



Det Kongelige Miljøverndepartement  
Pb 8013 Dep  
0030 OSLO

Vår saksbehandler  
Margaret Andrea Mortensen

Telefon  
22055622

Vår dato  
01.09.2009

Deres dato  
29.06.2009

Vår referanse (oppgis ved svar)  
2009/7504-3 SEN L14

Deres referanse  
200802290/MT

**Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen -  
høringsuttalelse**

Det vises til Deres brev av 29. juni 2009 med oversendelse av forslag til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Saken ble behandlet i fylkesutvalget 27. august 2009, jf. fu-sak 114/09. Samlet saksfremstilling med fylkesutvalgets vedtak er vedlagt.

Med vennlig hilsen

Margaret Andrea Mortensen  
rådgiver

Kopi m/v: Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Dato: 17.08.2009  
 Arkivref: 2009/7504-2

Saksnr	Utvalg	Møtedato
114/09	Fylkesutvalg	27.08.2009

## Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen - Høring

### Innstilling

1. Fylkesutvalget anser det som fornuftig at det utarbeides retningslinjer for en differensiert strandsoneforvaltning og støtter hovedtrekkene i høringsutkastet.
2. Fylkesutvalget mener at krav til kunnskap om de natur-, kultur- og friluftverdier som finnes langs kysten, samt en verdiklassifisering av disse, bør innarbeides i de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Klassifiseringssystemet bør kobles til kommunale og regionale planer.
3. Fylkesutvalget mener at setningen under punkt 4.1, tredje avsnitt, som begynner med "Bygging og landskapsinngrep skal ikke tillates...", bør presiseres da den er så generelt utformet at den vil være vanskelig å følge opp.
4. Fylkesutvalget tilrår at det presiseres i høringsforslagets punkt 4.1 at arealbruken i strandsonen fortrinnsvis skal avklares på kommuneplannivå. I forbindelse med regional planstrategi for Akershus skal behovet for utarbeidelse av en egen regional plan for kystsonen i Akershus vurderes. En eventuell slik plan vil kunne ta nærmere stilling til utfordringer knyttet til utbygging og vern av strandsonen i Akershus.

### Saksprotokoll i Fylkesutvalg - 27.08.2009

#### Fylkesrådmannens innstilling

1. Fylkesutvalget anser det som fornuftig at det utarbeides retningslinjer for en differensiert strandsoneforvaltning og støtter hovedtrekkene i høringsutkastet.
2. Fylkesutvalget mener at krav til kunnskap om de natur-, kultur- og friluftverdier som finnes langs kysten, samt en verdiklassifisering av disse, bør innarbeides i de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Klassifiseringssystemet bør kobles til kommunale og regionale planer.

3. Fylkesutvalget mener at setningen under punkt 4.1, tredje avsnitt, som begynner med "Bygging og landskapsinngrep skal ikke tillates...", bør presiseres da den er så generelt utformet at den vil være vanskelig å følge opp.
4. Fylkesutvalget tilrår at det presiseres i høringsforslagets punkt 4.1 at arealbruken i strandsonen fortrinnsvis skal avklares på kommuneplannivå. I forbindelse med regional planstrategi for Akershus skal behovet for utarbeidelse av en egen regional plan for kystsonen i Akershus vurderes. En eventuell slik plan vil kunne ta nærmere stilling til utfordringer knyttet til utbygging og vern av strandsonen i Akershus.

### **Utvalgets behandling:**

***Representanten Ivar Ueland (H) fremmet følgende forslag på vegne av H, Frp, KrF og V:***

nytt punkt 3:

Fylkesutvalget mener setningene under punkt 4.1. tredje avsnitt som begynner med "Bygging og landskapsinngrep skal ikke tillate....." vurderes endret fra skal til bør.

Punkt 4:

Ordet fortrinnsvis i 1. setning strykes.

