



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2021 30 stp
Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning

Hvordan ivaretas hensynet til naturmangfold i «bit-for-bit» nedbyggingen av strandsonen

- Et casestudie av hvordan miljøprinsippene i naturmangfoldloven (§§8–10), begrunnes i dispensasjonsvedtak i strandsonen i Mandal kommune

How is preservation of biodiversity considered in the "bit-by-bit" land-use-change in coastal areas?

- A case study of how the environmental principles of the Nature Diversity Act (§§ 8–10) are warranted in coastal area dispensation decisions in the municipality of Mandal

Rebecca Forbergskog Madsen
Master i Naturforvaltning

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten til mastergraden min, ved Norges Miljø- og Biovitenskapelig Universitet i Ås. Masteroppgaven utgjør 30 studiepoeng, og er skrevet høsten 2021, ved fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning. Mastergraden har til sammen tatt 5,5 år.

Hadde jeg visst da jeg begynte å studere at det skulle ta meg 8 år før jeg var ferdig, er jeg ikke sikker på om jeg hadde startet. Uansett, jeg er så utrolig takknemlig for at jeg har gjennomført studiet, og at jeg endelig kan ta fatt på arbeidslivet igjen.

Det er mange som har støttet meg i denne prosessen, og som skal ha en stor takk for all motivering underveis. Dette gjelder mange medstudenter, som har ført til at studentlivet på NMBU har vært helt fantastisk. Jeg kommer til å savne å tusle på forelesning med ulltøfler, for å se på Planet Earth som pensum, og ha morsomme lunsjer i kantina på Sørhellinga.

Foreldrene mine skal ha en stor takk for at de alltid har støttet meg uansett hvilke valg jeg har tatt i livet mitt. Støtten deres er uvurderlig, og den har hjulpet meg dit jeg vil, hver gang.

Til veilederne mine vil jeg også gi en stor takk for alle faglige innspill og god veiledning underveis. Takk til hovedveileder Professor Katrine Eldegard for gode innspill på naturmangfold, og for konstruktiv kritikk til oppgavens struktur. Takk til delveileder Førsteamanuensis Knut Bjørn Stokke for mange gode faglige råd om arealforvaltning og plansystemet. Takk til delveileder Dosent Fredrik Holth for hjelp til vurdering og tolkning av juridiske bestemmelser.

Denne oppgaven hadde ikke blitt det samme uten informantene i Mandal (nye Lindesnes kommune) og hos Statsforvalteren i Agder, så takk for at dere har bidratt med viktig innsikt og synspunkter av dispensasjonsprosessen.

Til slutt, en stor takk til Lisa Åsgård som har bidratt med korrekturlesing og gjennomgang av oppgaven.

Snart kan jeg stå som storskarven med armene ut i vinden, og nyte tilværelsen



Figur 1 Storskarv (NT) i soloppgang! På bildet kan man se gamle bolter som ble mye brukt i skjærgården før man anla brygger. Foto: Mandal, Tor Anders Madsen

Rebecca Forbergskog Madsen

Ås, 15.12.2021

Sammendrag

Arealendring er den viktigste årsaken til at arter er på rødlisten. I dag er ni av ti arter truet på grunn av arealendringer. Sjøfugl har størst nedgang blant arter i marine økosystemer.

Det har siden 1965 vært byggeforbud i strandsonen. Plan- og bygningsloven § 1-8 har hjemlet byggeforbudet siden 2008, med hensyn til naturmiljø, friluftsliv og allmenne interesser. Tilgjengelig strandsoneareal blir stadig mindre. Dette forklares av bit-for-bit nedbyggingen, som er gitt gjennom dispensasjoner over tid.

Formålet med dette studiet har vært å undersøke hvordan naturmangfold ivaretas i utbyggingssaker i strandsonen. Miljøprinsippene etter bestemmelsene i naturmangfoldloven § 7, skal legges til grunn ved offentlig myndighetsutøvelse som kan ha virkning på naturmangfold. For å finne ut hvordan naturmangfold ivaretas i utbyggingssaker, vil jeg se på hvordan § 7, og miljøprinsippene i §§ 8 -10 begrunnes i dispensasjonsvedtak i strandsonen. Det ble benyttet et case-studium med analyse av dispensasjonsvedtak i Mandal kommune for perioden 2016 til 2019, kombinert med semistrukturerte intervjuer av Mandal kommune og Statsforvalteren i Agder.

Av de totalt 189 søknadene om dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen, godkjente Mandal kommune 95 %. Ett av ti dispensasjonsvedtak ble godkjent uten innhold om naturmangfoldloven (nml), eller naturmangfold. Ett av fem vedtak ble godkjent uten henvisning til nml § 7. Vedtak som hadde henvisning til nml § 7, var i hovedsak der det ikke var registrert naturmangfold. Kunnskapsgrunnlaget § 8, kom best frem i vedtakene. Det var kun ett avslag der Mandal var «føre-var» § 9, hvor de vektla usikkerhet til virkning på ålegras. Stort sett ble vedtak der det var registrert ålegras godkjent med vilkår. Det var ett vedtak som fikk avslag med begrunnelse i samlet belastning § 10. De få vedtakene som ble avslått på vegne av naturmangfold, hadde en tydelig begrunnelse etter naturmangfoldloven. I godkjente vedtak kom ikke alltid miljøprinsippene like godt frem.

Dette studiet viser at strandsonen fortsatt bygges ned, og at hensynet til å ivareta naturmangfold og allmennheten tilgang til ferdsel tilsidesettes. Mangelfulle eller manglende begrunnelser av naturmangfoldloven, naturmangfold og interesseavveiningen for andre samfunnsinteresser gjør at det er utfordrende å se at naturmangfold blir ivaretatt i alle tilfeller.

Abstract

Land degradation is the greatest threat for red listed species. Nine out of ten threatened species are threatened by land use change. Sea birds experience the greatest reduction among species in marine systems. Since 1965 there's been a ban on building in coastal areas (100 meters-line????). The ban on building is now statutory in the Planning and Building Act of 2008, § 1-8, with the purpose to the interests of nature environments, recreational use, and public access to land. Public access to available coastal areas is reducing. This is explained by "bit-by-bit" demolition by an approval of dispensations over time.

The purpose of this study is to examine how nature are protected in relation to land-use-change in coastal areas. The principles of the Nature Diversity Act (nml) § 7, shall be considered in the exercise of public authority that can affect nature environment. I will therefore analyse how Mandal municipality are justifying § 7, and the principles in §§ 8–10 in dispensation decisions of coastal areas. This study is a case-study with analyses of dispensations decisions in the period of 2016 to 2019, combined with semi-structured interviews of caseworkers of Mandal municipality and the county governor of Agder.

The total 189 dispensations decisions of ban on building in coastal areas, Mandal municipality approved 95 %. One out of ten decisions were approved, without any information regarding nature diversity or the Nature diversity act. One out of five decisions were approved, without mentioning the nml § 7. Decisions that mention nml § 7, was mainly in situations where there was no registration of nature diversity. The knowledge base § 8 was the most defined and used principle in the decisions. There was only one situation where Mandal used the precautionary principle § 9 and declined on behalf of the uncertainty of the effect on eel grass. Decision with eel grass was mostly approved with term to reduce damage. There was only one decision that was declined on the behalf of cumulative environmental effects § 10. The few decisions that were declined on behalf of nature diversity, had a well written justification of the Nature diversity act. Environmental principles in approved decisions were not as well written or justified.

This study shows that coastal areas still experience degradation and the purpose of maintaining nature environment and for public access to land are ignored. The lack of or the deficient justification of the Nature diversity act, nature diversity and the balancing of other societal interests, makes it challenging to be sure that the nature diversity are looked after in every situation.

Innhold

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	III
1. Innledning.....	3
1.1. Bakgrunn	3
1.2. Problemstilling.....	10
1.3. Studieområdet.....	12
1.3.1. Områdebeskrivelse Vest-Agder	12
1.3.2. Mandal.....	12
2. Metode	16
2.1. Valg av metode.....	16
2.2. Casestudie	16
2.3. Dokumentanalyse og litteraturstudie	16
2.4. Semistrukturerte intervjuer	17
2.5. Dataanalyse	18
2.5.1. Kvantitativ analyse	18
2.5.2. Kvalitativ analyse	19
2.6. Personvern hensyn og etiske avveininger	19
2.7. Reliabilitet og bekreftbarhet	20
3. Resultat.....	21
3.1. Generelt.....	21
3.2. Vedtak uten henvisning til nml § 7	22
3.3. Vedtak med henvisning til nml § 7, eller med registrering av naturmangfold	23
3.3.1. Innhenting av kunnskap om naturmangfold	24
3.3.2. Vektlegging av «føre-var-prinsippet», og føringer fra offentlig myndighet.....	25
3.3.2.1. Arter av nasjonal eller vesentlig regional interesse	25
3.3.2.2. Naturtyper av nasjonal eller vesentlig regional interesse	27
3.3.2.3. Vilkår for å redusere risiko for skade på naturmangfold.....	28
3.3.2.4. Vektlegging av rådmannens anbefaling	29
3.3.3. Vektlegging av økosystemtilnærming og samlet belastning	29
3.4. Semistrukturerte intervjuer	30
3.4.1. Innhenting av kunnskap om naturmangfold	30
3.4.2. Vektlegging av «føre-var-prinsippet».....	31
3.4.3. Vektlegging av økosystemtilnærming og samlet belastning	33

4. Diskusjon	34
4.1. Henvising til naturmangfoldloven § 7	34
4.2. Innhenting av kunnskap om naturmangfold	36
4.3. Vektlegging av «føre-var-prinsippet», og føringer fra offentlig myndighet.....	39
4.4. Vektlegging av økosystemtilnærming og samlet belastning	43
5. Konklusjon	46
Referanser	48
Vedlegg	52
Vedlegg I Intervjuguide Mandal kommune	52
Vedlegg II Intervjuguide Statsforvalter Agder	53
 Figur 1 Storskarv (NT) i soloppgang!	1
Figur 2 Bildet viser sjøfugl i Mandal.	2
Figur 3 Viser antall truede arter som påvirkes negativt av ulike former av arealendringer på land.	4
Figur 4 Bildet er fra Skjernøya, Mandal	5
Figur 5 Bildet er fra Hillesund, Hille, Mandal.....	13
Figur 6 Kart over skjærgården i Mandal	14
Figur 7 Kartet viser skjærgårdsparken i Mandal kommune.	15
Figur 8 Viser fordelingen av de ulike tiltaksformene som det er søkt dispensasjon om og utfallet.....	21
Figur 9 viser tiltaksfordelingen til vedtak uten nml §7. t.	23
Figur 10 viser hvordan hyttene får en naturlig tilpasning i terrenget,	28
Figur 11 Måker i næringssøk etter sildeåte (småsild),, Langestranda, Sånum Mandal	42
Figur 12 Bilde viser Høksås Mandal, som er et helt nytt hyttefelt	44
 Tabell 1 Viser kvantitative resultater fra vedtaksanalysen	22



Figur 2 Bildet viser sjøfugl i Mandal. Foto: Tor Anders Madsen

1. Innledning

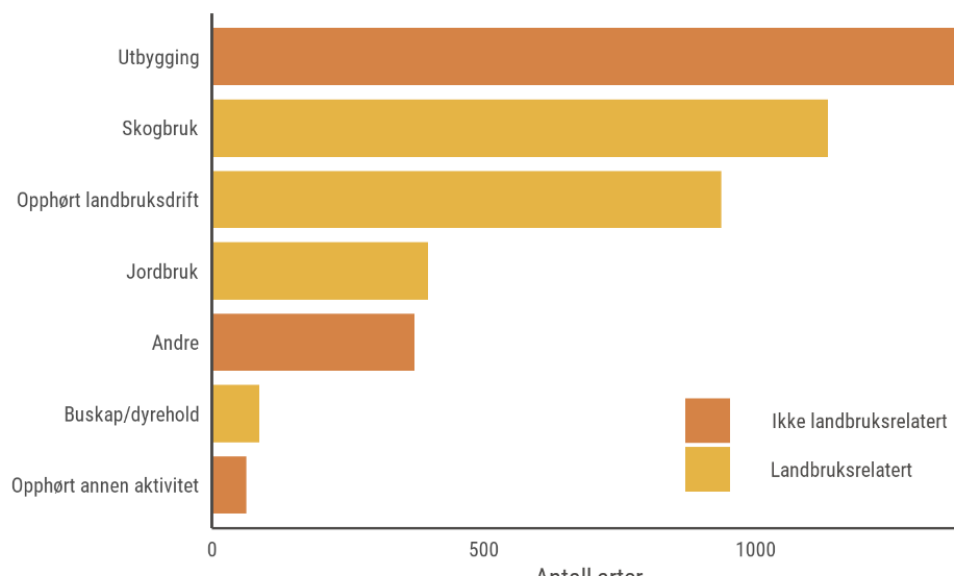
1.1. Bakgrunn

Snart 30 år etter at Norge sammen med de fleste land i verden sluttet seg til Konvensjonen om biologisk mangfold (Rio-konvensjonen) for å sikre vern av naturarven, skjer tapet av natur fortsatt i stort tempo. Arealendringer den største årsaken til reduksjonen av naturmangfold både globalt og i Norge (IPBES, 2019, Artsdatabanken, 2021 a). Mindre enn 25 % av landarealet i verden er uten betydelig påvirkning fra mennesker, og det er estimert at i 2050 vil det være under 10 % igjen. I tillegg til den adskillige endringen av landarealet, er også over 85 % av våtmarksområdene gått tapt og 66 % av sjøarealet er negativt påvirket (IPBES, 2018). Dersom man ikke stanser arealendringene, kan én million arter stå i fare for å bli utryddet (IPBES, 2019).

I Norge er ni av ti truede arter påvirket av arealendringer (Artsdatabanken, 2021 b). Over halvparten av de truede artene er truet på grunn av utbygginger som bolig og infrastruktur og utbygging i forbindelse med rekreasjon og turisme, Figur 3 I marine miljøer er det arealendringer som mudring, dumping og utfyllinger i strandsonen som påvirker 60 truede arter (Artsdatabanken, 2021 c). Fjæresonen har flere truede arter som er knyttet til landmiljøet, enn til det marine miljøet. Dette gjelder spesielt for biller, sommerfugler og spretthaler. Fugl er den største artsgruppen blant truede marine arter, med 21 rødlistede arter. (Artsdatabanken, 2021 b). For å redusere tapet av naturmangfold, må forvaltningen ha en bærekraftig og naturbasert tilnærming i arealplanleggingen, kombinert med samfunnsutviklingen (IPBES, 2018).

Offentlig forvaltning skal ta hensyn til arter av svært stor eller stor forvaltningsinteresse i arealplanleggingen. Arter av svært stor forvaltningsinteresse er truede arter (kritisk truet (CR), sterkt truet (EN), eller sårbar (VU). prioriterte arter, spesielle økologiske former og andre spesielt hensynskrevende arter. Fugl av svært stor forvaltningsinteresse er for eksempel ærfugl (*Somateria mollissima* (VU)), (fiskemåke (*Larus canus* (VU)), fiskeørn (*Pandion haliaetus* (VU)), lomvi (*Uria aalge* (CR)) horndykker (*Podiceps auritus* (VU)) . Arter av stor forvaltningsinteresse er arter som er nært truet (NT), som, havelle (*Clangula hyemalis* (NT)), storskarv (*Phalacrocorax carbo* (NT)), tjeld (*Haematopus ostralegus* (NT)) (Miljødirektoratet, u.d, Artsdatabanken, 2021 a) Figur 1.

Naturtyper av forvaltningsinteresse kategoriseres etter verdien til lokaliteten, og om den er truet. Verdien måles ut ifra lokalitetens størrelse, tilstand og naturmangfold, og er delt inn i tre kategorier: A svært viktig (nasjonalt viktig), B viktig (regionalt viktig) og C lokalt viktig. Truede naturtyper er de som er kritisk truet (CR), sterkt truet (EN), eller sårbar (VU) (Miljødirektoratet, 2020, Artsdatabanken, 2018).



Figur 3 Viser antall truede arter som påvirkes negativt av ulike former av arealendringer på land. Både landbruksrelaterte arealendringer og arealendringer som ikke er knyttet til landbruk er inkludert. (Artsdatabanken, 2021 c)

Natur og landskap i strandsonen påvirkes av mange enkeltinngrep som forringer kvalitetene i området over tid. Strandsonen er av nasjonal betydning, og skal forvaltes slik at miljøverdier og allmenne interesser ivaretas (Miljødirektoratet, 2019). For å ivareta strandsonen med hensyn til allmennhetens adgang til ferdsel og bading kom det i allerede 1965 et byggeforbud i 100-meterbeltet (strandsonen) (Pedersen, et al., 2018, s. 400). Byggeforbudet er videreført i senere bygningslover, og Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 1-8 har hjemlet byggeforbudet siden 2008, se Boks 1. Noe av formålet til plan- og bygningsloven (pbl) er at det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og at konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives, jfr § 1-1. Det er først i plan- og bygningsloven av 2008 at byggeforbudet i strandsonen gjelder med særlig hensyn til naturmiljø. Ett av formålene med strandsonevernet er derfor å ta vare på kystlandskapet for å ivareta naturen og de livsmiljøene som finnes der, med fokus på framtidige klimaendringer og tilgjengeliggjøring av friluftsområder til allmennheten (Miljødirektoratet, 2019). For å oppnå en mer langsiktig strandsoneforvaltning er det nødvendig med en streng

dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet langs sjø. Det skal mye til at utbygging kan tillates i områder med utbyggingspress (KMD, 2009 a). Der hensyn til byggeforbudet, eller til arealformålet i plan ikke blir vesentlig tilsidesatt, kan det gis dispensasjon fra byggeforbudet, jfr pbl § 19-2. Det skal også foretas en samlet vurdering om fordeler ved tiltaket er klart større enn ulempene. I tillegg skal det i interesseavveilingen legges til grunn nasjonale og regionale rammer og mål (KMD, 2009 b). For at denne nye bestemmelsen i pbl skulle tilpasses til områder med lavere utbyggingspress i strandsonen, kom det i 2011 Statlige planretningslinjer for differensiert strandsoneforvaltning (SPR). De nye føringene la til rette for at områder med lavere utbyggingspress kunne tillate utbygginger gjennom plan. (Miljøverndepartementet, 2011).

