på et tidlig tidspunkt under forberedelsen søke samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner m.v. som har særlig interesse i reguleringsarbeidet."*

Plan- og bygningsloven legger således også på dette nivå opp til aktiv deltakelse i planleggingen fra interesserte aktører. Hvordan dette i praksis blir gjennomført i de ulike planprosesser vil nok både avhenge av den aktuelle kommune, men også av i hvilken grad de ulike aktører engasjerer seg.

I forbindelse med *stedsanalyseprosjekter* som er gjennomført i mange av landets tettsteder de senere år<sup>8</sup> er det utviklet analysemetoder, planleggingsprosesser og detaljplaner. Disse kan fremstå som gode eksempler på hvordan planlegging i tråd med plan- og bygningsloven bidrar til samordning av hensyn til mange ulike interesser, deriblant reiseliv, natur og miljø. I den sammenheng kan den planlegging som er foretatt i Øyer framstå som et illustrerende eksempel. Såkalte "sentrumsplaner" som ofte innebærer en opprusting av deler av tettsteder vil være viktig for reiselivet. Denne type planlegging foregår som oftest i samarbeid med det lokale næringsliv. Et eksempel på denne type planlegging er sentrumsplanen for Moi i Lund kommune i Rogaland.

---

<sup>8</sup> Se f.eks. publikasjonen "Vakrere steder i Rogaland, gitt ut av Rogaland Fylkeskommune i 1995 eller veiledningshefter, eksempelsamlinger og temahefter gitt ut av Miljøverdepartementet.

## 8. Oppsummering

I kapitlene 4 - 7 er ulike plantyper og samordningsmuligheter mellom hensyn til reiseliv, natur- og miljøvern gjennomgått for de ulike geografiske nivå. Tabell 2 under oppsummerer plantyper og samordningsaspekt på de ulike nivåene.

Tabell 2 Plantyper og samordningsaspekt

		PLANTYPE	SAMORDNINGSASPEKT
G E O  G R A F I S K  N I V Å	Nasjonalt nivå	a) <u>Rikspolitiske retningslinjer</u> *) b) Forbud mot bygging i 100-metersbeltet *) c) Statlig reguleringsplan	a) Generelle retningslinjer for planleggingsprosessen, føringer mht. planinnhold b) Generelt plankrav ved utbygging, forøvrig prioritering av natur- og miljøvern c) Bestemme detaljert utforming av utbyggingsområder bl.a. mht. størrelse, plassering mm.
	Fylkesnivå	a) Fylkesplan (mål / retnl.) b) Fylkesdelplan for reiseliv c) Strategisk næringsplan d) Handl.program reiseliv e) <b>Fylkesdelplan for bestemte områder</b>	a) Generell målavklaring b) Klargjøring av mål for reiselivssatsingen c) Klargjøring mål / tiltak for næringsutviklingen d) Klargjøre konkrete tiltak i planperioden e) Fastsette bruk av arealer og naturressurser på grovt nivå og gi retningslinjer for kommunenes planlegging, dvs. overordnet konfliktavklaring
	Kommunalt nivå	a) Kom.plan (mål/retnl.) b) <b>Arealdel m/ ulike kommunedelplaner</b> c) Handlingsprogram d) <u>Detaljplaner (reguleringsplan / bebyggelsesplan)</u>	a) Generell målavklaring b) Fastsette arealbruk, bl.a. lokalisering av utbyggingsområder og avklaring av spørsmål om utbygging eller vern av områder c) Klargjøre konkrete tiltak i planperioden d) Bestemme detaljert utforming av utbyggingsområder bl.a. mht. størrelse, plassering mm.

\*) Hverken rikspolitiske retningslinjer eller forbud mot fradeling i 100-metersbeltet er formelt sett egne plantyper ifølge plan- og bygningsloven.

Når det gjelder samordningsmuligheter mellom hensyn til reiselivsinteresser og naturvern- og miljøverninteresser er det samordningsaspekter i samtlige plantyper. Etter min oppfatning er det imidlertid først og fremst gjennom (1) fylkesdelplan for bestemte områder og (2) kommunedelplaner den "tunge" konfliktavklaring dvs. prioriteringen av interesser kan finne sted. Det er imidlertid også innenfor disse plantypene de konkrete synergieffekter kan identifiseres og utvikles. Overordnede planer vil gi føringer for hvordan denne planleggingen og samordningen skal foregå. Gjennom regulerings- og bebyggelsesplaner vil samordningen av de ulike interesser få sin detaljerte utforming både mht. plassering, størrelse og arkitektur. Dersom det utarbeides rikspolitiske retningslinjer for samordnet planlegging mht. reiseliv, miljø og natur vil disse kunne gi betydningsfulle samordningsmessige føringer.

Plan- og bygningslovens plantyper og anbefalte metoder for medvirkning med bl.a. høringer og arbeidsgrupper / samrådningsgrupper er i utgangspunktet et godt fundament for samordning av hensyn til reiseliv, miljø og natur på de ulike geografiske nivå.