### **Votering:**

1. Fylkesrådmannens innstilling punktene 1-2 ble enstemmig vedtatt.
2. Fylkesrådmannens innstilling punkt 3 fikk ingen stemmer og falt.
3. Uelands fellesforslag til nytt punkt 3 ble vedtatt med 8 mot 5 stemmer (Ap, SV + Sp).
4. Ved alternativ votering mellom fylkesrådmannens innstilling punkt 4 og Uelands fellesforslag, ble fellesforslaget vedtatt med 8 mot 5 stemmer (Ap, SV + Sp).

### **Vedtak:**

1. *Fylkesutvalget anser det som fornuftig at det utarbeides retningslinjer for en differensiert strandsonerforvaltning og støtter hovedtrekkene i høringsutkastet.*
2. *Fylkesutvalget mener at krav til kunnskap om de natur-, kultur- og friluftsverdier som finnes langs kysten, samt en verdiklassifisering av disse, bør innarbeides i de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Klassifiseringssystemet bør kobles til kommunale og regionale planer.*
3. *Fylkesutvalget mener setningene under punkt 4.1. tredje avsnitt som begynner med "Bygging og landskapsinngrep skal ikke tillate....." vurderes endret fra skal til bør*
4. *Fylkesutvalget tilrår at det presiseres i høringsforslagets punkt 4.1 at arealbruken i strandsonen skal avklares på kommuneplannivå. I forbindelse med regional planstrategi for Akershus skal behovet for utarbeidelse av en egen regional plan for kystsonen i Akershus vurderes. En eventuell slik plan vil kunne ta nærmere stilling til utfordringer knyttet til utbygging og vern av strandsonen i Akershus.*

## **Viktige punkter i saken**

Akershus fylkeskommune mottok 29. juni 2009 forslag til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, som er sendt på høring av Miljøverndepartementet. Frist for uttalelse er 4. september 2009.

Forslaget innebærer at rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (RPR for Oslofjordregionen) av 9. juli 1993 fortsatt skal gjelde for kysten i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark. I tillegg er det utarbeidet nye generelle retningslinjer, som også skal gjelde for disse områdene. Fylkesrådmannen tolker det dithen at foreliggende forslag i det vesentlige er en videreføring av dagens RPR for Oslofjordregionen, og at den vesentligste forskjellen for Oslofjordregionen i nytt forslag er en vektlegging av at utbygging skal skje i samsvar med reguleringsplan og kommuneplan, samt en innskjerping av dispensasjonspraksis.

Hensikten med retningslinjene er å forhindre uheldig bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, samtidig som det gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven skal legges til rette for en bærekraftig lokal utvikling bygget på de ulike natur- og kulturgitte forholdene langs kysten.

Fylkesrådmannen anser det fornuftig at det utarbeides retningslinjer for en differensiert strandsoneforvaltning og støtter hovedtrekkene i høringsutkastet.

Fylkesrådmannen mener det bør presiseres i høringsforslagets punkt 4.1 at arealbruken i strandsonen fortrinnsvis skal avklares på kommuneplannivå. Det arbeides nå med en regional planstrategi for Akershus fylke. I denne sammenheng skal det vurderes om det skal utarbeides en egen regional plan for kystsonen i Akershus. En eventuell slik plan vil kunne vurdere nærmere særskilte utfordringer knyttet til utbygging (f.eks. reiseliv), bruk og vern av strandsonen i Akershus.

Fylkesrådmannen mener at krav til kunnskap om de natur-, kultur- og friluftverdier som finnes langs kysten, samt en verdiklassifisering av disse, bør innarbeides i de statlige planretningslinjene. Økt kunnskap vil kunne hindre uheldig nedbygging av de mest attraktive og produktive stedene langs kysten.

Setningen under punkt 4.1, tredje avsnitt, som begynner med *"Bygging og landskapsinngrep skal ikke tillates..."* bør endres da den er så generelt utformet at den vil være vanskelig å følge opp. Fylkesrådmannen foreslår at den endres til for eksempel: *"Konsekvensene for friluftsliv, naturvern, biologisk mangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk eller forhold av annen samfunnsmessig betydning, skal være grundig belyst og tillegges stor vekt i beslutningsprosessen."*

## **Saksredegjørelse**

### *Bakgrunn*

Akershus fylkeskommune mottok 29. juni 2009 forslag til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, som er sendt på høring av Miljøverndepartementet. Frist for uttalelse er 4. september 2009.

