



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2009/8014 ARE-PI-GE
Arkivkode:
726.1

Dato:
04.09.2009

Høring av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

DN mener at SPR kan bli et godt hjelpemiddel for forvaltning av strandsonen, men det er behov for innstramning av struktur, ordbruk og klargjøring av begrep og rammer for utbygging. Det er viktig at retningslinjene blir godt lokalt forankret, enkle å forvalte og ikke gir rom for ulike tolkninger ut fra hvilken rolle man har.

Målsetting for naturforvaltning i strandsonen må være å unngå *uønsket* bygging og privatisering av strandsonen, samtidig som en bedrer ivaretagelsen av kystens natur, økosystem og landskap. Å bedre tilgangen til rekreasjon og positive opplevelser i strandsonen, har hatt størst fokus til nå. DN er positiv til at retningslinjene nå i større grad legger opp til også å ivareta kystens natur, økosystem og landskap. Det er etter vårt syn viktig å få nedfelt i retningslinjene at arealdisponering i strandsonen skal være kunnskapsbasert. Vi viser i denne sammenheng også til "føre-var-prinsippet".

Det er viktig at utbygging i strandsonen skjer i samsvar med oppdaterte og kunnskapsbaserte planer; som ivaretar det som defineres som viktige strandsoneverdier.

I utkastet deles Norge inn i tre forvaltningsregimer. DN mener at begrepsbruken for disse tre områdene kan være uheldig og foreslår nye betegnelser; "Oslofjordregionen", "Andre utvalgte pressområder" og "Landet for øvrig".

DN mener videre at kommuneinndeling er uheldig. Som et alternativ ser DN for seg at retningslinjene bør legge opp til at kommuner i dialog med regionalt nivå (FM/FK), fastlegger områder som pressområder, og områder som ikke er det. Det vil gi en bedre nyansering i den differensierte forvaltningen, og gi en bedre lokal forankring. Retningslinjene bør videreføre begrepet "funksjonell strandsoner" etter mønster kjent fra RPR-Oslofjorden og Hordalands planrettleider, med tilhørende forvaltningsregler, planleggingsråd og føringer.

DN ber også departementet vurdere om SPR også i større grad bør ta inn mer konkrete føringer for å få til en samordnet planlegging i strandsonen.

Direktoratet for naturforvaltning(DN) viser til forslag til statlige planretningslinjer for differensiert strandsoneforvaltning fra MD datert 29.07.2009 med høringsfrist satt til 04.09.2009.

De statlige planretningslinjene må ses i sammenheng med nye og strengere regler for regulering av strandsonen i ny plan- og bygningslov. Retningslinjene har som formål å gi kommunene retningslinjer for planlegging og behandling av arealplan- og dispensasjonsaker. Hensikten med retningslinjene er ivaretagning av nasjonale mål på lokalt plan. Det er derfor viktig at retningslinjene er tydelig og at de er enkle å praktisere både i forhold til planprosesser og dispensasjonsbehandling. Fylkesmennene og kommunene trenger å få størst mulig klarhet i hva slags politikk som skal gjelde i de ulike delene av landet vårt.

Hovedutfordringer

I ny plandel til plan- og bygningsloven ble dispensasjonsreglene strammet inn. Ved lovbehandlingen ble det forutsatt at det skulle utarbeides statlige planretningslinjer for en differensiert strandsonepolitikk. Hovedregelen og utgangspunktet er at det foreligger et byggeforbud i 100 m sonen langs sjøen for å ivareta viktige miljøhensyn, samtidig som det skal legges til rette for en bærekraftig lokal utvikling.

Retningslinjene bør presisere tydeligere lovens intensjon om at bygging i strandsonen skal skje etter planer. Planer er en forutsetning for at kommunene skal kunne ivareta de ulike interessene i strandsonen både når det gjelder behov for utbygging, og ivaretagelse av landskap og naturverdier og bedre allmenn tilgang.

Det er viktig at retningslinjene blir enkle å forvalte og ikke gir rom for ulike tolkninger ut fra hvilken rolle man har. Videre vil det være behov for å være så konkret som mulig i skjæringspunktet mellom statlige føringer og lokal selvråderett. Dette er utfordrende, og retningslinjene bør åpne for at kommuner og regional plan- og miljøforvaltning kan utarbeide plan- og policydokumenter som avklarer rammene for plan- og dispensasjonspraksisen for de områder i kommunen hvor det er krevende arealbrukskonflikter og press på arealene.

Det er etter vårt syn viktig å få nedfelt i retningslinjene at arealdisponering i strandsonen skal være kunnskapsbasert. Vi viser i denne sammenheng også til "føre-var-prinsippet" som er nedfelt i den nye naturmangfoldloven.

Direktoratet for naturforvaltning understreker den samlede betydning som retningslinjene vil ha for fremtidig forvaltning av norsk strandsoneareal.