Til tross for at det har vært byggeforbud i strandsonen i snart 70 år, reduseres tilgjengelig strandsone bit-for-bit. På landsbasis var én tredjedel av strandsonen påvirket av menneskelige inngrep i 2016. På Sørlandet er det igjen 50 % tilgjengelig strandsoneareal, og det er under sterkt utbyggingspress (SSB, 2017). Årsaken til bit-for-bit nedbyggingen i strandsonen, er at byggeforbudet uthules av dispensasjoner over tid, og utbygginger gjennom plan på mindre strandsonearealer Figur 4 og Figur 12. Rekreasjonsområder reduseres, og verdifull natur bygges ned. Ofte fører én tillatelse til oppføring av hus eller hytte langs sjøen, til videre nedbygging av områdene med sjøboder, brygger, mudring og kunstige sandstrender (Stokke, et al., 2008: 2009, Baldersheim, 2021). Tilrettelegging av småbåthavner kan også kreve større arealer ved at det anlegges adkomstvei og parkeringsplasser. I tillegg kan småbåttrafikken komme i konflikt med skipstrafikk, padlere og andre fritidsaktiviteter langs kysten (Miljødirektoratet, 2019).



Figur 4 Bildet er fra Skjernøya, Mandal og viser en nedbygging av strandsonen over tid. Husene er eldre, noen båthus er oppført på nytt, noen sjøboder er nye og brygger og enkelte hus er utvidet. Foto: Tor Anders Madsen

Selv om byggeaktiviteten i strandsonen er redusert siden 2009, så har andelen godkjente dispensasjoner i perioden 2012 til 2016 ligget på 80–85 %. Nedgangen forklares i at det er reduksjon i antall nye garasjer og uthus, og at det er færre som søker om dispensasjon (SSB, 2017). Sivilombudet utførte i 2020 undersøkelser av dispensasjonspraksisen i Mandal, Kragerø og Askøy. Undersøkelsen bekrefter at andelen godkjente dispensasjonsvedtak i perioden 2016 til 2019, i snitt ligger på 85 %. Dette tyder på at det er en trend i kommunene om at det er vanlig å tillate bygging i strandsonen med enkeltvise dispensasjoner, i stedet for å følge en ferdig utarbeidet plan (Sivilombudet, 2020 a, s. 11). Kommunene la av og til avgjørende vekt på at dispensasjonen gjaldt mindre tiltak slik som tilbygg, båthus og anneks (Sivilombudet, 2020 a, s. 14). Mandal derimot, godkjente over 95 % av dispensasjonsvedtakene. Dette kan tyde på at Mandal i for liten grad benytter kommuneplanen og reguleringsplaner som styringsverktøy i arealforvaltningen i strandsonen (Sivilombudet, 2020 b, s. 3). Selv om vedtakene var ryddige og ofte benyttet standardisert tekst, manglet det en fullstendig vurdering i 75 % av vedtakene (Sivilombudet, 2020 b, s. 11). I vesentlighetsvurderingene ble tiltakets beskjedene størrelse og terrengtilpasning vurdert, mens vurdering av andre hensyn som hensyn til allmenn ferdsel, eller naturmangfold på stedet manglet (Sivilombudet, 2020 b, s. 12).

Et sentralt virkemiddel for ivaretagelse av natur, er Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) av 2009, se Boks 2. Dette er den første loven som har et felles grunnleggende system, og juridiske virkemidler for hvordan vurdering av naturmangfold skal gjennomføres (Miljøverndepartementet, 2012 a, s. 7). Naturmangfoldlovens formål er å ivareta naturmangfold, og har bestemmelser som skal sikre bærekraftig bruk og vern, jfr. nml § 1. Naturmangfoldloven (nml) er sektorovergripende, og skal legges til grunn i alle offentlige avgjørelser som kan få konsekvens for naturmangfold. (Winge, 2013, s. 257). Nml må være sektorovergripende, fordi mange miljøforstyrrelser og konsekvensen av dem, kan virke på tvers av næringer og samfunnsområder (Bugge, 2019, s. 72). I bestemmelsene i kapittel II om bærekraftig bruk, står det i § 7 at miljøprinsippene i §§ 8-12 skal grunngis. Veilederen til nml er også tydelig på at det er en plikt å foreta vurderingen av prinsippene og at de skal redegjøres for i vedtak. På denne måten kan man synliggjøre kunnskapen om virkningene tiltaket kan få på naturmangfold, og hvordan man har kommet frem til den beslutningen (Miljøverndepartementet, 2012 a, s. 8).

I kommunene er det vanligst å gjøre en samlet vurdering av miljøprinsippene i nml kapittel II, og at de oftest blir integrert etter sektorlovverket, som pbl. Det er ikke vanlig at kommunens vurderinger uttrykkes eksplisitt og i samme form, eller at det nødvendigvis ikke henvises direkte til nml. Prinsippene som er mest brukt, og som forvaltningen opplever som mest utfordrende å vurdere er §§ 8–10. Utfordringen er at prinsippene har en «uklar rekkevidde» og at det tidvis «mangler informasjon om effekter av tiltaket på naturmangfold» og «mangler oppdatert informasjon om naturmangfold» (Hårklau, et al., 2014).

Med bakgrunn i at:

- Biodiversiteten reduseres fortere enn noen gang, og at arealendringer, spesielt utbygginger, er den største årsaken til reduksjonen
- Det er en utstrakt bruk av dispensasjoner i strandsonen, spesielt i Mandal som kom dårligst ut i undersøkelsen til Sivilombudet
- Miljøprinsippene i nml §§ 8 – 10, er de som er mest brukt, og vanskeligst å vurdere i kommunale enkeltvedtak

Vil det være interessant å undersøke hvordan miljøprinsippene i §§ 8–10 vurderes og vektlegges i dispensasjonsvedtak i strandsonen i Mandal kommune.

Boks 1 Plan- og bygningsloven

Kapittel 1. Fellesbestemmelser

§ 1-6. Tiltak

Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. [§ 20-1](#) første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Iverksetting av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. [kapittel 20](#) om søknadsplikt og tillatelse. Dette gjelder også hvis tiltaket er unntatt fra søknadsplikt etter [§§ 20-5](#) og [20-6](#).

Andre ledd kommer ikke til anvendelse for tiltak som omfattes av [§§ 20-7](#) og [20-8](#) om skjermingsverdige objekter i medhold av sikkerhetsloven

§ 1-8. Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag

I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

Andre tiltak etter [§ 1-6](#) første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann. Dette er likevel ikke til hinder for fradeling ved innløsning av bebyggd festetomt etter tomtfestelova.

Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. [§§ 11-9](#) nr. 5 og [12-7](#) nr. 2

Forbudet etter andre ledd gjelder ikke der kommunen i kommuneplanens arealdel har tillatt oppføring av nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag som skal tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs, jf. [§ 11-11](#) nr. 4.

For områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser, eller for vassdragets kapasitet, skal kommunen i kommuneplanens arealdel etter [§ 11-11](#) nr. 5 vurdere å fastsette grense på inntil 100 meter der bestemte angitte tiltak mv. ikke skal være tillatt

Kapittel 19. Dispensasjon

§ 19-1. Søknad om dispensasjon

Dispensasjon krever grunngitt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i [§ 21-3](#). Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter [kapittel 20](#), eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i [§ 1-8](#)

§ 19-1. Søknad om dispensasjon

Dispensasjon krever grunngitt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i [§ 21-3](#). Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter [kapittel 20](#), eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i [§ 1-8](#)

Boks 2 Naturmangfoldloven

Kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk

§ 4. (forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer)

Målet er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det arts mangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype.

Målet er også at økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet ivaretas så langt det anses rimelig.

§ 5. (forvaltningsmål for arter)

Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

Forvaltningsmålet etter første ledd gjelder ikke for fremmede organismer.

Det genetiske mangfold innenfor domestiserte arter skal forvaltes slik at det bidrar til å sikre ressursgrunnlaget for fremtiden.

§ 6. (generell aktsomhetsplikt)

Enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med målene i §§ 4 og 5. Utføres en aktivitet i henhold til en tillatelse av offentlig myndighet, anses aktsomhetsplikten oppfylt dersom forutsetningene for tillatelsen fremdeles er til stede.

§ 7. (prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12)

Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.

§ 8. (kunnskapsgrunnlaget)

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

§ 9. (føre-var-prinsippet)

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.

§ 10. (økosystemtilnærming og samlet belastning)

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.

§ 11. (kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver)

Tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.

§ 12. (miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder)

For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

§ 13. (kvalitetsnormer for naturmangfold)

[...]

§ 14. (vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser)

[...]

1.2. Problemstilling

Formålet med dette studiet har vært å undersøke hvordan naturmangfold ivaretas i utbyggingssaker i strandsonen. Naturmangfoldloven (nml) har til hensikt å bidra til en god og helhetlig forvaltning av naturmangfold i Norge. Bakgrunnen til nml kapittel II, er begrunnelsesplikten i forvaltningsloven (fvl) § 17, som sier at *«forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes»*, og fvl § 24 som har med at *«Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtak treffes»*. Det betyr at begrunnelsesplikten i nml er en kombinasjon av vurdering og vektlegging, og at denne begrunnelsen skal tydeliggjøres i vedtaket (Miljøverndepartementet, 2012 a, s. 7).

Det stilles krav til forvaltningen (kommunen) etter nml § 7, om at det skal innhentes tilstrekkelig kunnskap (§ 8) om virkninger og naturmangfold. Ved ukjent effekt på miljøet må forvaltningen være «føre-var» (§ 9). Ved tillatelse av nye tiltak må forvaltningen vurdere økosystemtilnærmingen og samlet belastning (§ 10), se Boks 2. I tillegg til loven finnes det veiledere og statlige planretningslinjer som viser hvordan vurderingene etter nml eller pbl skal utføres.

Ved å se på kommunens dispensasjonspraksis i strandsonen over en periode, mot begrunnelsene etter nml §§ 8–10, vil det være mulig å få et innblikk i hvordan kommunal forvaltning ivaretar naturmangfold i enkeltvis utbyggingssaker. Med dette utgangspunktet vil jeg se på dispensasjonsvedtak i strandsonen i Mandal kommune i perioden 2016 til 2019, opp mot gjeldende lovbestemmelser og tilhørende veiledere. Jeg har utarbeidet følgende hovedproblemstilling:

Hvordan ivaretas naturmangfold etter naturmangfoldloven § 7, med hensyn til miljøprinsippene i §§ 8–10, i dispensasjonssaker i strandsonen?

Som nevnt så opplever kommunene at de foretar en vurdering av miljøprinsippene i nml kapittel II, og at det er vanlig at vurderingene integreres med vurderingen av sektorlover som pbl. Det er §§ 8–10 som er vanligst å bruke blant kommunene, og at det er de bestemmelsene kommunene opplever som vanskeligst å begrunne. Dette fører til at det vil være hensiktsmessig å ikke kun se etter henvisning til bestemmelsene i §§ 8-10, men også se

etter andre vurderingskriterier i teksten. Derfor ble hovedproblemstillingen delt inn i tre underproblemstillinger, som igjen fikk flere delspørsmål.

Underproblemstilling 1

Hvordan innhenter kommunen kunnskap om naturmangfold?

Kunnskapsgrunnlaget § 8

- a. Hvilke verktøy bruker kommunen til kunnskapsinnhenting om naturmangfold?
- b. Foregår kunnskapsinnhenting kun via kartdatabaser, slik som naturbase, eller tilføres det også annen lokal kunnskap?
- c. Hvor sikker er man på hvilket naturmangfold som finnes i områder uten dekningsgrunnlag i naturbase?
- d. Foretas det befaringsfor å vurdere tiltakets betydning på naturmangfoldet?

Underproblemstilling 2

Hvordan vektlegger kommunen usikkerhet knyttet til negativ virkning på naturmangfold?

«Føre-var-prinsippet» § 9

- a. Hvordan vurderer og vektlegger kommunen registrering av naturmangfold, og føringer fra overordnet myndighet angående bekymring for tiltakets antatte negative konsekvens på naturmangfold?
- b. Hvordan prioriterer kommunen registrering av arter av nasjonal eller vesentlig regional interesse?
- c. Hvor ofte følger planutvalget rådmannens anbefaling?

Underproblemstilling 3:

Hvordan vektlegger kommunen økosystemer og hvordan vurderer de samlet belastning?

«Økosystemtilnærming og samlet belastning» § 10

- a. Hvordan tar kommunen hensyn til og vektlegger viktige økosystemer, og føringer fra statsforvalteren eller fiskeridirektoratet?
- b. Bruker kommunen noen virkemidler for å få en oversikt over samlet belastning på økosystemer i strandsonen?

1.3. Studieområdet

1.3.1. Områdebeskrivelse Vest-Agder

Vest-Agder ble opprettet i 1685 da Agdesiden ble delt i to, den andre halvdel utgjorde Aust-Agder. Dette varte helt fram til 2020 da Vest- og Aust-Agder slo seg sammen til ett Agder. Vest-Agder grenset til Rogaland og Aust-Agder, og hadde en kystlinje på 709 km. Fylket har næringsfattig berggrunn (gneis), og lite løsavsetninger som reduserer muligheten for gode jordbruksarealer. Den marine grensen er på omtrent 50 meters høyde i hele fylket . Kysten er småkupert med nakne svaberg. Kollene er skogløse og mellom dem vokser det skog (Thorsnæs, 2021). Naturtyper med hovedutbredelse i varmekjære områder, slik som på Sørlandet, er sørlig strandeng, sørlig etablert sanddynemark og lågurt-eikeskog. Utvalgte naturtyper i Agder er blant annet kystlynghei, slåttemark og hule eiker (Statsforvalteren Agder, u.d.).

Befolkningsveksten har vært langsom i fylket frem til 1960-tallet, mye på grunn av stagnasjon eller tilbakegang i næringslivet lokalt, og at det var stor utflytting til Amerika. Etter krigen økte befolkningsveksten over landsgjennomsnittet. Befolkningsveksten har avtatt noe de senere årene, og er blitt negativ fra Mandal og vestover i fylket. Kristiansand er den største kommunen i Vest-Agder, det åttende største tettstedet i 2014, og har høyest befolkningsvekst blant kommunene i fylket. Vest-Agder hadde i 2015, 180 877 innbyggere. I perioden fra 2016, og frem til fylkessammenslåingen i 2020, var det felles Statsforvalter (fylkesmann) i Kristiansand (Thorsnæs, 2021). Statsforvalterens skal gjøre det beste for fylket, og en av rollene er å formidle informasjon fra stat til kommune. Statsforvalteren er en sektormyndighet som skal kontrollere kommunes virksomhet, og er klageinstans for mange kommunale vedtak. Statsforvalteren har også et veiledningsansvar for kommunen som ikke har kompetanse til å håndtere nye og kompliserte problemer (Statsforvalteren, 2021).

