

Miljøverndepartementet, Avd. regional planlegging

Deres ref.

Vår ref.
18073/2009/L14/BJOGRO

Dato
03.09.2009

UTTALELSE TIL PLANRETNINGSLINJER FOR DIFFERENSIERT FORVALTNING AV STRANDSONEN FRA BJUGN KOMMUNE, SØR-TRØNDELAG

På grunn av ferieavvikling, sykemeldinger og uheldig møteplan i kommunen, rekker ikke kommunen å avgi noen politisk behandlet uttalelse til forslaget til retningslinjer.

I samråd med ordfører og rådmann oversendes en administrativ uttalelse til retningslinjene. På generelt grunnlag vil kommunen hevde at det er uheldig med slike kommuneinndelinger som det retningslinjene legger opp til. Bjugn kommune er et typisk eksempel på dette ved at kommunen kommer i grenseland mellom to soner. Denne måten å legge opp forvaltningen på har også vanskeliggjort en felles regional uttalelse fra Fosen regionråd slik man ellers pleier å gjøre i slike saker.



Uttalelse:

Generelt

Miljøverndepartementet sendte 29.06.2009 ut en høring av forslag til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Dette er en oppfølging av ny plandel i plan og bygningsloven som ble gjort gjeldende fra 01.07.2009. Høringsfrist er 04.09.2009.

Selve loven er blitt strengere når det gjelder forvaltningen av strandsonen, det vil si innefor 100-metetsbeltet langs sjøen. Det er i loven svært få direkte unntak fra bygge- og delingsforbudet i 100-metersbeltet. Som eksempel kan nevnes at det nå kun er fasadeendringer som er unntatt mot før også byggetiltak som ikke vesentlig endret byggets bruk. Før var fradeling av bebygde tomter/parseller unntatt mens nå er kun fradeling for innløsning av festetomter unntatt.

Tidligere unntak for bygg i primærnæringene, samferdsel o.l. er nå ikke direkte unntatt i loven, men er forutsatt å bli avklart gjennom kommuneplanens arealdel. I det hele tatt er kommuneplanens arealdel forutsatt å få en vesentlig mer aktiv rolle i forhold til arealforvaltningen i strandsonen. Det siste må anees å være et positivt trekk, men samtidig

	Postadresse	Rådhuset	Telefon	72519500	
		7160 Bjugn	Telefaks	72519501	
	Besøksadresse	Alf Nebbs gt. 2	E-post	postmottak@bjugn.kommune.no	
			Internett	www.bjugn.kommune.no	
			Bankgiro	42950600025	

gir dette store utfordringer i arbeidet med kommuneplanen og staten vil uansett ut fra loven og de foreslåtte planretningslinjene for strandsonen, ha sterk styring over kommuneplanens utforming på dette punkt.

Prinsippene i de foreslåtte planretningslinjene

Utgangspunktet for de foreslåtte planretningslinjene er selvsagt den nye plan og bygningsloven. I og med at loven er skjerpet med hensyn til forvaltningen i strandsonen, må naturlig nok planretningslinjene også avspeile denne skjerpelsen. Så langt er saken grei.

De foreslåtte planretningslinjene bygger imidlertid på to forhold som er av prinsipiell karakter: Det legges til grunn vesentlige prinsipper i tidligere vedtatte rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen av 9. juli 1993 og en legger også til grunn at retningslinjene blir forskjellige mellom kommuner på grunnlag av en vurdering av kommunenes antatte utbyggingspress. Dette utbyggingspresset er da geografisk inndelt i forhold til nærhet til store befolkningskonsentrasjoner.

At man bygger på gjeldende retningslinjer for strandsoneforvaltningen i Oslofjordregionen kan ut fra tematikk og prinsipper være naturlig, men det signaliserer samtidig en forståelse av Kystnorges utfordringer som blir forkjært. Utfordringen i Oslofjordregionen er stort sett motsatt av hva de er i store deler av Kystnorge forøvrig. I Oslofjordregionen er utbyggingen i strandsonen en trussel mot næringsutvikling, bosetning og trivsel, mens den i store deler av Kystnorge forøvrig er en nødvendig del av mulighetene for næringsutvikling, bosetning og trivsel.