DNs målsetting for naturforvaltning i strandsonen er å unngå uønsket bygging og privatisering av strandsonen, samt at vi ønsker å bidra til å bedre ivaretagelsen av kystens natur, økosystem og landskap. Videre vil vi bidra til å bedre tilgangen til rekreasjon og positive opplevelser i strandsonen. Det er viktig at disse hensynene blir godt ivaretatt, og de må utgjøre en rammebetingelse for differensiert strandsonepolitikk.

Begrepsbruk

I utkastet til statlige planretningslinjer er kommunene delt i tre forvaltningsregimer. Dette er ”Kystkommunene i Oslofjordregionen”, ”Andre sentrale områder der presset på arealene er stort” og ”Områder med mindre press på arealene”. Presset på strandsonearealene i Norge vil variere, men vi mener at begrepet ”Områder med mindre press” er uheldig. Dersom begrepet ikke ses i sammenheng med ”Områder der presset på arealene er stort”, kan det bli oppfattet dit hen at det aksepteres en mer liberal praksis til utbygging i disse områdene enn det loven legger opp til.

Vi foreslår følgende inndeling:

- Oslofjordregionen
- Andre utvalgte pressområder
- Landet for øvrig

For å definere pressområder og de lokale planutfordringene, bør retningslinjene oppfordre kommunal og regional plan- og miljøforvaltning i fellesskap til å utarbeide enkle planpolicydokumenter som avklarer rammer for plan- og dispensasjonspraksisen i kommunen mer detaljert. Slik kan en få en mer forutsigbar plan- og dispensasjonspraksis, og muligheter til å finne omforente tilpassninger mellom nasjonale og lokale politiske prioriteringer for arealutviklingen i strandsonen.

”Funksjonell strandsone” er innarbeidet og kartfestet, og begrepet brukes for å avgrense strandsonen. I de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjordregionen gjelder det de områder som står i direkte samspill med sjøen både økologisk, topografisk og/eller bruksmessig. Det er også denne avgrensningen som ligger til grunn for ”Strandsonebrevene” fra flere miljøvernministre gjennom de siste tiår. Hordaland har også jobbet fram en funksjonell strandsone, og i agderfylkene er det allerede gjennomført et slikt prosjekt. DN mener at det i retningslinjene bør åpnes for at dette planleggingsgrepet kan videreføres også for resten av landet, og da særlig for de kommuner som ønsker en slik nærmere avklaring. Kartleggingen av den ”funksjonell strandsone” kan være et mulig alternativ til, eller videre spesifisering av den inndelingen som retningslinjene nå fremhever. Å gjennomføre en slik kartlegging er ressurskrevende og kommunene bør derfor gis muligheten til å gjennomføre denne over tid.

Geografisk inndeling

DN etterlyser definerte kriterier for hvordan inndelingen av kommunene er foretatt fra departementets side. Det fremgår av høringsbrevet at forslaget til avgrensning er basert på hvilke kommuner som ligger sentralt. Dette vil være en indikator, men etter vårt syn vil ikke dette kriteriet alene kunne definere pressområdene på en god måte. DN har ikke grunnlag for å uttale seg konkret om valget av kommuner, og forutsetter at de enkelte fylkesmenn ivaretar det i sine uttalelser. Vårt inntrykk er at høringsforslaget ikke fanger opp alle kommuner med et arealpress i strandsonen.

DN ser det som lite hensiktsmessig å bruke *kommuner* for å definere pressområder. Det kan være større forskjeller på presset innen en kommune enn mellom to kommuner. Det er viktig at det foreligger kunnskap om arealstatus, og at det foreligger en felles forståelse når det gjelder faktagrunnlag og arealkunnskap i de enkelte deler av landet.

Det kan også stilles spørsmål om hvorvidt det er behov for en mellomgruppe kommuner. Utvalgskriteriet *beliggenhet* i forhold til store byene kan bli for unyansert når det gjelder å identifisere pressområder. Eksempelvis opplever ikke byene på Mørekysten like stort press som de omliggende

kommuner. I henhold til den forelagte modell så er hele Nord-Norge plassert i samme kategori. Også i denne landsdelen er det et press på de tettstednære strandsonearealene.

Retningslinjene bør være enkle å praktisere og enkle å avgrense, og det synes hensiktsmessig at det kartfestes pressområder og ikke presskommuner. Kartlegging av "funksjonell strandsone" gir en slik mulighet til å kartfeste pressområder. Alternativt kan det også være hensiktsmessig at det regionale nivå i dialog med aktuelle kommuner, fastsetter hvilke områder som er pressområder og eventuelt nedfeller dette i fylkesplaner.

Uansett valg av løsninger vil det være behov for en gjennomgang og en revisjon av retningslinjene etter at de har virket en stund. Kriteriene for geografisk inndeling av landet kan endres over tid.

Oppbygging

DN mener at dokumentet vil bli mer brukervennlig dersom det samordnes til et felles dokument, i stedet for at RPR-Oslofjorden vedheftes som et vedlegg. Etter vårt syn vil det da bli enklere å finne frem til de gjeldende retningslinjer for brukerne.