1.3.2. Mandal

Mandal bykommune ble opprettet i 1837, og har gjennomgått flere utvidelser etter det. Mandal var den sørligste kommunen i Norge, og har siden 2020 vært en del av nye Lindesnes (heretter kalt Lindesnes)¹. Innbyggertallet var i 2019 på 15 659 personer (SSB, 2019). Landarealet er på 211 km² og Mandal har en kyststrekning på 25 km med små fjorder og

¹ Dette fører til at det vil være en kombinasjon av informasjon om Mandal eller Lindesnes, avhengig av om datagrunnlaget fra kommunene er slått sammen, eller ikke.

viker (Thorsnæs, 2020). Skjærgården består av mange øyer og de to største øyene er Hille

Figur 5 og Skjernøya Figur 4



Figur 5 Bildet er fra Hillesund, Hille, Mandal. Foto: Tor Anders Madsen

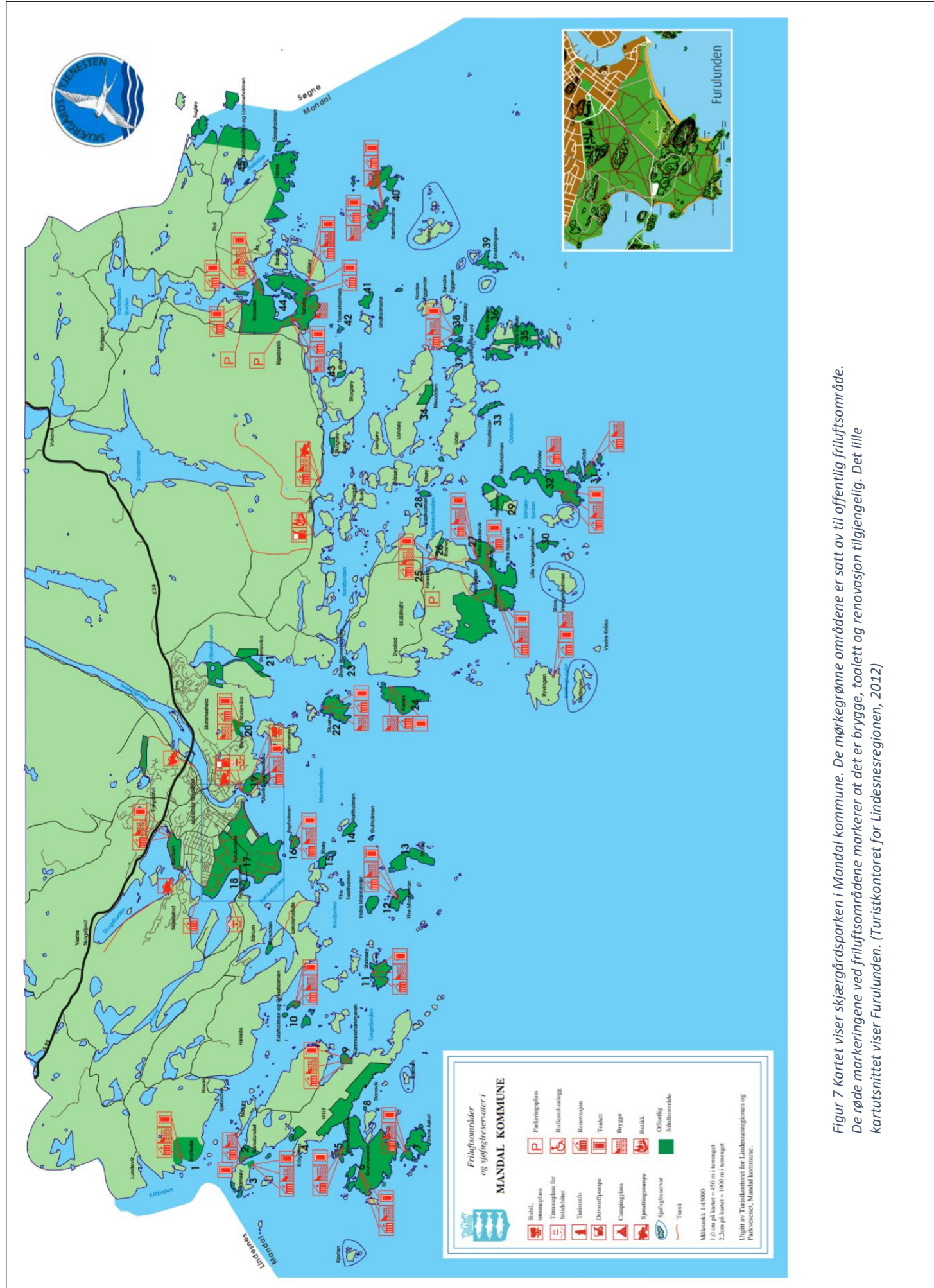
Skjernøya har broforbindelse til fastlandet og rett sør for øya ligger Ryvingen fyr som er det sydligste fyrtårnet i Norge (Kartverket, u.d.)

Figur 6. Fra Ryvingen og østover til Oksøy ligger landskapsvernområdet Oksøy-Ryvingen. Av det totale verneområdet på 100 km², så utgjør sjøarealet 86 km² (86%?). Hensikten med landskapsvernet er å ivareta et sammenhengende og egenartet skjærgårdslandskap, (Miljødirektoratet, 2005, Miljøverndepartementet, 2005) slik som kystlynghei, naturbeitemark og langstrakte svaberg. Oksøy-Ryvingen utgjør derfor et viktig hekke- og leveområde for sjøfugl, deriblant måke, ærfugl, storskarv, hegre og grågås (Nasjonalparkstyre, u.d.). Andre verneområder for sjøfugl er Bjørnen, Klovholmene og Kjorten naturreservat (Miljødirektoratet, 2021). I fuglereservatene og 50 meter ut i sjøen, er det ferdselsforbud i hekkesesongen fra 14. april til 15 juli. (Lindesnes kommune, 2021). Gjennom sentrum av byen renner lakseelven Mandalselva. Mandalselva fører til at hele kysten utenfor Mandal utgjør den østligste delen av nasjonal laksefjord. Mandal har flere viktige gyteområder for torsk, undervannsenger og ålegrassamfunn. I et område, fra Tregde til øst for Skjernøya, er det forbudt å fiske tosk i gyteperioden fra 01. januar til og med 30. april (Fiskeridirektoratet, u.d.). Naturtyper i strandsonen er slåttemark, strandeng og sanddynemark. Skogen langs kysten består oftest av gammel fattig edelløvskog, kystfuruskog eller kystlynghei (Miljødirektoratet, 2021).



Figur 6 Kart over skjærgården i Mandal (Kartverket, u.d.)

Kommunens nettside (lindesnes.kommune.no) har mye informasjon om allemannsretten og friluftslivet. De er stolte over skjærgårdsparken sin, og har laget et temakart som viser alle offentlige friluftsområder, Figur 7. Det kommer tydelig frem at det ikke er tillatt for grunneier å sette opp skilt som nekter ilandstigning (unntatt private brygger) eller bading på et sted der det etter friluftslovens bestemmelser er tillatt. Fortøyning av båt over natten kan ikke være i nærheten av bebodde hus eller hytter, slik at man blir til ulempe for andre. Ved bålbrekking må man påse at det ikke medfører skade på vegetasjon og svaberg, og det er ikke tillatt å brenne bål eller telte i Furulunden. (Lindesnes kommune, 2021). Furulunden er kanskje den viktigste skogen, ved Mandal sentrum Figur 7. Den er et viktig natur-, frilufts- og rekreasjonsområde, og er mye brukt av barnehager og skoler til undervisning og annet (pers. erfaring). Den ble kåret til Norges beste friluftsområde i 2001, og til landets beste sted å løpe i 2008 (Visit Lindesnes, 2020). Området besto tidligere av kilometerlange sumpaktige sandstrekninger. For å redusere sandflukten fra sandslettene inn til byen, og til nærliggende landbruksområder, ble løsningen å plante skog. På slutten av 1700-tallet ble det plantet ut 5000 europalerk (*Larix decidua*) og skotsk furu (*Pinus sylvestris*). Furulunden ble kjøpt av kommunen i 1893, for 40 000 kroner. Fra 1905 til 1935, ble det plantet ut ytterligere 100 000 trær. Under krigen var Furulunden okkupert av tyskere, og både strendene og stiene var minelagt. I dag er Furulunden på 1400 daa, og driftes som en park, hvor man utfører jevnlig rydding, hogst, plenklipping og vedlikehold av stiene (Hoven, 1979) (Eliassen, 1995).



Figur 7 Kartet viser skjærgårdsparken i Mandal kommune. De mørkegrønne områdene er satt av til offentlig friluftsområde. De røde markeringene ved friluftsområdene markerer at det er brygge, toalett og renovasjon tilgjengelig. Det lille kartutsnittet viser Furulunden. (Turistkontoret for Lindesnesregionen, 2012)

2. Metode

2.1. Valg av metode

For å kunne besvare problemstillingen var det behov for å kombinere ulike tilnærminger i datainnsamlingen og -analysen. Metoden som ble valgt var et casestudium, med en kombinasjon av kvantitativ og kvalitativ tilnærming. Ved å kombinere metoder til datainnsamling og analyse oppnår man en metodetriangulering, som bidrar til å kvalitetssikre funnene (Ørstavik, 2020, Johannessen, 2016, s. 232).

I dette kapittelet vil det gjøres rede for fremgangsmåten i studien, herunder valg av caseområde, datainnsamling og analyse.

2.2. Casestudie

I denne studien ble det valgt to analysetilnærminger etter Johannesen et al (Johannessen, 2016, p. 97). Analysetilnærmingerne som ble brukt var en casestudie av Mandal kommune sammen med litteraturstudie og dokumentanalyse. Dispensasjonsvedtakene som ble brukt i denne undersøkelsen har en tidsramme på 4 år, for perioden 2016 til 2019, og er begrenset til 100-metersbeltet i Mandal kommune. Det har vært viktig at litteratur som er analysert, har hatt faglig relevans, og at den var aktuell i samme tidsperiode som dispensasjonsvedtakene (Johannessen, 2016, ss. 80-81, 101-105).

Jeg har kontaktet Lindesnes kommune for å få tilsendt de samme dispensasjonsvedtakene i strandsonen i fra Mandal kommune perioden 2016 til 2019, som sivilombudet fikk tilsendt. Jeg mottok 190 vedtak, hvor to vedtak omhandler det samme tiltaket. Begge vedtakene fikk likt utfall, og vil derfor bli sett på som én søknad. Det fører til at analysen av dispensasjonsvedtakene tar utgangspunkt i 189 vedtak.

2.3. Dokumentanalyse og litteraturstudie

Dokumentanalysen har vært utgangspunktet i denne studien, spesielt dispensasjonsvedtakene. Til analysen av vedtakene ble det først benyttet en kvantitativ tilnærming, og så ble deler av innholdet analysert videre kvalitativt. Det ble brukt kvalitativ tilnærming til nml, pbl, og tilhørende veiledere som Naturmangfoldloven kapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, Statlige planretningslinjer for differensiert

strandsoneforvaltning 2011, og Kommuneplan Mandal 2015-2027. De empiriske funnene fra både den kvantitative og den kvalitative dokumentanalysen, ga grunnlaget for utarbeidelsen av intervjuguidene til de semistrukturerte intervjuene.

2.4. Semistrukturerte intervjuer

For å finne relevante intervjuobjekter, ble det gjort en vurdering av hvem som kunne være aktuelle kandidater. Det som ble vektlagt var at de måtte ha arbeidet med strandsoneforvaltningen i kommunen, fylkeskommunen eller fylket i den aktuelle perioden. Etter gjennomgangen av vedtakene kom det frem at fylkeskommunen hadde omtrent ingen merknader vedrørende naturmangfold, de ble derfor ekskludert fra studiet. Det ble brukt snøballmetoden for å komme i kontakt med informantene (Johannessen, 2016, s. 119). Det vil si at jeg mottok tips fra andre i forvaltningen om hvem jeg burde kontakte. De jeg kontaktet, tipset videre til andre aktuelle kandidater. Små kommuner som Mandal har få saksbehandlere, som fører til at utvalgsstørrelsen blir veldig liten. Dette førte til at rekrutteringen av informanter ble vanskelig.

Det ble brukt en semistrukturert intervjuguide, med en overordnet mal, til gjennomføringen av intervjuene (Johannessen, 2016, s. 148). Intervjuguiden hadde til hensikt å lede meg gjennom intervjuet, slik at jeg kunne få svar på det bakenforliggende i vedtakene. Guiden tok utgangspunkt i delspørsmålene i underproblemstillingene, kombinert med funn fra analysen av vedtakene. Det ble derfor viktig å analysere alle dispensasjonsvedtakene grundig, før arbeidet med utforming av intervjuguide kunne begynne.

For å skape en god balanse mellom standardisering og fleksibilitet, var det viktig at informanten fikk tale fritt, og at det kun ble brukt oppfølgingsspørsmål der det var behov for å lede samtalen mot ønsket tematikk. Hensikten med å gjennomføre intervjuet slik, var å få fram informantens meninger og oppfatninger til saksbehandlingsprosessen (Johannessen, 2016, p. 149). Alle intervjuene ble transkribert, ved at opptakene av intervjuene ble omformet til tekst. Deretter ble den transkriberte teksten kodet, og kategorisert (Johannessen, 2016, p. 29). Det ble brukt en verbatim transkripsjon (Moe, 2020).

Opplevelsen av intervjuprosessen var at det var tidkrevende å utarbeide en god intervjuguide og å komme i kontakt med informanter. Utfordringene med rekruttering av informanter var at utvalget var lite, at vedtakene var tilbake i tid, spesielt med tanke på

kommune- og fylkessammenslåingen, og at aktuelle kandidater ikke lenger hadde tilknytning til forvaltningen. Dette har blant annet ført til at intervjuet med Statsforvalteren i Agder, er mer en generell beskrivelse av dispensasjonspraksisen i fylket, og er ikke direkte knyttet opp saksbehandlingen i Mandal. Det var viktig at jeg hadde fått godkjenning til utførelsen av intervjuene hos NSD, før jeg opprettet kontakt med aktuelle informanter, noe som også førte til at det tok litt ekstra tid før intervjuene kunne starte. Informantene ble tilsendt et informasjonsskriv, med beskrivelse av hva det ville innebære for de å delta, og hvorfor gjennomføringen av intervjuet var viktig for meg. Jeg valgte å ikke gi noen temaer på forhånd, fordi jeg ønsket å få spontane svar. I stedet valgte jeg å supplere spørsmålene mine, dersom informantene ikke helt visste hva de skulle svare. Dette viste seg å være en nyttig fremgangsmåte, fordi det ga en mer dynamisk samtale, hvor jeg også fikk mulighet til å gjengi informasjonen de akkurat hadde kommet med for å se om jeg forsto nyansene i det som ble sagt. Denne fremgangsmåten kan også ha påvirket svarene jeg fikk. Det kan også tenkes at dersom jeg hadde gitt informantene temaer på forhånd, så ville flere stilt opp til intervju. Det grundige arbeidet med utarbeidelse av intervjuguider førte allikevel til gode resultater.

2.5. Dataanalyse

2.5.1. Kvantitativ analyse

Det ble laget en datamatrise av innholdet i dispensasjonsvedtakene, med dikotome og nominalvariabler. Dikotome variabler ble brukt i tilfeller der jeg så etter om noe forekom eller ikke, som henvisning til nml § 7, kartsøk etter naturbase, rådmannens anbefaling, registrering av naturmangfold, godkjent/avslått. Vedtak som var blitt delvis godkjent og avslått, ble i denne analyser ansett som godkjent. Nominalvariabler ble brukt der det ikke var mulig å rangere dataen, som adresse, hvilke planer det dispenseres fra og tiltaksform. For lettere å kunne indentifisere enkelte av variablene ble det brukt fargekoder. Dette var for eksempel til vedtak uten nml § 7, de med registrering av naturmangfold, og tiltaksform. Det ble i hovedsak benyttet frekvenstillinger for å analysere ulike fenomener, som en kombinasjon av de ulike dikotome variablene (Johannessen, 2016, s. 280). En slik kombinasjon var for eksempel om et vedtak som manglet nml § 7, var blitt godkjent eller

avslått, og om det var registrert naturmangfold. Denne inndelingen av ulike variabler ga også grunnlaget for hvilke vedtak jeg skulle gå nærmere inn på i den kvalitative analysen.

2.5.2. Kvalitativ analyse

Hensikten med den kvalitative analysen var å finne mønster i datagrunnlaget, som videre kunne tolkes mot nml. I den kvalitative analysen ble det i hovedsak benyttet vedtak som hadde registrering av naturmangfold, eller henvisning til nml. Dette var fordi andre vedtak hadde for lite innhold knyttet til nml, til at de kunne analyseres på samme måte.

Tekstinholdet i vedtakene ble fordelt etter delspørsmålene til underproblemstillingene om kunnskapsgrunnlaget, føre-var-prinsippet og økosystemtilnærming og samlet belastning. For å være sikker på at det ikke ble oversett noe innhold i vedtakene, ble det brukt flere søkeord i vedtaksteksten. Dette var søkeord som natur, mangfold, §7, § 7, biologi, økologi, rådmann, fylkesmann, høring og kart. Det ble også benyttet kvalitativ analyse av teori som bestemmelser i nml og pbl, veiledere til lovene og statlige planretningslinjer for differensiert strandsoneforvaltning. Det transkriberte materialet fra intervjuene fikk en kvalitativ tilnærming, ved at innholdet ble sortert etter underproblemstillingene på samme måte som vedtaksinnholdet.

2.6. Personvern hensyn og etiske avveininger

Personvern handler om retten til å bestemme over egne personopplysninger (Datatilsynet, 2019). Retten til respekt for privatliv og familieliv er lovfestet blant annet i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 (Lovdata, 1999) og Grunnloven §102 (Grunnloven §102, 2014). Ivaretagelsen av personvernet i denne studien ble utført etter personvernprinsippene til Norsk senter for forskningsdata (NSD) (Datatilsynet, 2019). Det ble sendt inn meldeskjema til NSD for godkjenning av datahåndteringen, slik at kontakt med informantene kunne opprettes. Det ble også opprettet en konto hos Tjeneste for Sensitiv Data (TSD) for sikker lagring av data. Informantene mottok et informasjonsskriv som ga de informasjon om hva intervjuet handlet om, og hva det ville bety for dem og meg at de deltok. All personlig data som er samlet inn gjennom intervjuer er slettet ved studiets slutt, desember 2021.

2.7. Reliabilitet og bekreftbarhet

Reliabilitet og validitet brukes for å måle kvaliteten til en kvantitativ studie, og i kvalitative studier brukes pålitelighet og bekreftbarhet (Johannessen, 2016, s. 231). For å øke oppgavens pålitelighet og reliabilitet har jeg forsøkt å gjengi en grundig beskrivelse av hvordan og hvilken data som er samlet inn, og hvordan datamaterialet er bearbeidet og analysert. For å styrke bekreftbarheten til fortolkningen av resultatene fra undersøkelsen, er det foretatt en vurdering opp mot blant annet forskning innen strandsoneforvaltning, undersøkelser om forvaltningens bruk av miljøprinsippene, samt resultatene fra sivilombudets undersøkelse om dispensasjoner i strandsonen.