I den nye plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 er byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og reglene om dispensasjon strammet inn. Ved behandling av loven ble det forutsatt at det skulle

utarbeides statlige planretningslinjer (statlige planretningslinjer erstatter rikspolitiske retningslinjer i gammel lov) for en differensiert strandsonopolitikk. Ny plan- og bygningslov trådte i kraft 1. juli 2009. Miljøverndepartementet skriver at hensikten med retningslinjene er å forhindre uheldig bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, samtidig som det gjennom planleggingen skal legges til rette for en bærekraftig lokal utvikling bygget på de ulike natur- og kulturgitte forholdene langs kysten. Det foreslås derfor noe ulike retningslinjer for sentrale områder der presset på arealene er stort, og for områder med mindre press på arealene.

For Akershus har Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (RPR for Oslofjordregionen) vært gjeldende siden 1993. RPR for Oslofjordregionen har retningslinjer for disponering av arealer og naturressurser inndelt i følgende kategorier, som forutsettes gjort i kommuneplan:

*Byggeområder:* Oppføring av nye boliger, næringsbebyggelse og tilhørende bygninger bør foregå i tilknytning til eksisterende tettsteder. Friområder, forbindelse til friluftsområder i strandsonen vektlegges.

*Åpne områder:* Spredt utbygging i disse områdene bør unngås. Fritidshus kan oppføres etter godkjente planer, eller som begrenset fortetting.

*Strandsonen:* Mulighetene for allment friluftsliv, basert på båtferdsel, ferdsel til fots og på sykkel og strandopphold bør trygges og forbedres. I strandsonen bør bygging som kan redusere natur- og kulturmiljøet ikke finne sted. Kollektive ferieanlegg, anlegg for service til fritidsbåter og andre anlegg for ferie og fritidsaktiviteter, knyttet til strand og sjø, forutsettes nøye tilpasset lokale forhold.

*Sjøområder:* Det bør vises forsiktighet med å åpne for tiltak i sjø som medfører betydelige anlegg og eller varige inngrep som kan være til ulempe for de hensyn som ligger bak retningslinjene.

Forslaget til statlige planretningslinjer innebærer at RPR for Oslofjordregionen fortsatt skal gjelde for kysten i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark. I tillegg er det utarbeidet nye generelle retningslinjer (punkt 4.1), som også skal gjelde for disse områdene.

Det foreslås videre at prinsippene i RPR for Oslofjordregionen skal gjøres gjeldende også for kysten i Aust- og Vest-Agder og deler av Rogaland, Hordaland, Møre- og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, som anses som områder der presset på arealene stedvis er stort. De øvrige områdene langs kysten, som vurderes å ha mindre utbyggingspress får også utvidede retningslinjer gjennom dette høringsforslaget, men retningslinjene er mindre strenge enn i pressområdene.

### *Fylkesrådmannens vurderinger og anbefalinger*

#### Generelt

Fylkesrådmannen anser det som fornuftig at det utarbeides retningslinjer for en differensiert strandsoneforvaltning. Forslaget som er til høring vil kunne gi en større likhet i behandlingen av pressområder i Norge, der Oslofjordregionen tidligere var alene om å ha spesielle retningslinjer fra staten. Strandsoneproblematikken berører viktige områder for fylkeskommunen, med hensyn til friluftsliv, kulturminner og folkehelse. En mest mulig åpen og allment tilgjengelig strandsoner, der viktige kulturvern-, friluftsliv- og naturverninteresser er godt ivaretatt, krever forankring i en solid areapolitikk. Forslaget til nye differensierte retningslinjer vil være et godt utgangspunkt for dette. Da arealkonflikter langs strandsonen i Norge varierer, mener fylkesrådmannen det er fornuftig at det legges opp til differensierte retningslinjer.