Det bør videre være en felles innledning med retningslinjer for alle tre forvaltningsregimer med tydeligere føringer. DN mener det er viktig å presisere at lovens hovedregel og utgangspunkt er byggeforbud også for "områder med mindre press på arealene".

Retningslinjer for områder med mindre press på arealene

Etter vårt syn fremheves allemannsretten og friluftsinnteressene i strandsonen kanskje for mye på bekostning av urørt natur og natur- og landskapshensyn generelt. Ny pbl presiserer at det ved utbygging i strandsonen skal tas særlig hensyn til blant annet natur- og landskapsverdier. Denne presiseringen er også en viktig del av oppfølgingen av nasjonale forpliktelser knyttet til den europeiske landskapskonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold med 2010-målet om tap av biologisk mangfold.

Generelt sett er ordbruken i kapittel 5 ganske svak med mange "bør"-formuleringer, noe som lett kan føre til at retningslinjene tolkes for liberalt, og dermed undergraver lovens intensjoner.

Tredje avsnitt på side åtte bør flyttes frem til en felles innledning, eventuelt at dette avsnittet fjernes helt ettersom det kan tolkes dit hen at det gir grønt lys for all utbygging dersom kommunen allerede er definert som et område uten press.

Sjørettede reiselivsplaner nevnes eksplisitt. Etter vårt syn er det uheldig at denne gruppen får en særstilling i forhold til andre næringsinteresser og erfaringsmessig blir en del turistanlegg i ettertid omregulert til private enheter.

Planleggingsråd og føringer

Vi ønsker også at departementet vurderer hvorvidt SPR i større grad bør ta inn mer konkrete føringer for å få til en samordnet planlegging knyttet til sjø i stedet for kun generelle retningslinjer.

Som et supplement til 4.1. ”Generelle retningslinjer” burde de konkretiseres ytterligere gjennom ”planleggingsråd”, eksempelvis at fritidsbebyggelse alltid skal ha siste prioritet. Dette bør inn for alle kategoriene.

1. Kystkommunene i Oslofjordkommunene

Her er situasjonen at del delen av strandsonen som er attraktiv for opphold og ferdsel i stor grad er nedbygget eller utsatt for sterkt press. Det bør vurderes om Agderfylkene også skal inngå i dette forvaltningsregimet, fordi planutfordringene her er ”forbedringsplanlegging” knyttet til kystnær tettstedsutvikling og fritidsbebygde områder. I tilknytning til fritidsbebygde og ubebygde områder bør det være retningslinjer for å ivareta og forbedre allmenn tilgang ved å sikre ferdsel og opphold. Dette kan for eksempel gjøres ved å merke ferdselsadgang nær strandkanten/kyststier. Eller forusette at planer legger til rette for fellesbrygger og sanerer enkeltbrygger. Et annet planleggingsråd kan være prinsipper for å tillate byggetiltak, tilbygg eller fortetting bakom eksisterende bebyggelse. Dette kan med fordel konkretiseres ytterligere i retningslinjene.

2. Kommuner/områder med stort arealpress

Her er det ennå noe tilgang på strandarealer. Her bør det lages retningslinjer for en ”tilpassningsplanlegging” hvor målet er å unngå ”Oslofjordsituasjonen” med nedbygging. Ønsket utbygging må styres gjennom planer som ivaretar strandsoneverdiene, hvor en kan åpne for forsiktig fortetting som ivaretar strandsonehensyn og bedrer allmenn tilgang.

3. Kommuner/områder med mindre arealpress

Disse områdene er karakterisert ved god tilgang på strandarealer. Her er utfordringen å få en planavklaring av områder som skal vurderes strengt. Her er det en spesiell utfordring å følge opp de kommuner som ikke ønsker en planavklaring, men heller ønsker å bygge gjennom dispensasjoner. Også i denne sonen er det viktig å få frem at allmenn tilgang, biologisk mangfold og landskapshensyn skal ivaretas av kommunen som et viktig nasjonalt miljøhensyn. Også her må allmenn tilgang ivaretas, særlig i omlandet til byer og tettsteder, i strandnære reiselivsnett og strandsonetilknyttet fritidsbebyggelse.

Dersom kommunene selv er med på å utarbeide en funksjonell strandsoner og definerer pressområder vil de få et større eierforhold til beslutningene og de vil ha en lokal forankring. Etter vårt syn vil denne involveringen være positiv for senere forvaltning av områdene. I denne sammenheng ønsker vi også å vise til at de siste tallene fra SSB ble lagt fram kort tid etter at retningslinjene ble sendt på høring.

Vi kan om ønskelig konkretisere og utdype våre synspunkter nærmere. Ellers ønsker vi å komme nærmere tilbake til hvilke muligheter som ligger i SSBs nye strandsonestatistikk, både når det gjelder å dokumentere kommunevis tilgang på strandsoner (tilgjengelig strandsoner) og om statistikken kan vise et mer nyansert bilde av presset på strandsonereale.

Med hilsen

Elektronisk dokumentert godkjenning, uten underskrift

Janne Sollie
Direktør

Berit Lein
Direktør Arealforvaltningsavdelingen