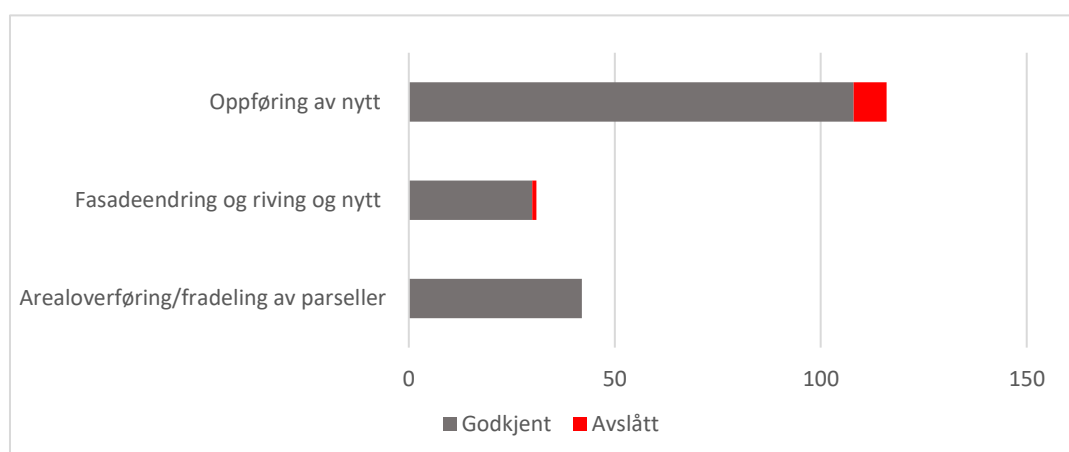
En utfordring med å bruke en casestudie er overførbarheten av resultatene til andre kommuner. Dette er fordi informasjonen som er innhentet beskriver den aktuelle kommunen som undersøkes, og hvordan dataen er bearbeidet vil også påvirke hvert enkelt tilfelle (Johannessen, 2016, s. 233). Derfor vil resultatene som kommer frem i denne oppgaven ikke være like representative for en annen kystkommune. Dette betyr at resultatene fra den kvalitative undersøkelsen vil ha liten grad av overførbarhet, og at resultatene fra den kvantitative tilnærmingen vil være vanskelig å generalisere. (Johannessen, 2016, s. 234). Derimot vil en komparativ sammenlikning, hvor man bruker lik fremgangsmåte og undersøker flere kommuner samtidig kunne bidra til å lettere se årsaken til handlingen og gjøre det lettere å se det i en større kontekst (Wæhle, et al., 2020).

3. Resultat

I dette kapittelet vil jeg presentere empiriske funn. På grunn av kompleksiteten til materialet, vil det være nødvendig å presentere resultatene på flere måter. Jeg vil først gi en gjennomgang av de kvantitative funnene i forbindelse med vedtak som mangler begrunnelse i nml § 7, og så en beskrivelse av de kvantitative og kvalitative funnene fra vedtak med innhold av naturmangfold fordelt etter underproblemstillingene. Til slutt er resultatene fra de semistrukturerte intervjuene strukturert etter underproblemstillingene der det var gjeldende.

3.1. Generelt

Av de totalt 189 dispensasjonsvedtakene, så fikk kun ni vedtak avslag Tabell 1. Det betyr at Mandal godkjente 95 % av dispensasjonsvedtakene i perioden 2016 til 2019. Over 61 % av dispensasjonsvedtakene gjaldt oppføring av nye bygg. Fradeling av parseller hadde en andel på 22 %. Fasadeendring sammen med riving og oppføring av nytt utgjorde 16 %, Figur 8



Figur 8 Viser fordelingen av de ulike tiltaksformene som det er søkt dispensasjon om og utfallet av vedtaket. Grå viser godkjente søknader og rødt viser avslåtte. Oppføring av nytt hadde 116 vedtak, og 93 % ble godkjent. I fasadeendring og riving og oppføring av nytt var det 31 vedtak, og 97 % ble godkjent. I arealoverføring/fradeling ble alle 42 vedtakene godkjent.

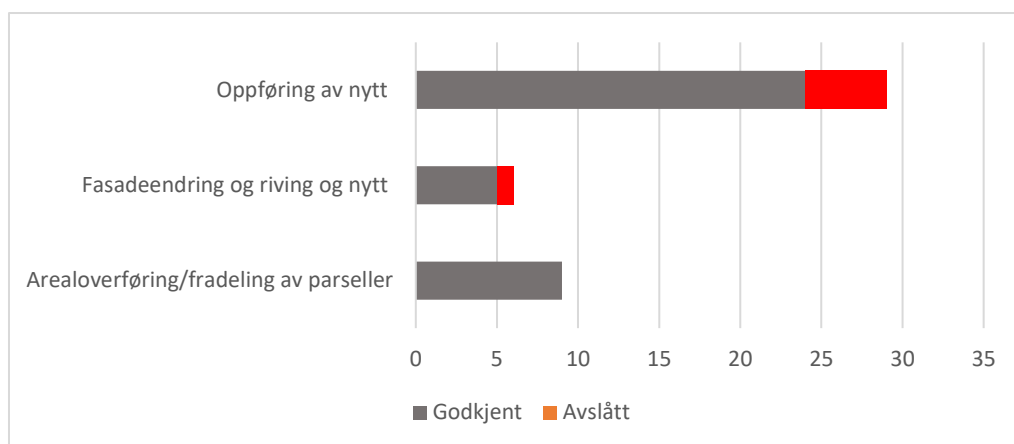
Tabell 1 Viser noen kvantitative resultater fra vedtaksanalysen

	Antall	Andel godkjent	Andel av totalen (189)	Andel godkjent av totalen (189)
Alle vedtak	189	95 %	100 %	95 %
Mangler henvisning til nml § 7	44	86 %	23 %	20 %
Uten § 7, men med naturmangfold eller nml	23	78 %	12 %	10 %
Uten naturmangfold og nml	21	95 %	11 %	11 %
Registreing av fugl	15	93 %	8 %	7 %
Registrering av ålegras	16	94 %	8 %	8 %
Standardtekst uten registrering, med nml § 7	106	99 %	56 %	56 %
Ikke sendt på høring	23	100 %	12 %	12 %
Inneholder ikke høring	39	95 %	21 %	20 %

3.2. Vedtak uten henvisning til nml § 7

Det var i alt 44 vedtak som ikke hadde henvisning til nml § 7, dette utgjør 23 % av alle dispensasjonsvedtakene. Blant dem, ble 86 % godkjent. Dette betyr at én av fem dispensasjonsvedtak ble godkjent, uten at det er henvist til nml § 7. Nesten halvparten av vedtakene uten henvisning til nml § 7, hadde ingen innhold om naturmangfold, biologisk mangfold eller nml, og 95 % ble godkjent. Dette betyr at én av ti vedtak ble godkjent, uten at naturmangfold eller nml er inkludert.

Blant de ulike tiltaksformene som det er søkt om, er oppføring av nye bygg slik som tilbygg, anneks, sjøboder og brygger den gruppen som er størst representert blant vedtakene uten nml § 7, med en andel på nesten 66 %, Figur 9. De øvrige tiltakene slik som fradeling av grunneiendom utgjorde 20 %, og fasadeendring og riving og oppføring av nye bygg er på kun 14 %.



Figur 9 viser tiltaksfordelingen til vedtak uten nml § 7. Oppføring av nytt hadde 29 vedtak, og 83 % ble godkjent. Fasadeendring og riving og oppføring av nytt hadde 6 vedtak, og 83 % ble godkjent. I arealoverføring/fradeling av parseller var det 9 vedtak, og alle ble godkjent.

Blant vedtak uten henvisning til nml § 7, så hadde allikevel litt over halvparten av de tekstinnhold om naturmangfold (biologisk mangfold). I vedtak som nevner naturmangfold brukes det ofte en slik formulering: «Vi kan heller ikke se at det biologiske mangfoldet berøres i særlig grad, da det ikke foreligger spesielle registreringer i området. Med det overnevnte lagt til grunn kan vi ikke se at det er vesentlige store ulemper med tiltaket». En annen tekstvariant som brukes er: «Hensynene bak reglene om byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag er landskapsvern, allmennhetens ferdsel og det biologiske mangfold». I mange tilfeller der denne eller liknende tekstvarianter brukes, så står det ikke noe mer om hvordan naturmangfold er vurdert, eller vektlagt, bare at tiltaket antas å ikke komme i konflikt med naturmangfoldloven.

3.3. Vedtak med henvisning til nml § 7, eller med registrering av naturmangfold

Hovedtyngden av vedtak som hadde henvisning til nml § 7, er der kommunen ikke har funnet noen registreringer av naturmangfold. Det er i alt 106 vedtak uten registrering (ingen funn) av naturmangfold, som har en standardisert tekst, som ser slik ut:

«Forvaltningsvedtak som kan berøre naturmangfoldet skal i henhold til naturmangfoldlovens § 7 vurderes etter samme lovs §§ 8 – 12. Miljødirektoratets naturbasekart inneholder ikke registreringer i området. Teknisk forvaltning er heller ikke kjent med andre særlige biologiske

eller landskapsmessige verdier på stedt, og vurderer tiltaket til ikke å komme i konflikt med naturmangfoldloven.»

Noen av vedtakene hadde allikevel registreringer av naturmangfold, hvor det i noen få vedtak står slik som:

«.. Miljødirektoratets naturbasekart inneholder ikke registreringer i området, bortsett fra at det er registrert en del fuglearter av stor og særlig stor forvaltningsinteresse ...» eller
«.. Miljødirektoratets naturbasekart inneholder ikke registreringer i området, med unntak av noen mindre ålegress enger ...»

Et annet eksempel på standardisert tekst er i fradelingsaker hvor det ofte står:

«Forvaltningsvedtak som kan berøre naturmangfoldet skal i henhold til naturmangfoldlovens § 7 vurderes etter samme lovs §§ 8 - 12. Da saken kun gjelder fradeling til uendret bruk kan kommunen ikke se at naturmangfoldet berøres».

Det var 65 vedtak med registrering (funn) av naturmangfold, eller henvisning til nml (heretter kalt vedtak med registrering av naturmangfold), hvor kun seks vedtak ble avslått. Denne gruppen representerer vedtak der Mandal har gjort funn av naturmangfold, henvist til eller begrunnet i nml, eller at overordnet myndighet har påpekt at det er registrert naturmangfold med forvaltningsinteresse i området.

3.3.1. Innhenting av kunnskap om naturmangfold

Naturbase er hovedkilden til kunnskapsinnhenting. Det var 146 vedtak hvor naturbase var brukt. I de resterende 43 vedtakene kommer det ikke klart frem at det er utført kunnskapsinnhenting via kartløsninger som naturbase. Blant de 65 vedtakene med registrering av naturmangfold, så var det 19 vedtak hvor det ikke kommer frem hvordan kunnskapsinnhenting er utført. Dette gjelder oftest fradelingssøknader, men forekommer også i noen vedtak om oppføring av nye bygg. Det var stort sett Mandal som innhenter kunnskap om naturmangfold. Analysen av vedtakene viser at det var noen eksempel der tiltakshaver har kommet med kunnskap om naturmangfold, og tiltakets virkning på det. Det er ofte i forbindelse med ålegrasenger at tiltakshaver har kommet med informasjon om virkning til tiltaket som uttrigger eller brygge. Vurderingen er ofte at tiltaket ikke vil få negativ virkning på ålegras, fordi forekomsten ikke er så stor som det vises til i naturbase, eller at

gjennomføringen skal være skånsom slik at risiko for skade reduseres. Det var ett eksempel der det ble søkt om mudring til brygge, hvor tiltakshaver viser til en sedimentprøve for å bevise at mudderbunnen ikke var forurensset, slik at fjerning av mudder ikke ville skade ålegrasforekomstene nevneverdig.

Det kom ikke frem i vedtakene at naturmangfold ble vurdert på befaring. Det som står i vedtakene som kan minne om naturmangfold i forbindelse med befaring, er estetiske hensyn som landskapsbilde og naturlig tilpasning.

3.3.2. Vektlegging av «føre-var-prinsippet», og føringer fra offentlig myndighet

Det er 23 vedtak som ikke er sendt på høring. To av vedtakene manglet henvisning til nml § 7, og fire vedtak hadde registrering av arter eller naturtyper av forvaltningsinteresse. Det var 39 vedtak der det ikke kommer frem at de er sendt på høring, hvor 22 av vedtakene også manglet henvisning til nml § 7.

3.3.2.1. Arter av nasjonal eller vesentlig regional interesse

Blant arter av nasjonal eller vesentlig regional interesse, så var fugl det som utmerket seg. Det var registrert fugl i 16 av vedtakene totalt. I de fleste vedtakene med registrering av fugl var ikke artene nevnt, kun at det var fugl av forvaltningsinteresse i området. Fugl av svært stor forvaltningsinteresse som ble nevnt i vedtakene var blant annet ærfugl, fiskemåke, lomvi, havørn, og dvergspett. Fugler av stor forvaltningsinteresse som var registrert i vedtakene var svartbak, krykkje, makrellterne og skjærpiplerke. I de fleste sakene hvor det var registrert fugl, vurderte planutvalget at tiltaket ikke ville komme i konflikt med observasjonene. Dette ble begrunnet med at det ofte var snakk om mindre tiltak som tilbygg, anneks, brygge og redskapsbod som ble oppført i et område som allerede var bebygd. I vedtak der det var snakk om fradeling, eller å rive og oppføre tilsvarende bygning, vurderte planutvalget at tiltaket ikke ville få konsekvens for fugl som var registrert i området, og flere vedtak ble derfor ikke sendt på høring. I noen få tilfeller støttet planutvalget seg på Statsforvalterens merknad, dersom Statsforvalteren sa at tiltaket ikke ville ha konsekvens for fugl. Ofte var begrunnelsen i godkjente vedtak med registrering av fugl, slik som dette:

«.. Omsøkte tiltak vurderes til ikke å påvirke fuglelivet i vesentlig grad. Teknisk forvaltning er heller ikke kjent med andre særlige biologiske eller landskapsmessige verdier på stedet, og vurderer tiltaket til ikke å komme i konflikt med naturmangfoldloven»

Et annet eksempel fra godkjent oppføring av to redskapsnaust med registrering av fugl av forvaltningsinteresse:

«Miljødirektoratets naturbasekart inneholder flere registreringer i området, av arter av nasjonal forvaltningsinteresser. Videre er området registrert som et inngrepsfritt naturområde. Utover dette er teknisk forvaltning ikke kjent med andre særlige biologiske eller landskapsmessige verdier på stedet, og vurderer tiltaket til ikke å komme i konflikt med naturmangfoldloven. Her vises også til fylkesmannens uttalelse med hensyn til fuglebestanden». Statsforvalteren ville at kommunen skulle avslå søknaden på grunn av presedensvirkning.

Det er kun ett eksempel på avslag hvor det var registrering av fugl av nasjonal eller vesentlig regional interesse, men avslaget var ikke på grunn av fugleobservasjonene. Både nml §§ 8-9 var tydelig vurdert, hvor det står:

«Forvaltningsvedtak som kan berøre naturmangfoldet skal i henhold til naturmangfoldlovens (nml.) § 7 vurderes etter prinsippene i samme lovs §§ 8 - 12. Dette innebærer blant annet at vedtak som berører naturmangfoldet skal bygge på vitenskapelig kunnskap om effekten beslutningen kan få for naturmangfold, jf. nml. § 8. Videre skal det legges til grunn et føre var prinsipp som innebærer at dersom det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om virkningene beslutningene kan ha, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet, jf. nml. §9. ... Miljødirektoratets naturbasekart inneholder flere registreringer i området. Det gjelder arter av «stor forvaltningsinteresse» (ærfugl og fiskemåke) og arter av «særlig stor forvaltningsinteresser» (svartbak, skjærpipelerke, krykkje, lomvi og makrellterne)».

Tiltakshaver har i dette tilfelle innhentet kunnskap gjennom en uttalelse fra naboen², som sier: *«Krågøy har i dag liten betydning som hekkeplass for måker. Det hekker noen par med ærfugl på øya og disse har tilhold tett opp til folk og våre aktiviteter. Det ser ut til at*

² For ordens skyld: den navngitte naboen har tilknytning til ornitologisk forening, ref. Google

ærfuglene lettere unngår minkpredasjon ved reir nærme menneskelige aktiviteter. Området mellom våre to hytter har ingen hekkeplass for spesielle fuglearter og det hekker definitivt ingen måker i dette området av øya».

Kommunen begrunnet vedtaket med at tiltaket ikke vil komme i konflikt med observasjonene basert på uttalelsen fra naboen som har utført registreringene av fuglene på øya, og at Statsforvalteren ikke kom med merknader til denne uttalelsen. Søknaden ble avslått med begrunnelse i at tiltaket kommer for nærme sjøen og ville øke det bebygde preget i området, men at kommunen er positiv til en ny vurdering dersom tiltaket trekkes lenger vekk fra sjøen.