Fylkesrådmannen savner en tydeligere fokusering på behovet for kunnskap om verdiene, som område for friluftsliv og rekreasjon, kulturminner og -miljø, landbruk, landskap og biologisk mangfold, som finnes i strandsonen. Et forbud mot bygging i strandsonen som ikke følges, har

mindre verdi enn tydelige retningslinjer for hvilke kriterier som skal foreligge før utbygging kan settes i gang. På bakgrunn av kunnskap om verdiene kan det utarbeides et klassifiseringssystem som graderer områdene. Et slikt arbeid har blitt gjennomført i Aust-Agder for naturtyper langs kysten, der områdene har blitt klassifisert som A-, B- og C-områder (A = nasjonal verdi, B = regional verdi, C = lokal verdi). Denne klassifiseringen har så blitt brukt i kommunale og regionale planer. En slik klassifisering bør skje gjennom en god demokratisk prosess slik at problemstillingene blir belyst for så mange berørte som mulig.

#### Til punkt 3 Offentlige myndigheters oppgaver og ansvar

Det fremgår i høringsutkastet at fylkeskommunene skal legge de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen til grunn i den regionale planleggingen og i sin medvirkning i planarbeidet og dispensasjonsbehandlingen. Om nødvendig skal det fremmes innsigelse til planforslag og dispensasjonsvedtak som ikke er i samsvar med retningslinjene.

Et godt klassifiseringssystem som viser ulike verdier i strandsonen, samt en eventuell ny regional delplan for strandsonen, vil kunne gjøre Akershus sin strandsonopolitikk tydeligere og gi gode og forutsigbare rammer for plansamarbeidet med kommunene på dette området.

#### Til punkt 4.1 Generelle retningslinjer

Disse generelle retningslinjene i punkt 4.1 skal også gjelde for Oslofjordregionen. I forslaget til nye generelle retningslinjer slås det fast at byggeforbudet i 100-metersbeltet i plan- og bygningsloven § 1-8 skal praktiseres strengt. Gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven skal strandsonen vurderes helhetlig og langsiktig, og arealbruken skal vurderes konkret med hensyn på de interesser som gjør seg gjeldende i ulike deler av strandsonen. Utbygging bør skje gjennom reguleringsplan og konsentreres til etablerte utbyggingsområder. Dispensasjoner skal unngås i sentrale områder der presset på arealene er stort. Hensyn til ferdsel og landskapstilpasning skal spesielt vektlegges.

Fylkesrådmannen viser til at RPR for Oslofjordregionen blant annet slår fast at *"utbyggingen i RPR-sonen bør så langt mulig konsentreres til eksisterende tettsteder"* og *"i strandsonen bør bygging som kan redusere natur- og kulturmiljøet og mulighetene for rekreasjon og fiske ikke finne sted"*. I såkalt "åpne områder", som defineres som alle landarealer utenom byggeområdene og strandsonen, bør spredt utbygging unngås. Fylkesrådmannen oppfatter derfor de generelle retningslinjene primært som en presisering og tydeliggjøring av intensjonen bak RPR for Oslofjordregionen.

Fylkesrådmannen mener at beslutninger knyttet til strandsonen fortrinnsvis bør gjøres på overordnet nivå/kommuneplannivå, for å sikre en bred og grundig prosess hvor kommunens arealer blir sett i sammenheng. Dette kunne godt vært tydeligere i de generelle retningslinjene, ved en presisering av at *kommuneplanen skal være hovedverktøyet for planlegging i strandsonen*. Fylkesrådmannen viser til at dette momentet kommer tydeligere frem i punkt 5, som omhandler de områdene som har mindre press på arealene (hvor punkt 4.1 ikke gjelder): *"Behovet for eventuell utbygging i 100-metersbeltet langs sjøen skal vurderes i kommuneplanen, og i et langsiktig og helhetlig perspektiv."*

Fylkesrådmannen støtter at det bør kreves reguleringsplan for ny utbygging på bakgrunn av bestemmelsene i kommuneplanen. Arealplaner utarbeides på bakgrunn av omfattende beslutningsprosesser med bred medvirkningsmulighet. Dispensasjoner bør som hovedregel unngås da de kan bidra til å undergrave langsiktig planlegging og en demokratisk planprosess.