Utfordringen er imidlertid først og fremst knyttet til å engasjere reiselivsnæringen og utbyggingsinteresser i planleggingen i første rekke på fylkes- og på kommunalt nivå.

På fylkesnivå evt. regionnivå vil det være naturlig at fylkessammenslutninger av reiselivets bransjeorganisasjoner deltar og evt. også destinasjonsselskap. I den grad det er snakk om småskala turisme bl.a. som tilleggsnæring i landbruket vil ulike organisasjoner på landbrukssiden være aktuelle aktører. På kommunalt nivå vil det i tillegg til destinasjonsselskap også være aktuelt å trekke med representanter for reiselivsbedrifter og grunneiere.

Utfordringen mht. å få til gode planleggingsprosesser som bidrar til en samordnet utvikling av reiselivet der det tas hensyn til både natur og miljø, ligger dels på de offentlige myndigheter som må anskueliggjøre synergieffekter for alle parter ved denne type planlegging og dels på reiselivsnæringen selv som må innrette seg mere mot det offentlige planleggingsapparatet. En slags form for *fadderordning* som fanger opp initiativrike grunneiere og andre utbyggingsinteresser og gir disse støtte og bistand gjennom den kommunale planapparat, kan være et konkret tiltak i enkelte regioner som satser på småskala turisme.

## Referanser

- 1 Amdam, Jørgen og Veggeland, Noralv 1991: "Teorier om samfunnsplanlegging", Universitetsforlaget
- 2 Flogenfeldt jr., Thor 1993: Areal, sted og reiserute, Fagbokforlaget
- 3 Kommunal- og arbeidsdepartementet, Miljøverndepartementet 1993: Plan- og bygningslov (Ajourført med endringer senest av 11. juni 1993 nr 85
- 4 Miljøverndepartementet: "Deltakelse og innflytelse - Om medvirkning i kommunal planlegging" Publikasjon T-862
- 5 Miljøverndepartementet: "Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden: NATUR - KULTUR - REKREASJON" utgitt i juni 1995.
- 6 NINA-NIKU 1995: Naturisme og naturforvaltning - resultater fra et forskningsprosjekt.
- 7 Reitan, Jorunn 1994: Naturvern - Friluftsliv - Turisme - Konflikter i planlegging og forvaltning - En litteraturstudie. NIBR-rapport 1994:19
- 8 Rogaland Fylkeskommune 1995: Fylkesdelplan for Jærkysten, Høringsutkast 19. juni.
- 9 Rogaland Fylkeskommune 1995: "Vakrere steder i Rogaland

## Vedlegg 1. Sammendrag av fylkesdelplan for Jærkysten

### Fylkesdelplan for Jærkysten

#### SAMMENDRAG.

Fylkesdelplanen er en delplan for et geografisk analyseområde vi har kalt Jærkysten. Analyseområdet omfatter arealer i sjøen og på land. Landskapsvernområdet for Jærstrendene er bare en del av planens analyseområde. Planen har mål og retningslinjer for utvikling og arealbruk. Planen sier på enkelte tema også si noe om forhold utafor analyseområdet som kan ha betydning for analyseområdet.

Formålet med en fylkesdelplan for Jærkysten er å:

- avklare og presentere mål for bruk, forvaltning og utvikling av arealer som har betydning for å sikre kvaliteter på Jærstrendene.
- gi føringer til kommuneplaner og annen planlegging i Jærkystkommunene. gi ulike interesser prioritet ut fra regionale helhetsvurderinger
- peke på tiltak utafor planområdet som kan ha betydning for å nå vedtatte mål.
- være grunnlag for fylkeskommunens og statens behandling av planer og konkrete saker i planområdet, eller som vesentlig berører forhold i planområdet.
- trekke opp rammer som sikrer at næringsvirksomhet ikke gir uønskede virkninger.

Overordnede mål for Jærkysten er å:

- bevare de biologiske ressursene i sjø og i natur- og kulturlandskap på land.
- sikre estetiske og kulturelle kvaliteter i landskapet.
- sikre et livskraftig landbruk med grunnlag i Jærnaturens bæreevne.
- bevare prioriterte stedbundne fysiske kulturminner.
- utnytte ressursene på land og sjø til friluftsliv, idrett, rekreasjon og næring for befolkningen i kystkommunene og i regionen.

Noen viktige planforslag.

Planens forslag er ordnet tematisk og satt opp sammen med problemstillinger og vedtatte mål.

Store områder bør sikres for taretråling som næring. Det bør innføres midlertidig forbud mot taretråling på deler av Jærkysten. Forbudet bør knyttes til et forskningsprogram om konsekvensene.

Det bør ikke tillates anlegg for settefiskproduksjon eller oppdrettsanlegg på Jærkysten

Planen viser områder og strekninger der reiselivsbygg bør kunne etableres uten at det skaper store konflikter med andre interesser. Planen har forslag om retningslinjer for reiselivsbygg og hytter. Behandling og retningslinjer bør samordnes mellom kommunene.