3.3.2.2. Naturtyper av nasjonal eller vesentlig regional interesse

Det var i alt 15 vedtak med registrering av ålegrasforekomster, ett vedtak med slåttemark og ett vedtak med strandeng og strandsump. Omtrent alle ålegrasforekomstene var en naturtype av nasjonal interesse. Det kom ofte ikke frem hvilken klassifiseringsverdi ålegrasforekomsten hadde. Det er kun ett eksempel det det står at det er A-verdi, og ett som har C-verdi. Begge vedtakene har en tydelig gjennomgang av nml med begrunnelse, hvor det står i vedtaket med A-verdi:

«Forvaltningsvedtak som kan berøre naturmangfoldet skal i henhold til naturmangfoldlovens §7 vurderes etter samme lovs §§ 8 - 12. Det er registrert marint biologisk mangfold i området der kabelen skal strekes: Dette er en ålegraseng som har fått verdien svært viktig A, og denne er derfor av nasjonal verdi. Kommunen stiller flere vilkår for at tillatelsen som skal ivareta hensyn til ålegrassenga og forhindre skade eller ulempe for det biologiske mangfoldet i området og teknisk forvaltning mener derfor tiltaket ikke vil komme i konflikt med prinsippene i naturmangfoldloven»

Det er kun ett avslag der det søkes om å utføre inngrep i ålegras. Avslaget ble begrunnet med at usikkerheten rundt mudring og virkningen på ålegrasforekomsten var for stor, og at det derfor burde avgjøres gjennom plan (se kapittel 3.3.3.). Tiltak som kan komme i konflikt med ålegraseng fikk ofte én av to vurderinger. Enten så vurderte planutvalget at mindre tiltak som moloer og utriggere ikke ville komme i konflikt med registreringen, med begrunnelsen at tiltaksplasseringen i situasjonskartet og registreringen i naturbase ikke

overlappet. Eller så var det tiltak som vann og avløp (VA) og brygger, hvor det ble stilt krav til gjennomføringen, enten ved ny plassering av trasé eller andre krav til utføringen av gravearbeidet eller avgrensning hvor det ikke kan mudres.

3.3.2.3. Vilkår for å redusere risiko for skade på naturmangfold

Av de 65 vedtakene med registrering av naturmangfold, hadde over halvparten vilkår til tillatelsen. De fleste vilkårene handlet lite om ivaretagelse av naturmangfold, men dreide seg mer om estetiske hensyn om byggetekniske utforminger, naturtilpassede farger og overflater, ikke-reflekterende materialer og høyde til tiltaket Figur 10.



Figur 10 viser hvordan hyttene får en naturlig tilpasning i terrenget, og at det er ikke reflekterende overflater og liknende, Hille, Mandal Foto: Tor Anders Madsen

Vilkår for å redusere skade på naturmangfold ble i hovedsak brukt der det var registrert ålegraseng, men også terrenginngrep i naturtyper som strandeng og slåttemark fikk vilkår til utføringen. Ved graving i slåttemark ble det stilt krav til skånsom gjennomføring, at den autentiske jorden tilbakeføres og slåttemarkens mangfold av planter igjen etableres. Vilkår som ble stilt til oppføring av vann- og avløpsrør (VA), eller brygge ved ålegrasforekomster, var krav som skånsomt gravearbeid og utføring på vinterstid, at graving og spyling ikke tillates, og at VA må plasseres slik at det ikke kommer i veien for fiskeredskaper. I vedtak som omhandlet mudring var det stilt vilkår som bruk av siltgardin, og avgrensninger på hvor det ikke tillates mudring. Der hvor fiskeridirektoratet stilte seg negative til inngrep i ålegrasforekomster, og kom med krav til gjennomføringen dersom tiltaket allikevel skulle tillates, så har kommunen godkjent alle søknadene forutsatt at vilkårene til fiskeridirektoratet følges.

3.3.2.4. Vektlegging av rådmannens anbefaling

Av de 189 vedtakene, så var det 161 vedtak hvor det ikke kom frem hva rådmannens anbefaling var. Der rådmannens anbefaling var nevnt, var det 11 søknader som rådmannen ville avslå, kun fire ble avslått av planutvalget. Planutvalget godkjente alle vedtakene som rådmannen stilte seg positiv til. Planutvalget sa seg også enig i saker der rådmannen foreslo delvis godkjenning.

3.3.3. Vektlegging av økosystemtilnærming og samlet belastning

Økosystemtilnærmingen kom ikke godt frem i vedtakene med registrering av naturmangfold eller henvisning til nml. Påvirkning og vurdering av tiltaket i forhold til økosystemtilnærming og samlet belastning, kom kun frem i 15 av 65 vedtak med registrering av naturmangfold. Vurdering av samlet belastning var oftest der det var registrering av ålegraseng, men ble også vurdert i der man ønsket å utføre inngrep i slåttemark. For å redusere samlet belastning på ålegraseng og slåttemark ble det stilt vilkår til tillatelsen. I de tilfellene der Mandal foretok en vurdering av økosystemtilnærmingen, som i ålegras- og gyteområder, kom det ikke tydelig frem at det var § 10 som ble vurdert. I de fleste vedtakene der Mandal nevnte noe om konsekvenser for et økosystem, så hadde Statsforvalteren eller Fiskeridirektoratet kommet med en uttalelse om det samme.

Det var kun to vedtak som ble avslått med begrunnelse i samlet belastning, i begge tilfellene var det søkt om mudring. Den ene eksemplet er en søknad om mudring ved en ålegrasforekomst, hvor det var usikkerhet knyttet til virkningen på ålegras. Kommunen skriver: *«Dette vil også være i konflikt med prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8- 12, hvor det blant annet stilles krav om et forsvarlig kunnskapsgrunnlag og at påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning et økosystem vil bli utsatt for»*. Videre begrunnes avslaget med *«Det bør derfor avklares gjennom en planprosess hvor man vurderer den samlede belastningen tiltak i område vil utsette ålegressengen for, før man tar stilling til i hvilken utstrekning det kan mudres ved brygger i området»*.

I godkjente mudringssøknader, blir det stilt vilkår til gjennomføringen av tiltaket. Det er også i noen tilfeller stilt krav til at *«.. bryggene kan tillates, forutsatt at det ikke skal mudres»*.

Det er også ett eksempel der kommunen ga avslag til en brygge, med begrunnelsen at de mistenkte at området bryggen skal plasseres i var for grunt, og at en tillatelse til brygge kunne føre til en mudringssøknad på et senere tidspunkt. Det begrunnes videre med at mudring vil være negativt for det biologiske mangfoldet i området, og de viser til Statsforvalterens uttalelse «.. at gjenværende mudderbukter bør bevares da disse er viktige for næringskjeden i havet».

En annen vurdering av samlet belastning, er i et vedtak der planutvalget mente at oppføring av enda en brygge ved et ålegrasområde ikke ville føre til økt belastning: «Siden tiltaket gjelder en enkel ilandstigningsbrygge, i et område det allerede er en god del bygger i, kan vi ikke se at tiltaket vil komme i ytterligere konflikt med lokaliseringen».

3.4. Semistrukturerte intervjuer

3.4.1. Innhenting av kunnskap om naturmangfold

Kommunen

I intervjuet med kommunen kommer det frem at det er naturbase som er hovedkilde til innhenting av kunnskap. Denne kunnskapen kombineres ofte med annen fagkompetanse og lokalkunnskap. Innhenting av kunnskap varierer litt avhengig av tiltakets omfang, og der det har vært stor usikkerhet rundt tiltakets påvirkning, har kommunen innhentet ekstra kunnskap fra for eksempel ornitologisk forening for å få klarhet i om tolkningen deres er riktig. De har også bedt om veiledning og råd av statsforvalteren i noen tilfeller. I enkelte saker har tiltakshavers erfaringer om naturmangfold blitt tillagt vekt, dersom informasjonen er i samsvar med registreringer i naturbase.

Informanten påpeker at det alltid foretas befaring der det søkes om å ta i bruk ubebygde områder. Naturmangfold blir lite prioritert på befaring, fordi det er så mye annet som skal undersøkes, og fordi det er begrenset kunnskap om naturmangfold blant de som befarer. Tilfeller hvor kommunen ikke drar på befaring, er ofte i forbindelse med søknader om fradeling og tilbygg i områder som er satt av til spredt bebyggelse. Slike områder er etter informantens syn allerede vurdert den gangen planen ble vedtatt, og får derfor ikke en ny vurdering etter nml, eller befaring. Andre årsaker til at det ikke foretas befaring er at man vurderer at tiltaket har liten eller ingen betydning for naturmangfold, eller at tiltakshavers

informasjon om naturmangfold er i samsvar med registreringer i naturbase, slik at det ikke blir et behov for å kontrollere det ytterligere.

Når jeg spør om hva man gjør i tilfellene der det er områder uten dekningsgrunnlag i naturbase, er svaret at som oftest i strandsonen så søkes det om tilbygg og sånn i områder som allerede er nedbygd, og da er det ikke alltid at kommunen undersøker dette videre selv om kartbasen er dårlig.

Statsforvalteren

Statsforvalteren forteller at det er kommunens ansvar å innhente tilstrekkelig kunnskap, og belyse saken så godt som mulig. Når statsforvalteren skal innhente kunnskap, bruker de en egen kartløsning med kartlag som er aktuelle for Agder, som arter eller naturtyper av nasjonal eller vesentlig regional forvaltningsinteresse. Dersom det er behov for mer kunnskap, har de en egen faggruppe med spesialkompetanse på naturmangfold, og kjennskap til lokale forhold. I tilfeller der statsforvalteren mistenker at tiltaket kan komme i konflikt med naturmangfold, vil artsgruppen sjekke ekstra der. Det er sjeldent statsforvalteren er på befaring i dispensasjonssaker, siden dette er både tid- og ressurskrevende. Hvis de drar ut er det på grunn av ny bebyggelse i urørte områder, noe som sjelden er på dispensasjon. Det kommer også frem at de ofte må bistå kommuner med lav kompetanse og lite fagmiljø som etterspør rådgivning og veiledning til saksbehandlingen. I «små saker» er dette arbeidet veldig ressurskrevende

3.4.2. Vektlegging av «føre-var-prinsippet»

Kommunen

I intervjuet kom det fram at det ikke er ønskelig å bygge der det er ålegras, kystlynghei og hule eiker. I slike tilfeller blir tiltakshaver anbefalt å finne en alternativ plassering når, eller hvis, de søker. Informanten forteller at det er veldig mye ålegras i Mandal og at det er den naturtypen som oftest dukker opp i dispensasjonssaker. Ålegras er viktig for småfisk, en del planter og dyr som lever der, så ålegras har jo en veldig viktig funksjon, sier informanten. Det legges til at kommunen tar vare på ålegras, fordi de har fått beskjed om å gjøre det. I forhold til at utbygging i strandsonen kan generere økt båttrafikk, og bruk av større båter, blir det forklart at kommunen ikke har myndighet til å regulere båttrafikk, så dette er en vurdering som de ikke tar hensyn til. Det legges også til at båtlivet i Mandal er en viktig kvalitet, som

kan sikre bosetting. For å sikre at et tiltak ikke kommer i konflikt med ålegras, forteller informanten at de sammenstiller plankartet til tiltaket og ålegrasforekomsten. Der kommunen mistenker at tiltaket kan komme i konflikt med ålegras, blir det bedt om utarbeidelse av en fagrapport. Denne fagrapporten er kostbar å lage, og informanten mener derfor at det er mange søknader som ikke kommer, når dette kravet blir informert om på forhånd.

Når det kommer til arter av forvaltningsinteresse, forteller informanten at det ikke er så mange saker dette angår. Det er jo noen saker om fugl, og de sjekker de tilfellene der et tiltak meldes inn, fordi det kan komme i konflikt med fugl. I forhold til sjøfuglers nedgang og tilgang på hekkeområder, blir det fortalt at det er flere verneområder i skjærgården som er satt av til fugl. I forhold til utbygging tillates det ikke bygging der det er registrert hekkeområder, men det søkes jo ofte om tilbygg, så hadde det vært et hekkeområde, så er det allerede ødelagt av det bygget som står der fra før. Det kommer i tillegg frem at Mandal har veldig mange registreringer av fugl av forvaltningsinteresse. Mange av registreringene er over 100 år gamle, og antallet observasjoner av én og flere arter gjør det vanskelig og skulle ta hensyn til alle.

Informanten mener at rådmannens anbefaling ble respektert og vektlagt i vurderingene, men den fikk ikke alltid medhold, med mindre rådmannen var positiv til tiltaket. Dersom rådmannens anbefaling var negativ, var planutvalget ofte enstemmig uenig. I noen tilfeller der planutvalget var uenig med rådmannens anbefaling, ba de om råd til ordlegging og vurderinger av nytt innhold til vedtaket.

Statsforvalteren

Statsforvalteren sier at de vil motta alle saker i strandsonen, slik som fradeling, tilbygg, og oppføring av nye bygg. Statsforvalteren opplever at de har mottatt alle sakene som skulle vært på høring, og at miljøvernavdelingen i utgangspunktet gir høringsuttalelser i alle dispensasjonssaker. Statsforvalteren kommer med mest råd og veiledning til kommunen og fraråder saker som kan påvirke naturen negativt. Nasjonale og vesentlig regionale interesser som trekkes frem som statsforvalteren skal ivareta, er A- og B-verdier, utvalgte naturtyper og prioriterte arter, og at de er spesielt oppmerksomme på ålegrasenger. Dersom kommunen tillater et tiltak som statsforvalteren er negativ til, så har de klagerett som en siste utvei.

Statsforvalteren opplever at merknadene deres vektlegges, og påpeker at kommunen skal jo vurdere de etter bestemmelser fra statlig regulerte myndigheter. På generell basis i Agder er det noen kommuner som er flinke, og følger rådene til statsforvalteren og stiller krav og vilkår til tiltakshaver basert på dette, mens andre kommuner ser lite på merknadene. Det blir sagt at det kan virke som det kun blir en ren formalitet at de må følge Statsforvalteren, og utfallet blir ofte slik planutvalget ville i utgangspunktet.

I spørsmål om hvilke tiltak som kan ha størst virkning på naturmangfold og ikke, svarer Statsforvalteren at tilbygg, påbygg og utvidelser ikke har så stor betydning for naturmangfold, siden dette ofte kommer i områder som allerede er opparbeidete. Derimot kan tiltak slik som brygger som kan føre til mudring eller utfylling, og VA-kabler som kan føre til sprengning eller boring i fjell ha stor negativ effekt på naturmangfold. Oppføring av VA kan i tillegg ha høyere samfunnsinteresse.

3.4.3. Vektlegging av økosystemtilnærming og samlet belastning

Kommunen

Informanten forteller at kommunen vektlegger økosystem veldig tungt, men i dispensasjonssaker vektlegges økosystemer veldig lite. I hovedsak er det i arbeidet med plan at økosystemer vektlegges, siden de ofte tilrettelegger for ny bebyggelse som spiser opp ubebygde områder. Generelt er det kun i kommuneplanen at samlet belastning vurderes.

Informanten sier at dersom føringene fra Statsforvalteren var i forhold til nml, så ble de tatt mere hensyn til, enn om føringene kun dreide seg om at tiltaket lå i strandsonen. For å unngå å skape presedens, og for å kunne gi mer lik behandling av søknadene, ble det utarbeidet tydelige rammer på størrelse, utnyttingsgrad og tilpasning til området. Der kommunen ikke følger vedtatt plan og tillater dispensasjon, er ofte i planer hvor det ikke er fastsatt egen byggegrense mot sjø, men som har hatt intensjon om hvor byggegrensen skulle gå. Informanten sier at på grunn av at planprosessen ofte tar over ett år, blir gamle planer sjeldent oppdatert. I første omgang fokuseres det på å utarbeide planer i pressområder. Informanten mener at gamle planer fra før 1985-loven, også burde anses som gyldige planer, siden planene ble behandlet etter gjeldende lovverk den gangen de ble utarbeidet.

Statsforvalteren

Statsforvalteren sier at det er utfordrende å se den samlede belastningen i dispensasjonssaker fordi det blir så mange små enkeltsaker over tid. Antallet dispensasjoner er altfor høyt samlet sett, og det er vanskelig å se hvilken betydning en enkelt sak kan ha. Man kjenner heller ikke til hvor grensen går, så det blir vanskelig å vite når denne er nådd. Den store sammenhengen glipper litt, så derfor er den totale belastningen den største utfordringen med dispensasjonssaker.

4. Diskusjon

Denne studien har til hensikt å finne ut hvordan naturmangfold ivaretas gjennom utbygginger i strandsonen, ved å analysere hvordan Mandal kommune har begrunnet nml § 7 og videre §§ 8–10 i dispensasjonsvedtak. I underproblemstilling 1 ønsket jeg å finne ut hvordan kunnskap om naturmangfold ble innhentet etter bestemmelsen i kunnskapsgrunnlaget. Naturbase var hovedkilde til kunnskapsinnhenting, og viste seg å ikke alltid være et tilstrekkelig grunnlag. I underproblemstilling 2, var målet å finne ut hvordan Mandal har vektlagt usikkerhet tilknyttet negativ virkning på naturmangfold, og fulgt merknader fra offentlig myndighet der myndighetene vil avstå. Mandal er «føre-var» i noen saker der det er usikkerhet knyttet til virkning fra mudring på ålegras. Men som regel velger de heller avbøtende tiltak til gjennomføringen, enn å avstå søknaden. Underproblemstilling 3 hadde som mål å undersøke hvordan økosystemtilnærmingen og samlet belastning ble vurdert, og vektlagt. Det kommer frem at dette er vanskelig for kommunen å vurdere i enkeltsaker, og det gjøres oftest gjennom plan. Det har kun vært i to vedtak der § 10 har vært medvirkende årsak til avslag.