Inndelingen av kommunene i to grupper på grunnlag av avstand fra store befolkningsentra og med noe forskjellig grad av streng forvaltningspraksis i strandsonen (dog innefor lovens innskjerpede rammer), vil oppfattes som urimelig og høyst diskutabelt, ikke minst vil dette kunne oppleves slik for Bjugn kommune. Denne måten å gjøre det på er lite byråkratisk, men åpner for urimelige forskjeller. Det åpner også opp for lokale konkurransevidninger på samme måte som en differensiert arbeidsgiveravgift og liknede medfører og svekker grunnlaget for at distriktskommunen kan stå skulder ved skulder i sine utfordringer i forhold til Statens styringsrolle.

Retningslinjenes geografiske virkeområder

Retningslinjene er utformet i tre "strenghetsgrader".

Den strengeste sonen er Oslofjordsregionen som er omtalt i retningslinjenes punkt 4.2.

Den "nest strengeste kategorien" er omtalt i punkt 4.3 Her er blant annet Bjugn kommune kommet med sammen med Agdenes, Frøya, Hitra, Orkdal, Rissa, Skaun, Trondheim og Ørland når det gjelder Sør-Trøndelag.

I den "minst strenge kategorien" finner vi Hemne, Osen, Roan, Snillfjord og Åfjord i Sør-Trøndelag.

Det er dette punktet departementet spesielt har bedt om uttalelse til. Det er vel ikke så unaturlig at dette temaet er interessant. Dette viser også den mediaomtale som har vært så langt. Her åpner man for klassisk forskjellsbehandling mellom kommuner som både virker konkurransevidene og splittende kommuner imellom. En kan fort komme i den situasjonen at de kommunene som er kommet i den mest fleksible forvaltningsgruppen, ikke vil komme med vesentlige merknader til retningslinjenes innhold fordi de er glade til at de slipper unna "på beste måte". Andre kommuner vil kunne kvi seg for å argumentere slik at en risikere å

trekke nabokommuner inn i et strengere regime. Det er også vanskelig å få til felles uttalelser fra kommuner for eks. gjennom Fosen regionråd. Dette kan fort utnyttes av departementet som grunnlag for å gjennomføre tiltaket, det vil si vedta retningslinjene med henvisning til at mange kommuner ikke har vært særlig kritiske til retningslinjene.

Uten å ta stilling til om man skulle ønske en streng eller mindre streng holdning til tiltak i strandsonen, er det naturlig å problematisere noe av måten inndelingen av områdene er fundert på. Det helt overordnede er beliggenheten i forhold til store befolkningsentra/byer og det utbyggingspresset dette da vil kunne ha på strandsonen. En kan være enig i at avstanden til større befolkningsentra som Trondheim med omegn påvirker etterspørselen etter for eks. fritidsboliger. Samtidig taper denne nærheten de samme kommunene gjennom handelslekkasje og andre mangler på konkurransefortrinn. Dette betyr at nettopp denne muligheten til etablering som fritidsbebyggelse medfører, er av de fortrinn disse kommunen kan og må satse på. En skjerpet holdning til etablering i strandsonen vil svekke disse kommunens fortrinn i større grad enn for mer perifere kommuner.

Dersom argumentet med nærhet til Trondheim skulle være et argument, må en i alle fall gjøre seg noen refleksjoner omkring hva denne nærheten betraktes ut fra og hvilke sammenligninger en kan trekke ut fra dette.

For det første er det slik at de som kommer fra andre steder som for eks. større byer og som etablerer seg med fritidsbolig eller annen virksomhet i kommunen, reiser til og fra ved bruk av bil. Et meget lite mindretall bruker privat båt som reisemiddel. Med andre ord er det i liten grad en kan bedømme avstand i denne sammenhengen som reisetid sjøveien mellom bosted og feriested.

Som eksempel vil reisetida fra Trondheim til alle steder i Bjugn kommune være minst like lang som den er fra Oslo til Rena. De fleste vil vel bedømme Rena som nokså perifer i forhold til Oslogryta.

Om en ser på statistikk for antall fritidsboliger i de enkelte kommuner, fritidsboliger pr. km², omfang av strandsone osv., får en et uoversiktlig bilde som ikke gir gode holdepunkter for å bedømme hvor problematisk bygging i strandsone er i den enkelte kommune, hvordan holdningene i de enkelte kommune er eller andre sider av saken.

Alt i alt synes det å skulle utforme retningslinjene for strandsonen i kommunene på forskjellig måte å være en uhensiktsmessig og uheldig måte å løse strandsoneproblematikken på. I 37 år har vi nå hatt like regler for alle landets områder med unntak av Oslofjordregionen. Dette kan vi fortsatt leve med. Det som er viktig er at strandsonen forvaltes på en forsvarlig måte i forhold til de interesser som skal vektlegges og ut fra de behov man lokalt har for muligheter. Her vil forskjeller innad i kommunen være like viktige som forskjeller mellom kommuner.