Det meste av kulturlandskapet på Jærkysten bør fortsatt være åpent landskap. Planen viser landskap som det er særlig viktig å sikre som være åpent landskap. Planen viser områder som bør reguleres. Det kan være ulike grunner for reguleringsplan, som at området er konfliktfylt eller at det er ømfintlig og at regulering gir muligheter til detaljstyring.

Et av de viktigste elementene i planen er forslaget om en sammenhengende Nordsjøturveg med "sykkelstandard" parallelt med Jærkysten, og en Nordsjøsti, en trase for gangtrafikk på stranden. Nordsjøturvegen bør knyttes til stien og til sykkel- og gangvegnettet på Jæren, og det bør legges vekt på å markedsføre ringturer fra kysten og inn til andre målpunkter på Jæren.

Nordsjøturvegen bør knyttes til "Gamle Vestlandske hovedveg" fra Oгна til Hellvik, og til planlagt turveg på den gamle jernbanetraseen fra Hellvik til Egersund. Nordsjøturvegen fra Tungenes til Egersund bør kunne bli en sterk basis for reiselivsutvikling. Og med sitt store mangfold av landskap og kvaliteter bør den bli av nasjonal og internasjonal interesse på linje med Rallarvegen.

Planen viser hvor det bør anlegges nye parkeringsplasser og områder der det bør legges tilrette for å ta imot store parkeringstopper.

Planen viser farleder i sjø og tar opp forslag som kan bedre sikkerheten i farledene.

Det er merket områder som bør sikres som naturområder. Endel av disse områdene kan sikres ved utvidelse av landskapsvernområdet etter naturvernloven eller i kommunale planer etter plan- og bygningsloven.

Det bør etableres rutiner for registrering og forskning på naturmiljøet og forandringer som grunnlag for tiltak.

Det bør ikke etableres nye kommersielle masseuttak nærmere sjøen enn 100 m. (pbl. pgr 17). Eksisterende grustak på den ytre del av kysten bør avvikles etter avtaler og kommunale planer.

Kommuneplanene for bør ha delplanen for faste kulturminner og kulturlandskap som bør bevares. Større fysiske minner bør ikke fjernes før de er vurdert i kulturminnesammenheng.

Planen viser områder der motorisert ferdsel bør forbys, og områder som ikke bør ha faste arenaer for sport og idrett. Konsekvenser av idrettsanlegg bør utredes før etablering.

Randabergfjellet bør tilrettelegges for friluftsliv, og det bør sikres forbindelser gjennom militærområdet på Vigdel.

Fylkesdelplanen anbefaler at informasjon om og på Jærkysten samordnes på tvers av tema, kommunegrenser og informasjonskanaler. Spesielt bør arbeidet med en samlet skiltplan på tvers av tema og kommunegrenser prioriteres.

Fylkesdelplanen oppfordrer kommunene til aktiv planlegging av sjøarealene på Jærkysten.

Analyseområdet er vist på kart og lagt inn på plankart og kartbilag. Planarbeidet har vært konsentrert om forhold i analyseområdet. Analyseområde går så langt inn som landareal har vesentlig betydning for forvaltning av verdiene i strandsonen og til så langt ut som sjøen har vesentlig betydning for verdier i strandsonen. For planbestemmelser etter plan og bygningsloven er grunnlinjen en juridisk grense.

Fylkesdelplanen er en relativt ny og lite brukt planform (pbl. pgr. 19). En fylkesdelplan har også et sterkt informativt, pedagogisk og veiledende element. Det er i plandokumentet derfor lagt vekt på å presentere det juridiske grunnlaget for planen og virkninger for stat, kommuner og grunneiere. Fylkesdelplanen er en del av fylkesplanen og klargjør fylkeskommunens mål for Jærkysten, og således veiledende men ikke juridisk bindende for kommunens egen planlegging. Fylkesdelplanen vedtas av fylkestinget og godkjebnes av Miljøverndepartementet. Planarbeidets metode er prosessorientert og åpen.

Fylkesmannen har ansvar for forvaltning av reglene for landskapsvern etter naturvernloven og for forslag til endring av verneområde og vernebestemmelser. Fylkesmannens arbeid med endringer av verneområde og vernebestemmelsene er forsøkt samordnet med fylkedelplanen for et større område på Jærkysten. Det er likevel på enkelte punkter forskjellige forslag i de to planene. Dette må avklares og samordnes i sluttbehandlingen eller i Miljøverndepartementet. Vernegrenser og bestemmelser etter naturvernloven er rettslig bindende.

Planarbeidet bygger på et omfattende kildemateriale, samtaler og møter og er resultat av samarbeid 1994- 95 mellom etat for regionalutvikling, den oppnevnte plangruppen og konsulent ARK 117.



I ARK 117 a.s. har sivilarkitekt Rolf Skjelstad stått for planarbeidet. Foto i planheftet er i hovedsak tatt av RS. I Etat for regionalutvikling har Torbjørn Rathe utarbeidet plankart.