4.1. Henvising til naturmangfoldloven § 7

Det var naturlig å gjøre den første inndelingen av vedtaksinnholdet, etter om vedtaket hadde henvisning til nml § 7, selv om dette er en streng tolkning av hvordan § 7 skal komme til uttrykk. Det finnes jo eksempler hvor nml § 7 ikke er nevnt, men at §§ 8–12 er velbegrunnet i vedtaket (som ble avslått). Det var også flere vedtak som hadde vurdering av naturmangfold (biologisk mangfold), men som manglet henvisning til lovteksten, eller

paragrafene i nml. Selv om man tar vekk vedtakene med innhold om naturmangfold, blant de uten § 7, så er det fortsatt 21 vedtak der det ikke var noe innhold om naturmangfold.

Årsaker til at 20 % godkjente vedtak manglet henvisning til nml § 7, eller at 11 % manglet innhold om naturmangfold kan være mange. Den mest alvorlige årsaken er hvis det er saksbehandlingsfeil som kan føre til ugyldighet av vedtaket. I intervjuet med kommunen blir det sagt at de alltid skal ha med tekst om biologisk mangfold, landskapsvern og allmenn ferdsel. Videre blir det forklart at det kan hende § 7 har uteblitt på grunn av en skrivefeil, eller at det ikke er registrering av naturmangfold og derfor blitt glemt. En annen forklaring er at det kan ha blitt avklart tidligere i prosessen og at endringer i signaler fra politikere kan ha ført til endret innstilling. Det kan også ha vært i et byggeområde uten avsatt byggegrense, men med en intensjon om byggegrense, slik at vurderingen ikke er blitt med i den enkelte dispensasjonssøknaden. Det kan også tenkes at det ikke er blitt vurdert i det hele tatt i de sakene. I undersøkelse om forvaltningens bruk av de miljørettslige prinsippene, kommer det frem at i kommunene var det vanligst å integrere vurderingen av § 7 i den generelle vedtaksteksten (Hårklau, et al., 2014). Dette er noe som informanten også trekker fram, at i dispensasjonssaker tar de ofte pbl som utgangspunkt. Derfor vurderes naturmangfoldet mest etter naturhensynet i pbl, og ikke direkte etter bestemmelsen i nml § 7. I pbl § 1-1 fjerde ledd, siste setning så står det «.. at konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives», og i pbl § 1-8 står det klart at i 100-metersbeltet så skal det tas særlig hensyn til naturmiljø og friluftsliv. Dette betyr at selv om kommunen tar utgangspunkt i pbl når de behandler dispensasjonssøknader, så skal allikevel hensynet til naturmangfold begrunnes i vedtakene. Det kommer også tydelig frem i kommuneplanen at tiltak som påvirker naturmiljø, biologisk mangfold og spesielt verneverdier, skal behandles etter nml (Mandal kommune, 2015 a).

Jeg tror noe av forklaringen til manglende henvisning til nml § 7, eller nml, kan være at noen av vedtakene jeg har fått tilsendt ikke har inneholdt all informasjonen til vedtaket. Formatet til noen av vedtakene bar preg av at dette var en søknad som har gått frem og tilbake i systemet, og fått tilpasninger etter andre krav, og på den måten kan noe av innholdet falt ut. Dersom det er utført begrunnelse av naturmangfold, så burde ikke dette forsvinne i behandlingsprosessen av vedtaket. Dette er i så fall en veldig uheldig praksis. Når et forvaltningsorgan (kommunen) ikke har tatt hensyn til ett eller flere miljøprinsipper ved en byggetillatelse, kan det føre til ugyldighet av vedtaket (Winge, 2013, s. 258). Nml § 7 og

videre §§ 8–12 nevnes i omtrent alle vedtakene der Mandal ikke har funnet registrering av naturmangfold. I vedtak der Mandal gir avslag, er ofte bestemmelsene til nml § 7 tydelig begrunnet. Dette viser at kommunen faktisk vet at, og hvordan, nml § 7 skal begrunnes i vedtaket.

I alle årene jeg har undersøkt, var det brukt standardisert tekst i de fleste tilfellene, der det ikke var registrert funn av naturmangfold. Teksten har en rar syntaks og litt skrivefeil. Det er sikkert fint for forvaltningen å bruke standardisert tekst i saksbehandlingen, men jeg synes det er litt uheldig at den ikke er bedre utformet. Jeg forstår hva kommunen ønsker å oppnå med «... *Teknisk forvaltning er heller ikke kjent med andre særlige biologiske eller landskapsmessige verdier på stедt, ...*», men jeg synes ordleggingen kunne vært mye tydeligere. For hva er egentlig en *særlig biologisk verdi*? Jeg tror det ville vært bedre om Mandal i stedet brukte en ordlyd som: «*Teknisk forvaltning er ikke kjent med at det finnes arter eller naturtyper av nasjonal eller vesentlig regional interesse i området*». Den standardiserte teksten uten registrering av naturmangfold ble også brukt i tilfeller, hvor enten Mandal selv la til at var arter eller naturtyper av forvaltningsinteresse i området, eller at naturmangfold ble påpekt fra andre. Det brukes også flere andre standardiserte tekster i vedtakene som nevner hensyn til byggeforbudet, og at vurdering av nml skal utføres. I fradelingsakene blant de 65 vedtakene med registrering av naturmangfold, hadde omtrent alle en vurdering at «.. *Da saken kun gjelder fradeling til uendret bruk kan kommunen ikke se at naturmangfoldet berøres*». Det kan kanskje være riktig, men samtidig står det i et annet vedtak der det ble søkt om oppføring til nytt, at naturmangfold ikke blir vurdert i dette tilfellet, fordi dette ble grundig utredet da det ble søkt om fradeling. Den utstrakte bruken av standardisert tekst som ikke alltid er i samsvar med annen informasjon, gjør meg usikker på hvordan Mandal vurderer og vektlegger naturmangfold i noen tilfeller.

4.2. Innhenting av kunnskap om naturmangfold

Naturbase ser ut til å være hovedkilde til kunnskap om naturmangfold. Det er i liten grad gjort rede for artens bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økosystemers økologiske tilstand, og dermed effekten av påvirkninger. Dette er noen av kriteriene som skal vurderes, dersom kunnskapsgrunnlaget skal være oppfylt (Miljøverndepartementet, 2012 a, s. 22). Den vitenskapelige kunnskapen skal være etterprøvbart, og kan finnes i kartløsninger som

naturbase, artskart, miljøregistrenger i skog. Andre kilder til vitenskapelig kunnskap er Naturindeks for Norge, Artsdatabanken, Naturtypebasen, Mareano og mange flere. Lokal vitenskapelig kunnskap kan innhentes fra Norsk Botanisk forening, Norsk zoologisk forening og Norsk Ornitologisk forening (Miljøverndepartementet, 2012 a, s. 28). Det kom også en portal for økologiske grunnkart i 2020, som gir en oversikt over alle landskap, naturtyper, arter og miljøvariabler (Artsdatabanken, 2020). Statsforvalteren har startet arbeidet med naturtypekartlegging av Agder, resultatet er tilgjengelig i naturbase våren 2022 (Statsforvalteren Agder, 2021).

Der naturmangfold ikke berøres i noen særlig grad, skal det være tilstrekkelig å innhente kunnskap fra naturbase, artskart og annen lett tilgjengelig informasjon (Miljøverndepartementet, 2012 a, s. 23). Det var få tilfeller der det kom frem at det var benyttet andre kilder enn naturbase for innhenting av kunnskap om naturmangfold. I intervjuet med kommunen kommer det frem at de opplever en del utfordringer med kartlagene i naturbase, og fordelingen av dem. Noe av utfordringen som trekkes frem er at det er en overrepresentasjon av fugl, slik at systemet blir tregt å arbeide med på grunn av all datamengden som skal lastes opp. Naturbase blir derfor lite egnet som et verktøy som skal gi oversiktlig informasjon. Mange av observasjonene er også veldig gamle og kanskje ikke aktuelle i dag. Jeg tenker at det er en mulighet at det ikke er en overrepresentasjon av fugl i naturbase, men at det er en underrepresentasjon av for eksempel vegetasjon. I naturbase er det veldig mange registreringer av fugl av særlig stor eller stor forvaltningsinteresse langs kysten i Mandal, i tillegg er det få registreringer av arter eller naturtyper i områder med spredt bebyggelse. Områder som er kartlagt, er ofte der hvor miljødepartementet har initiert kartlegging, eller i verneområder. Det har også skjedd en endring i naturbase (etter intervjuet), og alle observasjoner av samme art er slått sammen, så nå er det litt enklere å se de ulike artene som er registrert i området, og tidsspennet til alle observasjonene. Dersom kommunen har opplevd at naturbase har vært et utfordrende verktøy å bruke, er det litt merkelig at de ikke har brukt andre kilder til kunnskapsinnhenting.

Der det ikke var registrert funn av naturmangfold i naturbase, kom det ikke frem at det var utført kunnskapsinnhenting fra andre kilder. Det ble ikke gitt uttrykk for at det manglet kunnskap, og eventuelt hva som manglet (se kapittel 4.3). Derimot var det tilfeller der det ble påpekt fra overordnet myndighet at det faktisk var registreringer av naturmangfold av

forvaltningsinteresse i området. Det ble for eksempel i merknader fra Fiskeridirektoratet referert til eget kart over gyteområder som viste ålegrasforekomster, som kommunen ikke hadde registrert. I andre tilfeller var det statsforvalteren som påpekte at det var fugl av forvaltningsinteresse i området, som ikke var registret av kommunen ved bruk av naturbase. Dersom alle registreringer fra naturbase er inkludert i vedtakene, viser dette at naturbase alene ikke er tilstrekkelig for innhenting av kunnskap av naturmangfold i alle tilfeller. Der naturbase ikke viste registreringer, burde Mandal dobbeltsjekket andre kartbaser og annen tilgjengelig informasjon for å være sikker på at tiltaket ikke berører naturmangfold. I *temakart naturvern, naturtyper* som ligger i kommuneplanen 2015, er alle områder som er svært viktige og viktige for biologisk mangfold markert. Det er også innarbeidet nasjonalt og regionalt viktige marine naturtyper i planen. Det kommer tydelig frem at områder som ikke er underlagt vern, må ivaretas gjennom den kommunale planleggingen og sektorens arealbruk (Mandal kommune, 2015 b). Det betyr at informasjon om lokasjonen til svært viktige og viktige naturtyper har vært tilgjengelig i kommunens egne kart, men siden dette kartet også referer til naturbase, er det usikkert om det har med alle viktige lokasjoner som forvaltningen skal ivareta.

I rimelighetskravet til kunnskapsinnhenting, står det at «*kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet*». Det må derfor foretas en interesseavveining om behovet for kunnskap satt opp mot kostnadene ved innhenting av slik kunnskap (Winge, 2013, s. 259). Det er i hovedsak tiltakshaver som skal stå for kunnskapsinnhenting, og effekten tiltaket vil ha på naturmangfold. Kommunen kan bistå tiltakshaver, dersom de uansett skal innhente kunnskap via kartløsninger (Miljøverndepartementet, 2012 a, s. 23). Ny kunnskap skal innhentes der tiltaket i stor grad berører naturmangfold, spesielt hvis naturmangfoldet som berøres er truet eller nær truet, ansvarsnaturtype eller -art for Norge, eller det er usikkerhet rundt effekten av påvirkninger på naturmangfold (Miljøverndepartementet, 2012 a, s. 24).

Informanten i kommunen forteller at de vurderer i hver sak hvor mye kunnskap som skal innhentes, basert på tiltakets omfang. I noen tilfeller der kommunen har mistenkt at tiltaket kan få stor negativ virkning på ålegras, har de informert tiltakshaver om kravet til en rapport om tiltakets virkning på naturmangfold. Dette mener informanten har ført til at noen dispensasjonssøknader aldri kommer, fordi kostnaden ved innhenting av kunnskap blir for

stor for tiltakshaver. Analysen av vedtakene viser også at det er noen tilfeller der tiltakshaver har innhentet informasjon. I de fleste tilfellene er det snakk om gjengivelse av registreringer fra naturbase, og som nevnt i et eksempel om fugl, der tiltakshaver har innhentet erfaringsbasert kunnskap om lokale hekkeforhold. Det er også ett tilfelle der det er tatt sedimentprøve av bunnen, for å vise at den ikke var forurensset med tanke på mudring. Dette viser at kommunen krever innhenting av mer kunnskap, der det er stor usikkerhet om virking på naturmangfold, og at de legger utgifter ved innhenting til tiltakshaver. Der tiltakshaver kommenterer ålegras, blir det ofte bemerket at ålegraset ikke er så nærme tiltaket som naturbase viser, derfor er det fint at kommunen dobbeltsjekker informasjon fra tiltakshaver, hvor det sammenstilles kart over tiltak og forekomst. Tiltakshaver har jo interesse i saken, så en kontroll kan være viktig. Her ville det også vært å foretrekke om naturmangfold ble kontrollert på befaring, slik at man så de faktiske forholdene. Naturmangfold er underprioritert på befaring. Dette forklares av informanten og kommer også frem i undersøkelsen om bruk av miljøprinsippene, at kan skyldes at det er for liten kunnskap blant saksbehandlere i en mindre kommune. Mangel på kompetanse fører til at det ikke alltid så lett å vite hva man skal se etter, når man er ute og befarer et område. Selv om flere av de som deltar på befaringen besitter en del kunnskap om naturmangfold, er ikke dette tilstrekkelig for å gjøre en fullverdig vurdering. Dette bekreftes også av Statsforvalteren som erfarer at de oftest gir råd og veiledning til mindre kommuner i fylket, fordi de ikke besitter riktig kompetanse. En annen utfordring med befaring og observasjon av naturmangfold, er at det er ikke alle arter som er til stede i det øyeblikket kommunen befarer et område. Det kan være feil årstid eller tid på døgnet, eller at dyr som flytter på seg ikke er der akkurat da. Dette kan føre til at man ikke får et riktig bilde av situasjonen, og på den måten vil ikke alltid én enkelt befaring være tilstrekkelig for å kunne si noe om naturmangfold i området.

4.3. Vektlegging av «føre-var-prinsippet», og føringer fra offentlig myndighet

Selv om kunnskapsgrunnlaget er oppfylt skal det gjøres en vurdering av § 9, «føre-var-prinsippet». Det skal også legges vekt på «føre-var-prinsippet» i de tilfellene der kunnskapen ikke er tilstrekkelig. Dette kan være der det er usikkerhet knyttet til tiltakets virkning på naturmangfold, der det er kunnskapshull, eller manglende forskning og overvåkning av konsekvenser. Med kunnskapshull så menes det arealer som ikke er kartlagt, eller at det ikke

er noen registreringer av arter eller naturtyper i området (Miljøverndepartementet, 2012 a, s. 31). Som nevnt er det litt flekkvis kartlegging av natur i Mandal, eller det at naturbase ikke viser alt som er kartlagt (se kapittel 4.2). Det kommer ikke frem i vedtak uten registreringer av naturmangfold fra naturbase om det var foretatt videre undersøkelse av området i andre kartbaser, eller om det er foretatt annen kunnskapsinnhenting. Manglede dokumentasjon av kunnskapsgrunnlaget, gjør at det blir litt vanskelig å si hvordan Mandal sikrer at det ikke er kunnskapshull, slik at «føre-var-prinsippet» blir gjeldende.

Dersom det er kunnskapshull, eller sannsynlig at tiltaket vil medføre skade på naturmangfold, har forvaltningen flere valg. De kan enten avslå søknaden, inngå delvis godkjenning, sette vilkår som avbøtende tiltak, jfr. pbl § 19-2, eller som nevnt be tiltakshaver om å innhente mer kunnskap. Det var veldig få eksempler på avslag med usikkerhet knyttet til virkning på naturmangfold. Det var kun ett avslag i forbindelse med ålegras, hvor det var usikkerhet i tilknytning til effekten fra en eventuell framtidig mudring, og at området ville få økt bebyggd preg. Delvis godkjenning ble brukt i noen få tilfeller, der også rådmannen forslo en delvis godkjenning, eller ville avslå. I situasjoner der det var snakk om inngrep i ålegrasenger, valgte Mandal ofte avbøtende tiltak. Det var i hovedsak to tilnærminger, enten et krav om at tiltaket ikke måtte komme i konflikt med ålegras ved å endre trasé, eller avgrense hvor mudring ble tillatt. Det andre utfallet var der Mandal satt flere vilkår for å redusere skade på naturmangfold.

I forhold til delspørsmål i underproblemstilling 2, om planutvalget følger rådmannens anbefaling, er tallgrunnlaget for lite til å kunne slå fast en trend i Mandal. Ut ifra det jeg kan se i vedtakene, og informasjonen fra informanten i kommunen, er at det er ofte den politiske viljen som styrer utfallet til vedtakene, og ikke nødvendigvis anbefalinger fra rådmannen. I intervjuet med Statsforvalteren kommer det også frem at de opplever å ikke bli lyttet til i så stor grad som de burde. Det er fordi slike saker ofte baseres på den politiske viljen i kommunen, og dermed blir det politikken som bestemmer retningen.

Etter pbl § 19-1 skal regionale eller statlige myndigheter ha mulighet til å uttale seg dersom deres saksområde berøres. Vedtak som Mandal ikke har sendt på høring begrunnes ofte med at de ikke kommer i konflikt med nml, selv om fire av vedtakene hadde registrering av arter eller naturtyper av forvaltningsinteresse. En annen forklaring som kom frem i vedtakene, var at saken gjaldt fradeling, så derfor var det ikke nødvendig å sende den på

høring. Statsforvalteren bekrefter i intervjuet at fradelingsaker i strandsonen er absolutt saker de vil ha på høring. I tillegg er det usikkerheten rundt de 39 vedtakene hvor det ikke kommer frem om har vært sendt på høring, hvor 16 av vedtakene manglet innhold om naturmangfold.