Det må altså ansees viktig at kommunene også vurderer retningslinjenes innhold og ikke bare deres geografiske virkeområde. Dette er forsøkt gjort i det etterfølgende.

Retningslinjene for de midlere strenge områdene (retningslinjene med unntak av punkt 4.2 og 5.)

Innholdsmessige viktige tema i planretningslinjene

Som nevnt innledningsvis gis kommuneplanens arealdel en vesentlig mer aktiv rolle i strandsoneforvaltningen. Med de sterke føringer Staten allerede har lagt til grunn for denne strandsoneforvaltningen, vil nok både kommuneplanprosessen og resultatet kunne bli frustrerende og ikke fullt ut slik kommunen selv skulle ønske seg det. Når kommuneplanens arealdel først er vedtatt, vil nok denne gi en grei forvaltningsmessig føring for enkeltsaker.

Noen spesielle forhold i retningslinjene bør imidlertid nevnes spesielt fordi de avviker vesentlig fra dagens føringer og/eller får spesielle konsekvenser:

- Dagens unntak for primærnæringer, ferdsel til sjøs m.m. gjelder ikke uten videre lenger for arealbruken i 100-metersbeltet.
- Arealbruken i 100-metersbeltet bør sees i sammenheng med arealbruken i sjøen og områdene innefor 100-metersbeltet. Dette er imidlertid føringer som også ligger i loven og slikt sett ikke får noen egen betydning.
- Retningslinjene gjelder også for tettsteder. Her skal imidlertid disse stedenes behov for fortetting og byutvikling tillegges vekt. Dette er en prinsipiell innskjerping, men det er uklart hvor stor betydning det vil få da slike staders utvikling i det alt vesentlige styres gjennom reguleringsplaner. For Bjugns vedkommende er det bare Botngård og Lysøysund som er definert som tettsteder etter de offentlige retningslinjene for tettsteder. Denne innskjerpingen er uheldig og unødvendig. Uheldig fordi nettopp tettsteder (og byområder) i stor grad kan ta opp i seg behovet for bebyggelse ved sjøen og funksjoner i overgangen mellom land og sjø. Dette vil avlaste behovet for etableringer ved sjøen andre steder. Det som står om temaet i retningslinjenes punkt 4.1 siste avsnitt om å konsentrere utbygging til utbyggingsområder og at man skal prioritere annen utbygging foran fritidsboliger synes imidlertid å være greit i alle fall dersom man med fritidsboliger ikke mener konsentrerte turistanlegg/utleieboliger.
- I punkt 4.1 andre avsnitt heter det at for ny utbygging og nye tiltak bør det kreves reguleringsplan. Dette plankravet kan i mange tilfeller være hensiktsmessig, men utarbeidelse av reguleringsplaner medfører ikke nødvendigvis at den enkeltes og samfunnets arbeid står i samsvar med den man trenger å oppnå eller håper å oppnå. En må ikke undervurdere enkeltsaksbehandlings muligheter til å overskue og finne løsninger som både er gode, hensiktsmessige og medfører forsvarlig ressursforvaltning for alle berørte parter og instanser.
- I samme punkt forutsettes at byggegrenser skal angis, underforstått byggegrenser mot sjøen. Dette er et nytt og må ansees hensiktsmessig og uten konflikt i forholdet til de prinsipielle utfordringene i strandsonen.
- I punkt 4.1 tredje avsnitt listes opp en rekke hensyn som skal tilgodesees i forhold til utfordringene med utbygging og landskapsinngrep. Det synes greit at en på denne måten får en klargjøring av hvilke hensyn som særlig skal ivaretas i strandsonen, men formuleringen blir noe bastant da man alltid står ovenfor tiltak av forskjellig viktighet, noe som også må vektlegges i praksis. De praktiske føringene som ligger i samme avsnitt synes greie og er i samsvar med den praksis både vi og andre kommuner stort sett følger i dag ut fra egne vurderinger.
- I punkt 4.1 fjerde avsnitt er det kommet inn bestemmelser om at man i kommuneplanarbeidet skal vurdere om tidligere godkjente tiltak og reguleringsplaner er i samsvar med retningslinjene. Reguleringsplaner som åpner for utbygging i strid med de nye retningslinjene bør revideres eller oppheves. Denne vurderingen skal være en del av den ordinære kommuneplanprosessen. Når det gjelder forholdet til eldre reguleringsplaner signaliserer retningslinjene en vesentlig mer aktiv rolle i forhold til å