I de generelle retningslinjene heter det blant annet: *"Bygging og landskapsinngrep skal ikke tillates på areal som har betydning for andre formål, som for eksempel friluftsliv, naturvern, biologisk mangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk eller annen samfunnsmessig betydning."*

Setningen er så vidt generell at den etter fylkesrådmannens vurdering vil være vanskelig å følge opp. Fylkesrådmannen støtter et sterkt strandsonevern, men mener at dette best oppnås gjennom tydelige retningslinjer. Fylkesrådmannen foreslår at setningen endres i tråd med kommentarene over, til for eksempel: *"Konsekvensene for friluftsliv, naturvern, biologisk mangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk eller forhold av annen samfunnsmessig betydning, skal være grundig belyst og tillegges stor vekt i beslutningsprosessen."*

De generelle retningslinjene inneholder også retningslinjer for revidering av eldre planer, hvor det heter at: *"Eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, bør revideres eller oppheves"*. To hensyn står mot hverandre her: behovet for forutsigbarhet i planleggingen, og behovet for oppdatering av planer til dagens virkelighet. Dette er en problemstilling som langt fra er ny. I planveilederen til den gamle plan- og bygningsloven av 1985 står det at *"planer som er mer enn 10 år, eller som har vist seg å være i utakt med dagens krav til et godt fysisk miljø, bør uansett tas opp til ny behandling"*. I ny lov er kommunene pålagt å utarbeide planstrategier. I lovkommentaren til den nye loven står det: *"Gjennom vedtak av kommunal planstrategi kan kommunen også ta stilling til om det er reguleringsplaner som bør oppheves eller endres i planperioden. Dette er et foreløpig varsel om slik oppheving; endelig vedtak må gjøres for den enkelte plan etter reglene i kapittel 12. Det kan gjelde gamle planer som er i strid med nasjonale føringer, for eksempel planer som åpner for uheldig bygging i strandsonen."*

Strandsonen bør sees som en svært viktig verdi både for egne innbyggere og besøkende fra andre steder. Fylkesrådmannen mener at eldre planer som strider mot en god forvaltning av strandsonen bør revideres. Kommunene bør i den forbindelse sikre at dette skjer på en så gjennomsliktig og demokratisk måte som mulig, slik at prosessen bidrar til forutsigbarhet i planleggingen. Kommunal planstrategi kan være et verktøy til å gjøre kjent kommunens vurderinger, men planstrategien er ikke i seg selv rettskraftig. Revideringen bør derfor inngå som en del av rulleringen av kommuneplanens arealdel, slik høringsforslaget legger opp til.

Fylkesrådmannen støtter opp om at utbygging bør konsentreres til etablerte utbyggingsområder, og at behovet for fortetting og byutvikling tillegges vekt i høringsforslaget.

#### Til punkt 6 Regionale planer

I punkt 6 står det at fylkesplaner/-delplaner som er i strid med retningslinjene bør revideres slik at de blir i samsvar med retningslinjene. RPR for Oslofjordregionen var en av føringene for fylket ved utarbeidelsen av fylkesplanen 2004-2009. Det arbeides nå med en regional planstrategi for Akershus fylke. I denne sammenheng skal det vurderes om det skal utarbeides en egen regional plan for kystsonen i Akershus. En eventuell slik plan vil kunne vurdere nærmere særskilte utfordringer knyttet til utbygging (f.eks. reiseliv), bruk og vern av strandsonen i Akershus.

Oslo, 18. august 2009

Harald K. Horne

Saksbehandler: Margaret Andrea Mortensen

Vedlegg:

1. Brev av 29. juni 2009 fra Miljøverndepartementet,  
[http://www.regjeringen.no/pages/2211826/horingsbrev\\_differensiert\\_strandsone\\_290609.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2211826/horingsbrev_differensiert_strandsone_290609.pdf)
2. Forslag til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, inkl. gjeldende RPR for Oslofjordregionen.  
[http://www.regjeringen.no/pages/2211824/retningslinjer\\_diffrensiert\\_strandsone\\_290609.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2211824/retningslinjer_diffrensiert_strandsone_290609.pdf)