Selv om det ikke er en plikt, så «bør» kommunen følge anbefalinger fra overordnet myndighet, spesielt der det foreligger negativ uttalelse. Vilåårene som Mandal satt etter pbl § 19-2, var opprinnelig vilåår fra merknader til Statsforvalteren eller Fiskeridirektoratet. Vilåårene var i mange tilfeller foreslåått av myndighetene, dersom kommunen mot formodning skulle godkjenne vedtaket. Dette viser hvor viktig det er at Statsforvalteren eller andre myndigheter holder et øye med den lokale forvaltningen, og påser at naturmangfold av nasjonal, eller vesentlig regional interesse ivaretas. Det kan tenkes at flere av de godkjente dispensasjonssøknadene, ikke ville fåått like god gjennomføåring med tanke på bevaring av ålegras, dersom statlige myndigheter ikke hadde blitt orientert om saken, og kommet med anbefalinger og vilåår basert på den kompetansen de besitter. Selv om det nok i mange av tilfellene ville vært bedre om Mandal heller hadde fulgt anbefalingen fra Fiskeridirektoratet eller Statsforvalteren i å avslå søknaden.

I situasjoner der man har tilstrekkelig kunnskap om tiltakets virkning på naturmangfold, kan «føre-var-prinsippet» tillegges mindre vekt, og man skal i de tilfellende avveie fordeler og skadevirkninger av tiltaket opp mot andre samfunnsinteresser. Skadevirkninger i sannsynlighetsvurderingen er om tiltaket vil føåre til «*vesentlig skade*» på naturmangfold som alvorlig eller irreversibel skade (Miljødirektoratet, u.d., s. 32). Kommuneplanen i Mandal er tydelig på at kystsonen er viktig for turisme og friluftsliv, og at det er store biologiske og landskapsmessige verdier som skal ivaretas, slik at bruk og vern må balanseres i planleggingen (Mandal kommune, 2015 a). Når det kommer til å avveie tiltakets fordel og skadevirkninger opp mot andre samfunnsinteresser kommer det ikke så godt fram hvorfor tiltaket vil være til fordel eller ulempe for andre. I vedtak som ble avslåått kom det tydelig frem at hensynet til allmennhetens mulighet til fri ferdsl var viktig og må ivaretas, men det var ikke alltid dette fikk avgjøårende vekt. I de tilfellene der Mandal bruker vilåår for å redusere skade på naturmangfold, kommer det ikke frem andre vurderinger om samfunnsnyått til tiltaket. Her kunne det jo tenkes at i tilfeller der det var snakk om inngrep i ålegras for å oppføre VA, så ligger samfunnsnyått i at man får bedre renovasjon i et

område. Dette bekreftes også av Statsforvalteren, som sier at VA kan ha en samfunnsnyttig funksjon, som gjør at det kan være enklere å tillate. Derimot så vil kanskje en oppføring av en privat brygge ha færre argumenter som er til fordel for friluftsliv og allmennhetens tilgang til fri ferdsel. Ifølge kommunens nettside kan man ved en privat brygge sette opp skilt som hindrer allmennheten å bruke den. Ved økt privatisering i strandsonen blir det også færre steder hvor man kan ankre opp uten å unngå at man kan være til sjenanse for bebodde hus eller hytter. Mange av de offentlige friluftsområdene i Mandal er på øyene, og krever at man har båt Figur 7, slik at tilgjengelig strandsoneareal langs fastlandet burde få høyt fokus for ivaretagelse til friluftsliv, turister og allmenne interesser. Dersom det var en bedre tydeliggjøring og vektlegging av allmenne interesser og naturmiljøet som er en del av formålet til byggeforbudet i pbl § 1-8, ville det vært enklere å slå fast at dette var hensyn som var avveid opp mot økt privatisering.

Dersom et tiltak vil påvirke forvaltningsmålene for naturtyper, arter (§§ 4-5) eller økosystemer (se kapittel 4.4), eller dersom det er truet og verdifullt naturmangfold som berøres, så skal vedtaket ha en grundigere vurdering og dokumentasjon (Miljøverndepartementet, 2012 a, s. 35). I de 16 vedtakene der det var registrert fugl av forvaltingsinteresse (truede arter), var det kun ett avslag, og det var ikke basert på fugleobservasjonene. I flere av vedtakene med registrering av fugl med forvaltingsinteresse, så ble ikke artene nevnt. Der artene ble nevnt, var det ikke noe mer informasjon om artens bestandssituasjon eller forvaltningsmål. Begrunnelsen i vedtak med registrering av fugl var ofte at det var et «mindre tiltak» i et område med allerede en del bebyggelse, så tiltaket antas å ikke ha noe virkning på fugl som var registrert i området. I naturbase er mange av aktivitetene til observasjonene av fugl knyttet til næringssøk, Figur 11, eller er en generell observasjon, og er ikke direkte knyttet opp mot hekking, som er det som normalt vektlegges i utbyggingssaker. Hvilken aktivitet som var tilknyttet de ulike observasjonene ville vært interessant å få vite i vedtakene. Det kan jo være at der det var registrering av fugl, så tas det mindre hensyn til registreringen,



Figur 11 Måker i næringssøk etter sildeåte (småsilde),, Langestranda, Sånun Mandal Foto: Tor Anders Madsen

fordi det var snakk om en tilfeldig observasjon og ikke et fast tilholdssted for fuglen. Det er klart at der mange fuglearter foretar næringssøk, så burde forvaltningen ta ekstra hensyn til de verdifulle områdene, og ikke kun tenke på hekking, fuglene må jo ha mat også. I forhold til viktige næringsområder for fugl, burde forvaltningen også ta hensyn til om tiltaket kan føre til økt båttrafikk i området som kan være belastende for fugl, spesielt vår og tidlig sommer hvor mange sjøfugl svømmer med kyllinger. Det kan også tenkes at observasjonen er så langt bak i tid, at den derfor ikke tas hensyn til. Dersom vedtakene hadde hatt en bedre begrunnelse rundt registreringen av fugl, ville det kanskje vært mulig å se hvordan Mandal vektla fugl av forvaltningsinteresse i strandsonen.

4.4. Vektlegging av økosystemtilnærming og samlet belastning

Det var oftest i situasjoner der offentlig myndighet hadde merknad til økosystemtilnærming, at økosystem ble nevnt. Samlet belastning var tydeligst i saker som kunne skape presedens. Stort sett så var økosystemtilnærming og samlet belastning noe som ble nevnt at skulle vurderes, og at vurderingen var at tiltaket ikke ville få negativ effekt. Det er sjeldent tatt med begrunnelser om utbredelse eller tilstand til forekomsten, satt opp mot nasjonale eller regionale forhold, eller en sammenlikning av samlet belastning nå og i framtiden med tanke på framtidig planlagt utbygging etter plan.

Vedtak der verdien til ålegrasforekomsten ble nent, fikk en grundigere begrunnelse etter nml, enn vedtak hvor det ikke kom fram hvilken verdi ålegrasenga hadde. Begge vedtakene som omhandlet enten en A-verdi eller C-verdi, hadde med viktigheten og verdien til ålegrasforekomsten, begrunnelse etter nml, og at skadevirkninger var forsøkt redusert gjennom vilkår. Det er riktig at dersom en naturtype ikke er av nasjonal interesse, kan man behandle vurderinger og vektlegginger i loven på en enklere måte (Miljøverndepartementet, 2012 a, s. 15). På grunn av at dette ikke var redegjort for i vedtakene, slik som at ålegrasforekomsten ikke er av forvaltningsinteresse, så blir det vanskelig å forstå hvorfor noen vedtak fikk en mindre grundig begrunnelse i nml enn andre. I tilfeller der Mandal har nevnt samlet belastning i forhold til ålegras, er enten i forbindelse med avslag til mudring, eller at én brygge til der det allerede er en del brygger, ikke vil føre til økt belastning for lokaliteten.

Informanten i kommunen sier at det er stort sett gjennom plan, at man vurderer økosystemtilnærmingen og samlet belastning. Dette kommer også frem i det ene avslaget der kommunen var usikker på konsekvensen av tiltaket på mudderbanker i området. Avslaget ble begrunnet med at dette burde avklares gjennom en planprosess, før man kan ta stilling til den samlede belastningen. Et spørsmål man kan stille seg, er hvorfor Mandal ikke foretar en slik vurdering oftere, dersom de opplever at det er lettere å vurdere økosystemtilnærmingen og samlet belastning i utarbeidelse av plan, og ikke i enkeltdispensasjoner.

Informanten i kommunen sier, at i forhold til Statsforvalterens merknad om å skape presedens, at der det dispenseres fra gamle planer så burde den gamle planen anses som gyldig. Planen har fått riktig behandling etter lovverket den gangen den ble laget. I tillegg har planen oftest en intensjon om hvor byggegrensen skal gå. Det legges til at i dag er det gjennom plan med spredt bebyggelse at strandsonen bygges ned. At plan bidrar til nedbygging av strandsonen kan også ses i kommuneplanen, hvor det er lagt til rette for en del ny bebyggelse i eller rett ved strandsonen. Det kommer også fram at det er lagt til rette for mye mer bebyggelse i plan, enn det det er behov for i kommunen. Fritidseiendommer kan utnytte tomten opp til 120m² BRA, og i tillegg oppføre en platting på 50m². Flere av hytteområdene får i tillegg større småbåtanlegg som vil skape økt båttrafikk i området, Figur 12. Det er mange ledige småbåtplasser i kommunen, og det tilrettelegges for flere småbåthavner, samtidig som det egentlig er behov for båtplasser og vinteropplagingsplasser til store båter (Mandal kommune, 2015 a).



Figur 12 Bilde viser Høksås Mandal, som er et helt nytt hyttefelt Foto: Tor Anders Madsen

Med en så raus arealpolitikk, skulle man tro at det er tilstrekkelig å tillate utbygginger etter plan, og ikke at det er et behov for å dispensere fra vedtatt plan. Analysen av dispensasjonsvedtakene i denne studien viser at oppføring av nytt er desidert den største gruppen av tiltaksformer som det søkes om, og antall saker det gis tillatelse til, Figur 8. Oppføring av nytt som godkjennes er tilbygg, anneks, sjøboder, båthus, brygger og utriggere. Det er ytterst få boliger eller fritidsboliger som oppføres i urørte naturområder, eller i områder der det ikke er spredt bebyggelse fra før. Dette stemmer med målet i kommuneplanen om at det ikke skal opprettes nye boliger eller fritidsboliger i områder med verdifull natur (Mandal kommune, 2015 a). Tilrettelegging for utbygging gjennom plan i strandsonen, har blant annet ført til at Lindesnes kom dårlig ut i kommunerangeringen til Sabima. Den lave rangeringen ble begrunnet med at Lindesnes må redusere omfanget av privatisering i strandsona, bygging i LNF-områder og på jordbruksarealer, samt få et mål om å bli arealnøytrale (Sabima, 2020). Tall fra SSB viser at potensielt tilgjengelig strandsoneareal i Lindesnes ble i perioden 2015 til 2019 redusert med 153 dekar. Det var kun bygningsnært areal < 50 meter som økte tilsvarende (SSB, 2021 a). Garasjer og uthus til bolig utgjorde 60 %, mens fritidsboliger var på 23 % (SSB, 2021 b). I dag er tilgjengelig strandsoneareal i Lindesnes på 57 % (SSB, 2021 c).

Jeg tror noe av problemet med «bit-for-bit» nedbyggingen av natur, er at det er ulikt syn på hva som bidrar til nedbyggingen av natur. Begrepet «mindre tiltak» dukket stadig opp i vedtakene, som beskriver tiltak som tilbygg, anneks, brygger og sjøboder. Begrepet brukes i den grad at det er et «mindre tiltak», så derfor antas det at det ikke vil få konsekvens for naturmangfold. Informanten bekrefter at Mandal vurderer «mindre tiltak» til å ikke bidra til nedbygging av natur og økt privatisering, fordi dette er tiltak som ofte kommer i områder som er nedbygd eller har spredt bebyggelse fra før. I pbl § 1-6 skilles det ikke på tiltaksform eller -størrelse, og byggeforbudet i § 1-8 gjelder for alle tiltak etter § 1-6. Flere undersøkelser viser til at nedbyggingen i strandsonen skyldes tiltak som er tillat gjennom dispensasjoner over tid, og at en tillatelse til bolig eller hytte ofte vil føre til behov for flere bygninger (Stokke, et al., 2008; 2009, Baldersheim, 2021). Det kommer også frem at dersom man tilrettelegger for småbåthavner, så blir det også behov for å anlegge vei og parkeringsplass til området, og at økt småbåttrafikk kan være en utfordring for padlere, friluftsliv og sjøfugl (Miljødirektoratet, 2019).

5. Konklusjon

Selv med byggeforbud i snart 70 år, er det fortsatt et problem at strandsonen bygges ned og privatiseres. Truede arter i fjæresona har størst negativ effekt av arealendringer på land, og flere sjøfuglarter er truet eller er i stor nedgang.

Analysen i dette studiet viser at Mandal kommune kun ga avslag til ni dispensasjonssøknader i strandsonen i perioden 2016 til 2019. Det er få vedtak som er avslått på grunn av bestemmelsene i naturmangfoldloven. Vedtak som ble godkjent manglet ofte en tydelig vurdering og vektlegging av naturmangfold, med henvisninger til bestemmelsene i naturmangfoldloven.

Det var kunnskapsgrunnlaget som kom best frem i vedtakene, men kunnskapsinnhenting hadde ofte mangelfull begrunnelse i forhold til kunnskapshull, og spesifisering av artens bestandssituasjon, naturtypens utbredelse og økosystemers økologiske tilstand. I hovedsak var det kommunen som sto for kunnskapsinnhenting, og naturmangfold ble ikke vurdert på befaring. Rimelighetskravet kom best frem der Mandal var usikker på tiltakets virkning på ålegras, spesielt mudring, og lot tiltakshaver avgjøre om de ville ta kostnaden ved ny kunnskapsinnhenting, eller la vær å søke dispensasjon.

Det er kun ett tilfelle der Mandal har avslått en søknad på grunn av stor usikkerhet til tiltakets virkning på ålegras, og at tiltaket heller burde avgjøres gjennom plan. I tilfeller der tiltaket kunne medføre skade på naturtyper, som regel ålegras, valgte Mandal i nesten alle tilfellene å godkjenne med vilkår for å redusere risikoen for skade. Vilkårene som ble satt kom opprinnelig fra Statsforvalteren eller Fiskeridirektoratet, som ofte stilte seg negative til tiltaket. Fugl av nasjonal eller vesentlig regional interesse fikk lite vektlegging i vedtakene, der ingen vedtak fikk avslag på vegne av fugl. Det kom ikke alltid frem hvilke arter som var registrert, eller hva som gjorde at den aktuelle observasjonen ikke ble vektlagt i større grad. Det var ikke en tydeliggjøring av interesseavveininger av tiltakets fordeler, eller skadevirkninger satt opp mot andre samfunnsinteresser, som friluftsliv.

Økosystemtilnærming og samlet belastning ser ut til å være det prinsippet som er vanskeligst å begrunne i dispensasjonssøknader. Det var i få tilfeller tatt med utbredelse, eller tilstand til ålegrasenger satt opp mot nasjonale eller regionale forhold. Vedtak som hadde inkludert verdien til ålegrasforekomster, fikk en bedre begrunnelse i nml, enn der

verdien ikke ble nevnt. Samlet belastning var tydeligst begrunnet i avslag. Det var et par eksempler på avslag der det ble begrunnet med, at usikkerheten til virkningen fra tiltaket var for stor, og at det burde heller avgjøres i plan. Samlet belastning ble stort sett nevnt i tilfeller hvor det var snakk om at tiltaket kunne skape økt presedens og bebygd preg. I de fleste tilfellene ble det vurdert til at én enhet til ikke vil bidra til å øke det bebygde preget mer enn det allerede er.

Det kan virke som at planutvalget i Mandal i første omgang prioriterer den politiske viljen, i stedet for å vektlegge byggeforbudet og hensynene som ligger bak, som ivaretagelse naturmangfold og allmenn ferdsel i strandsonen. At kun ni vedtak i strandsonen ble avslått, og at én av ti vedtak ble godkjent uten noe innhold om naturmangfold, biologisk mangfold, eller naturmangfoldloven, er bekymringsfullt. Det er heller ikke heldig at mer enn én av fem vedtak ble godkjent, uten at nml § 7 er nevnt i vedtaket. Det at ett eller flere miljøprinsipp ikke er begrunnet kan være en alvorlig saksbehandlingsfeil, som kan føre til ugyldighet av vedtaket. For å bedre etterprøvbareheten, burde kunnskapsinnhenting tydeliggjøres i vedtaket. Vurderinger og vektlegginger må komme tydeligere frem, og det burde henvises til hvilken bestemmelse i nml det begrunnes etter. Ved å gjøre en slik tydeliggjøring av begrunnelsene, vil det kanskje være mulig å forstå hvorfor hensynet til byggeforbudet tilsidesettes i så stor grad. Oppsummert viser dette studiet at det er utfordrende for kommunen å gjøre gode vurderinger og vektlegginger av miljøprinsippene i §§ 8–10 i dispensasjonssaker i strandsonen.