sikre at disse blir oppdaterte og tar hensyn til den til en hver tid gjeldende arealforvaltningspolitikk. I prinsippet har man allerede muligheten til å oppheve eller endre eldre reguleringsplaner ved å la kommuneplanens arealdel gå foran eldre reguleringsplaner helt eller delvis. Det er imidlertid grunn til å tro at kommunene vil være noe varsom med å gripe for sterkt inn i eldre private reguleringsplaner av hensyn til mulig erstatningsansvar. I og med at retningslinjene bruker begrepet "bør" synes formuleringen å burde kunne aksepteres.

- Siste avsnitt i punkt 4.1 om tettsteder er kommentert tidligere.
- I punkt 4.3 er det geografiske området definert og Bjugn kommune er foreslått i denne gruppen. Det vil følge av det resonnement som er gitt foran og det som vil bli knyttet til retningslinjenes punkt 5, at det ikke synes naturlig av Bjugn kommune skulle høre inn under denne gruppen, kanskje ingen andre kommuner heller.
- De gitte hovedmål og delmål synes greie, men i tilknytning til avsnittet om arealbruksmønster, blir henvisningen til at utbyggingen så langt som mulig bør konsentreres til eksisterende tettsteder, nokså uhensiktsmessig. Som nevnt har Bjugn kommune to steder som tilfredsstillere kriteriene for tettsted. Det finnes sannsynligvis kommuner både i Sør-Trøndelag og andre steder som ikke har tettsteder etter disse definisjonene i det hele tatt. Her må en heller referere til eksisterende utbyggingsområder, områder med etableringer av et visst omfang og med spesiell utbygd infrastruktur eller andre forhold. I slike områder vil det normalt ikke være problematisk å utnytte strandsonen i forhold til de hensynene som strandsonevernet er ment å ivareta.
- Under punktet om byggeområder kommer samme problematikk opp i forhold til begrepet tettsteder. Samme resonnement bør gjelde for kommune her.

Retningslinjene for de minst strenge områdene (retningslinjenes punkt 5.)

Selv om Bjugn kommune så langt ikke er plassert i denne gruppen, er det naturlig å kommentere disse retningslinjene, ikke minst fordi det kan synes mest hensiktsmessig at disse retningslinjene bør gjelde i Bjugn og de fleste andre kommuner som er plassert i den strengere gruppen.

Disse retningslinjene er på de fleste punkter i realiteten lik retningslinjene kommentert foran. Ett par elementer skal kommenteres spesielt.

- I femte avsnitt burde andre setning vært endret ved at ordene "utenfor pressområdene" ble tatt ut. Dermed ville punkt 5 godt kunne anvendes for de aller fleste kommuner og en kunne unngått at en rekke distriktskommunen blir omtalt som pressområder. I siste setning i samme avsnitt burde en ha tilføyd for eks. "etter en streng vurdering i forhold til de hensyn som loven for retningslinjene skal ivareta". Dette ville ha sikret at en presiserer at utbygging i strandsonen ikke uten videre skal være lett. Det skal foreligge et strengt begrunne behov som må vurderes opp mot lovens hensikt i forhold til strandsonen.
- I avsnitt sju siste setning bør ordet "bør" erstattes med "skal". Det skulle bare mangle at en ikke skal vurdere de interessene som loven tar utgangspunkt i.
- I avsnitt åtte bør ordet "bør" i første og andre setning erstattes med "skal" på samme måte som i avsnitt sju.
- I tilknytning til siste avsnitt henvises til tilsvarende kommentarer som er gitt tidligere.

Oppsummering

Vår vurdering av saken er i hovedsak følgende:

- Unngå at det blir to sett av retningslinjer som hver for seg vil gjelde for kommuner som i de aller fleste henseende er svært like. En slik inndeling i to kategorier vil bare føre til konkurransevridning, mangel på kommunal solidaritet og derigjennom svekke de lokale sjølstyre og lokal påvirkning.
- Legge til grunn de foreslåtte retningslinjene med unntak av punkt 4.3.
- I retningslinjenes punkt 4.1, gjøres noen tilpasninger blant annet om bruk av begrepet "tettstedsområder"
- Endre noen formuleringer i punkt 5 som antydnet i mitt notat.

Med hilsen

Bjørnar Groven
leder arealbruk