Referanser

Artsdatabanken, 2018. *Kategorier og kriterier*. [Internett]

Available at: <https://www.artsdatabanken.no/Pages/258616>

[Funnet 15 10 2021].

Artsdatabanken, 2020. *Økologisk grunnkart*. [Internett]

Available at: <https://artsdatabanken.no/Pages/264269/Kart>

[Funnet 2021].

Artsdatabanken, 2021 a. *Norsk rødliste for arter 2021*. [Internett]

Available at: <https://artsdatabanken.no/lister/rodlisteforarter/2021>

[Funnet 09 12 2021].

Artsdatabanken, 2021 b. *Hvor finnes de truede artene? Norsk rødliste for arter 2021..* [Internett]

Available at:

<https://www.artsdatabanken.no/rodlisteforarter2021/Resultater/Hvorfinnesdetrueteartene>

[Funnet 05 12 2021].

Artsdatabanken, 2021 c. *Påvirkningsfaktorer. Norsk rødliste for arter 2021*. [Internett]

Available at: <https://www.artsdatabanken.no/rodlisteforarter2021/Resultater/Pavirkningsfaktorer>

[Funnet 05 12 2021].

Baldersheim, N., 2021. *Strandsonen i Indre Oslofjord er bygd ut bit for bit. Resten av landet bør ta lærdom*. [Internett]

Available at: <https://forskning.no/baerekraft-juridiske-fag-land-og-regioner/strandsonen-i-indre-oslofjord-er-bygd-ut-bit-for-bit-resten-av-landet-bor-ta-laerdom/1916629>

[Funnet 15 10 2021].

Bugge, H. C., 2019. *Lærebok i Miljøforvaltningsrett*. 5. red. Oslo: Universitetsforlaget.

Datatilsynet, 2019. *Personvern - rettigheter og plikter*. [Internett]

Available at: <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/hva-er-personvern/>

[Funnet 13 09 2021].

Datatilsynet, 2019. *Personvernprinsippene*. [Internett]

Available at: <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personvernprinsippene/>

[Funnet 13 09 2021].

Eliassen, F.-E., 1995. *Mandal bys historie, Bind I*. Mandal: Fritjof Salvesen Grafiske A/S.

Fiskeridirektoratet, u.d. *Vern av kysttorsk i sør*. [Internett]

Available at: <https://www.fiskeridir.no/Fritidsfiske/Artar/Vern-av-kysttorsk-i-soer>

[Funnet 29 11 2021].

Grunnloven §102, 2014. *grl §102*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/lov/1814-05-17/§102>,

[Funnet 13 09 2021].

Hoven, E. H., 1979. *Slik var vår barndoms hvite by - Mandal i gamledager*. s.l.:Salvesen trykk.

Hårklau, S. E. et al., 2014 . *Gjennomgang av praktisering av naturmangfoldloven*, Oslo: Multiconsult.

IPBES, 2018. *Summary for policymakers of the assessment report on land degradation and restoration of the Intergovernmental SciencePolicy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, s.l.: s.n.

IPBES, 2019. *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.*, s.l.: IPBES sekretæriet, Bonn, Tyskland.

Johannessen, T. C., 2016. *Introduksjon til: samfunnsvitenskapelig metode*. 5. red. s.l.: Abstrakt forlag.

Kartverket, u.d. *Norgeskart*. [Internett]

Available at:

<https://norgeskart.no/#!?project=norgeskart&layers=1002&zoom=3&lat=7098417.93&lon=477280.58&markerLat=6456621.885575746&markerLon=54832.58153891086&p=searchOptionsPanel&sok=mandal>

[Funnet 28 04 2021].

KMD, 2009 a. *Lovkommentar til plandelen i kapittel 19 dispensasjon 19-2 dispensasjonsvedtaket*. [Internett]

Available at:

https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i/kapittel-19-dispensasjon/-19-2-dispensasjonsvedtaket/id556825/

[Funnet 05 12 2021].

KMD, 2009 b. *Lovkommentar til plandelen i kapittel 19. dispensasjon*. [Internett]

Available at:

https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i/kapittel-19-dispensasjon/id556728/

[Funnet 05 12 21].

Lindesnes kommune, 2021. *Skjærgårdsparken*. [Internett]

Available at: <https://www.lindesnes.kommune.no/skjaergaardsparken.528918.no.html>

[Funnet 29 11 2021].

Lovdata, 1999. *EMK a8*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/emkn/a8>

[Funnet 13 09 2021].

Mandal kommune, 2015 a. *Kommuneplan 2015-2027*, Mandal: s.n.

Mandal kommune, 2015 b. *Temakart Mandal kommune - kommuneplan 2015-2027, friluftsliv*. [Internett]

Available at: <https://docplayer.me/15804095-Temakart-mandal-kommune-kommuneplan-2015-2027-friluftsliv.html>

[Funnet 2021].

Miljødirektoratet, 2005. *Oksøy-Ryvingen landskapsvernområde*. [Internett]

Available at: <https://faktaark.naturbase.no/?id=VV00002344>

[Funnet 01 10 2021].

Miljødirektoratet, 2019. *Strandsone i arealplanlegging*. [Internett]

Available at: <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/arealplanlegging/miljohensyn-i-arealplanlegging/strandsone/strandsone-i-arealplanlegging/>

[Funnet 03 05 2021].

Miljødirektoratet, 2020. *Produktark: Naturtyper - DN-håndbokk 19*. [Internett]

Available at: https://register.geonorge.no/data/documents/Produktark_naturtyper-dn-handbok-

19_v1_naturtyper-dn-handbok-19 .pdf

[Funnet 09 10 2021].

Miljødirektoratet, 2021. *Naturbase*. [Internett]

Available at: <https://geocortex01.miljodirektoratet.no/Html5Viewer/?viewer=naturbase>

[Funnet 01 10 2021].

Miljødirektoratet, u.d. *Arter av nasjonal forvaltningsinteresse*. [Internett]

Available at: <https://kartkatalog.miljodirektoratet.no/Dataset/Details/21>

[Funnet 15 10 2021].

Miljøverndepartementet, 2011. *Nye retningslinjer for strandsonen*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2011/retningslinjer-strandsonen/id636791/>

[Funnet 06 09 2021].

Miljøverndepartementet, 2005. *Forskrift om Oksøy-Ryvingen landskapsvernområde, Kristiansand, Søgne og Mandal kommuner, Vest-Agder*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2005-04-29-388>

[Funnet 28 04 2021].

Miljøverndepartementet, 2012 a. *Naturmangfoldloven kapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk – en praktisk innføring*. s.l.:s.n.

Moe, M., 2020. *Transkribere intervju*. [Internett]

Available at: <https://dintekstforfatter.no/transkribere-intervju/>

[Funnet 10 09 2021].

Nasjonalparkstyre, u.d. *Oksøy-Ryvingen landskapsvernområde*. [Internett]

Available at: <http://www.nasjonalparkstyre.no/Oksoy-Ryvingen/Verneomradene1/Oksoy-Ryvingen-landskapsvernomrade/>

[Funnet 28 04 2021].

Pedersen, et al., 2018. *Plan- og bygningsrett*. 3. red. Oslo: Universitetsforlaget.

Sabima, 2020. *Naturkampen - Lindesnes*. [Internett]

Available at: <https://naturkampen2020.sabima.no/kommune/4205>

[Funnet 21 10 2021].

Sivilombudet, 2020 a. *Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen - Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner*, Oslo:

Sivilombudet.

Sivilombudet, 2020 b. *Dispensasjoner i strandsonen – Mandal (Lindesnes) kommune*, s.l.:

Sivilombudet.

SSB, 2017. *To tredjedeler av strandsonen lite berørt av mennesker*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/to-tredjedeler-av-strandsonen-lite-berort-av-mennesker>

[Funnet 2021].

SSB, 2019. *05212: Folkemengde, etter region, statistikkvariabel og år*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/05212/tableViewLayout1/>

[Funnet 01 10 2021].

SSB, 2021 a. *08917: Strandsoneareal på fastlandet, etter helling og arealstatus (dekar) (K) 2000 - 2021*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/08917/tableViewLayout1/>

[Funnet 2021].

SSB, 2021 b. *06505: Bygninger i strandsona, etter bygningstype (K) 2000 - 2021*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/06505/tableViewLayout1/>

[Funnet 2021].

SSB, 2021 c. *Byggeaktivitet i strandsonen*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/statistikk/byggeaktivitet-i-strandsonen>

[Funnet 29 11 2021].

Statsforvalteren Agder, 2021. *Planlagt kartlegging av naturtyper i 2021*. [Internett]

Available at: <https://www.statsforvalteren.no/nn/agder/Miljo-og-klima/Naturmangfold/planlagt-kartlegging-av-naturtyper-i-2021/>

[Funnet 03 12 2021].

Statsforvalteren, 2021. *Statsforvalteren - om oss*. [Internett]

Available at: <https://www.statsforvalteren.no/portal/Om-oss/>

[Funnet 15 11 2021].

Statsforvalteren Agder, u.d. *Truede naturtyper*. [Internett]

Available at: <https://www.statsforvalteren.no/agder/Miljo-og-klima/Naturmangfold/Truede-naturtyper/>

[Funnet 09 11 2021].

Stokke, K. B., Havnen, E., Dahl, E. & Rinde, E., 2009. *"Bit-for-bit" utbygging i kystsonen - Konsekvenser for natur og næring*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.

Stokke, K. B. et al., 2008. Hvorfor fortsetter nedbyggingen. *UTMARK - tidsskrift for utmarksforskning*.

Thorsnæs, G., 2020. *Mandal - tidligere kommune*. [Internett]

Available at: [https://snl.no/Mandal - tidligere kommune;](https://snl.no/Mandal_-_tidligere_kommune;)

[Funnet 01 10 2021].

Thorsnæs, G., 2021. *Vest-Agder - Tidligere fylke*. [Internett]

Available at: [https://snl.no/Vest-Agder - tidligere fylke](https://snl.no/Vest-Agder_-_tidligere_fylke)

[Funnet 21 10 2021].

Turistkontoret for Lindesnesregionen, 2012. *Skjærgårdskart mandal*. [Internett]

Available at: <http://www.mmbf.no/file/skjergardskart-mandal-oppdater-t-2012.pdf>

[Funnet 29 11 2021].

Visit Lindesnes, 2020. *Furulunden*. [Internett]

Available at: <https://www.visitorslandet.com/lindesnes/listings-lindesnes-region/furulunden/17494/>

[Funnet 30 11 2021].

Winge, N. K., 2013. *Kampen om arealene*. Oslo: Universitetsforlaget.

Wæhle, E., Dahlum, S. & Grønmo, S., 2020. *case-studie*. [Internett]

Available at: <https://snl.no/case-studie>

[Funnet 18 10 2021].

Ørstavik, E., 2020. *Triangulering*. [Internett]
Available at: <https://snl.no/triangulering>
[Funnet 30 04 2021].

Vedlegg

Vedlegg I Intervjuguide Mandal kommune

1. Stilling og arbeidsbeskrivelse

- a. Hvilken stilling hadde du i kommunen og hva var arbeidsbeskrivelsen din (daglige oppgaver?)
- b. Hvilken rolle hadde du knyttet til strandsoneplanleggingen og behandling av dispensasjonssøknader?
- c. Hvilken faglig bakgrunn har du?

2. Kunnskapsgrunnlaget

- a. Hvordan foregår innhenting av kunnskap om naturmangfold?
 - i. Hender det at kommunen bruker lokal kunnskap i tillegg til karttjenester?
 - Eks: ta krabber, grunneiers egen befaring, hekking/næringssøk
- b. Når kommunen er på befaring vurderes naturmangfoldet også?
 - i. Eventuelt hva er det som vurderes?
 - Eks. arter av forvaltningsinteresse, fremmede arter og viktige naturtyper?
 - ii. Hvordan dokumenteres det?
- c. Foretas det befaring på vegne av naturmangfold?
 - i. Hva med områder uten dekningsgrunnlag i naturbase?

3. «føre-var-prinsippet»

- a. Hvordan vektlegges merknader fra statsforvalteren om bekymring for negativ konsekvens på naturmangfold
 - i. Har kommunen en oversikt over hvilken konsekvens tiltaket faktisk fikk mtp. naturmangfold og det som ble forespeilet?
 - Utføres det etterkontroll?
- b. Hvordan vurderes funn av arter av nasjonal forvaltningsinteresse?
 - i. Skilles det på arter av særlig stor eller stor forvaltningsinteresse?
 - Særlig stor: truede arter: svartbak, havørn, dvergspett
 - Stor: nært truede arter: fiskemåke, ærfugl, havelle, fiskeørn,
- c. Hvordan vektlegges rådmannens anbefaling til vedtak

- i. Er det politiske (sittende partiers/planutvalgets) hensyn som veier tyngst?
- 4. Økosystemtilnærming og samlet belastning**
 - a. Hvordan vektlegger kommunen økosystemer i dispensasjonsvedtakene?
 - i. Eks. ålegraseng, strandeng, kystlynghei
 - b. Føler du at kommunen har et spesielt ansvar for å ivareta og beskytte globalt viktige naturtyper, slik som ålegrasenger?
 - c. Hvordan vektlegges merknader fra statsforvalteren og fiskeridirektoratet
 - i. Slik som økt belastning på et økosystem?
 - d. Hvordan vektlegger kommunen merknader fra statsforvalter om å skape presedens?
 - i. Hvorfor velger kommunen ofte å ikke følge en vedtatt plan?
 - e. Hva gjør kommunen for å få en oversikt over samlet belastning fra nedbygging av natur i strandsonen?
- 5. Håndtering av føringer fra overordnet organ**
 - a. Opplever kommunen at de mottar flest råd eller klager fra statsforvalteren
 - b. Hender det at kommunen kontakter statsforvalteren for å få råd og veiledning på vegne av naturmangfold?
 - i. Evt. hvilke type saker er det snakk om da?
 - c. Hvordan oppleves samarbeidet med overordnede organer?
- 6. Annet**
 - a. Hva kan være årsaken til at noen vedtak mangler begrunnelse av nml §7?
 - i. > 23 % er uten nml §7
 - b. Hva kan være årsaken til at noen vedtak mangler begrunnelse av naturmangfold?
 - i. > 18 % mangler noe om naturmangfold
 - c. Noen tanker om hvordan veiledere, slik som bevaring av biologisk mangfold eller kystsoneplan for Agder kunne bidratt i saksbehandlingen?
 - d. Hva opplever du som de største utfordringene i strandsoneforvaltningen?
 - i. Eksempelssaker som burde belyses?
 - e. Er det noe du ønsker å legge til?

Vedlegg II Intervjuguide Statsforvalter Agder

- 1. Stilling og arbeidsbeskrivelse**
 - a. Hvilken stilling har du hos statsforvalteren og hva er arbeidsbeskrivelsen din (daglige oppgaver?)
 - b. Hvilken rolle har du innenfor strandsoneplanleggingen?
 - c. Hvilken faglig bakgrunn har du?
- 2. Håndtering av disp. saker i strandsonen**
 - a. Hvordan er bruken av råd eller klage på kommunens saksbehandling fordelt?
 - i. I hvilke tilfeller er det statsforvalteren gir råd til kommunen?
 - ii. I hvilke tilfeller er det statsforvalteren klager på saksbehandlingen?
 - b. Føler statsforvalteren at merknadene får riktig vektlegging i videre saksbehandling hos kommunen?
 - i. Hender det at kommunen ikke tar hensyn til merknader fra statsforvalteren?

- c. Opplever statsforvalteren at det er saker/vedtak som ikke kom på høring, men som burde vært det?
- d. Hvordan behandler statsforvalteren klager på disp. vedtak?

3. Kunnskapsgrunnlaget

- a. Hvordan innhentes kunnskap om naturmangfold
 - i. Hvilke funn prioriteres og hvordan vektlegges de?
 - ii. Hender det at statsforvalteren bruker lokal kunnskap i tillegg til kartdatabaser?
- b. Når statsforvalteren er på befaring vurderes naturmangfold også?
 - i. Eventuelt hvordan og hva vurderes da?
 - a. Eks: Arter av forvaltningsinteresse, fremmede arter
- c. Foretas det befaring på vegne av naturmangfold?
 - i. Hva med områder uten dekningsgrunnlag i naturbase?

4. «føre-var-prinsippet»

- a. Hvilke type tiltak opplever statsforvalteren at kan føre til størst negativ virkning på naturmangfold?
- b. Hva skal til for at statsforvalteren har merknader om negativ virkning på naturmangfold?
 - i. Eks. arter av nasjonal forvaltningsinteresse
- c. Har statsforvalteren oversikt over hvilken konsekvens et tiltak fikk på naturmangfold og det som ble forespeilet?
 - i. Utføres det etterkontroll

5. Økosystem tilnærming og samlet belastning

- a. Hvilke økosystemer langs kysten kan føre til merknad fra statsforvalteren?
 - i. Eks: Ålegraseng, strandeng, kystlynghei
- b. Føler statsforvalteren at de har et spesielt ansvar for å beskytte globalt viktige naturtyper, slik som ålegrasenger?
- c. Når er det statsforvalteren kommer med merknad om å skape presedens?
 - i. Føler statsforvalteren at de når frem med føringene?

6. Annet

- a. Noen tanker om hvordan veiledere slik som bevaring av biologisk mangfold eller kystsoneplan for Agder kunne bidratt i saksbehandlingen?
- b. Hva opplever du som de største utfordringene, innenfor strandsoneforvaltningen
 - i. Eksempelssaker som burde belyses?
- c. Er det noe du ønsker å legge til?



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway