



Arkivsak 200806445-6
Arkivnr. 710
Saksh. Rødseth, Marit

Saksgang

Fylkesutvalet

Møtedato

23.09.2009

FORSLAG TIL STATLEGE PLANRETNINGSLINER FOR DIFFERENSIERT FORVALTNING AV STRANDSONE LANGS SJØ

SAMANDRAG

Miljøverndepartementet har sendt forslag til statlege planretningslinjer for strandsona på høyring 3.juli med høyringsfrist 4.september. Departementet er kjent med framdrifta av høyringssaka i Hordaland fylkeskommune. Kultur- og ressursutvalet har alt uttalt seg til retningslinene.

Retningslinene foreslår ei todeling av fylket i område med press langs kysten der strandsonevernet skal praktiserast strengt og ei sone der praktiseringa kan vera meir fleksibel i indre delar av fylket.

Eg meiner intensjonen med retningslinene er i samsvar med regional politikk for vern av strandsona. Men ei differensiering innafor fylket kan best gjerast i regionale og kommunale planar innafor desse rammene. Eg ser trong for ein regional plan med retningslinjer for strandsona som betre vil kunne svara på Hordaland sine utfordringar. Eg vil difor ikkje drøfte val av kommunar eller detaljar i retningslinene no.

Eg meiner Hordaland har særlege utfordringar knytt til naust/brygger som ikkje er fanga opp i retningslinene. Eg meiner også at retningslinene må vurderast i forhold til verkemiddel som handtering av ulovleg bygging og tilrettelegging for ferdsel for allmenta.

FORSLAG TIL INNSTILLING

- 1 Vern av strandsona er i samsvar med mål og retningslinjer i fylkesplanen, men differensiering innafor fylket sine grenser kan best skje gjennom regional plan med retningslinjer for areal og gjennom kommunale planar. Fylkesutvalet vil utifrå dette ikkje vurdere val av kommunar og konkrete føringar i retningslinene no. Statlege planretningslinjer bør gjelda spørsmål som ikkje krev vesentleg lokalkunnskap for å kunne differensiere innafor ein kommune eller region.

- 2 Eit tema som krev nærare utdjuping i Hordaland er spørsmål om naust/bryggjer. Utfordringane med ulovleg bygging og ålmenn ferdsel i strandsona bør vurderast ut i frå fleire verkemiddel i planlova.

Paul M. Nilsen

Jan Per Styve

Vedlegg: Statlege planretningsliner

FYLKESRÅDMANNEN, 01.09.2009:

Bakgrunn:

Miljøverndepartementet har i brev av 29.juni 2009 sendt forslag til statlege planretningslinjer for differensiert strandsoneforvaltning på høyring med frist 4.september. Hordaland fylkeskommune har gitt melding om at fråsegn ikkje kan liggja føre til dette tidspunktet og vi har gjort greie for den politiske prosessen. Fylkeskommunen kan gje fråsegn til retningslinene og det har vore vanleg at Fylkesutvalet har gitt fråsegn etter tilråding frå Kultur- og ressursutvalet. Kultur- og ressursutvalet har vurdert saka på eige initiativ og fatta fylgjande vedtak:

”Kultur- og ressursutvalet viser til Miljøverndepartementet sin Høring - forslag til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.

Kultur- og ressursutvalet vil gje slik fråsegn i saka:

Hordaland fylkeskommune sitt kultur og ressursutval merker seg at Regjeringa i sitt høyringsbrev føreslår å plassere fylgjande kommunar i ”streng” kategori: Askøy, Austevoll, Austrheim, Bergen, Bømlo, Fitjar, Fjell, Kvinnherad, Lindås, Os, Radøy, Stord, Sund, Sveio, Tysnes, Øygarden medan desse kommunar Eidfjord, Etne, Fedje, Fusa, Granvin, Jondal, Kvam, Masfjorden, Meland, Modalen, Odda, Osterøy, Samnanger, Ullensvang, Ulvik, Vaksdal, Voss er plassert i kategori med mindre press på arealene.

Kultur- og ressursutvalet meiner at for mange kommunar i fylket er plassert i ”streng” kategori. Utvalet er uroa over at dette vil dempe næringsutviklinga og busetjing som er viktig for Hordaland fylkeskommune dersom praksisen i strandsona skal bli endå strengare i desse kommunane.

Det er ikkje lokal eller regionalpolitisk ynskje å jamnstille deler av Hordalandskysten med Oslofjorden slik høyringa foreslår.

Kultur- og ressursutvalet viser og til at Sunnhordlandskommunane gjennom Samarbeidsrådet for Sunnhordland har sett i gong eit felles prosjekt om forvaltning av strandsonen. Dette prosjektet har fått tilsegn om prosjektmidlar frå Fylkesmannen i Hordaland. Det vil vera uheldig for dette prosjektet om desse samarbeidskommunane skal handsamast ulikt i denne forskriften.

Hordaland fylkeskommune sitt kultur- og ressursutval vil rå frå at heile Askøy, Austevoll, Austrheim, Bergen, Bømlo, Fitjar, Fjell, Kvinnherad, Lindås, Os, Radøy, Stord, Sund, Sveio, Tysnes, Øygarden vert plassert i ”strengaste” kategori.”

Verknad av statlege planretningslinjer

I ny plandel av Plan- og bygningslova er det fastsett nye reglar for strandsona. Byggeforbodet langs sjøen og reglane om dispensasjon er stramma inn. Ved handsaming av lova i Stortinget vart det lagt til grunn at det skulle utarbeidast statlege planretningslinjer for ein differensiert strandsonopolitikk.

Frå 1.juli gjeld ny planlov. I ny planlov er det som før heitte Rikspolitiske retningslinjer omdøyppt til statlege planretningslinjer. Retningslinene skal leggjast til grunn for kommunal planlegging og forvaltning, men har ikkje juridisk bindande karakter.

Fylkeskommunen skal leggja retningslinene til grunn i regionale planar. Fylkeskommunen skal også leggja retningslinene til grunn ved medverknad i planlegging og handsaming av dispensasjonar. Om naudsynt skal fylkeskommunen fremja motsegn til planar og påklage dispensasjonsvedtak. Dei nye retningslinene vil gjelde framfor vedtekne fylkesplanar- og delplanar. Dersom det er strid mellom dei nye retningslinene og fylkesplanen bør det utarbeidast ny regional plan.

Innhald

Det er foreslått ulike retningslinjer for sentrale område der presset på areala er stort, og for område med mindre press. Hordaland er delt i to område der pressområdet er definert som kommunar som er lokalisert sentralt i forhold til sentrale byar, og at det av den grunn er større byggepress. Kommunane er utvalt i samråd med fylkesmenn og fylkeskommunar på bakgrunn av deira erfaring med bygging i strandsona og ut i frå departementet sitt eige skjønn. (Hordaland fylkeskommune har ikkje gitt konkret innspel til val av kommunar i Hordaland).

Pressområde er skjønnsmessig definert ut i frå desse momenta:

Nært Bergen/Haugesund

Byggepress

Erfaring med byggesaker

Generelle retningslinjer for alle kommunar

Føremålet er grovt sett å stanse nedbygging i 100 meters beltet ved sjø. By- og tettstader er også omfatta , men der skal behovet for fortetting og byutvikling tilleggast vekt.

Retningslinjer for pressområde

Desse kommunane er definert som presskommunar. Askøy, Austevoll, Austrheim, Bergen, Bømlo, Fitjar, Fjell, Kvinnherad, Lindås, Os, Radøy, Stord, Sund, Sveio, Tysnes, Øygarden,

Det slås fast at 100-meters beltet er av nasjonal interesse og at det gjeld eit generelt byggeforbod i 100-meters beltet. Strandsona skal vurderast i kommuneplan og regional plan der dette er naudsynt. Kommunane kan gje reglar om bygg og mindre anlegg for landbruk, fiske, fangst og akvakultur og anlegg for ferdsel på sjøen som nyanserer byggeforbodet. For ny utbygging bør det krevjast reguleringsplan og det skal visast byggegrense i planane.

Bygging og landskapsinngrep skal ikkje tillatast på areal som har betyding for andre føremål som til dømes:

Friluftsliv

Naturvern

Biologisk mangfald

Kulturminne

Kulturmiljø

Landskap

Landbruk

Annan samfunnsinteresse

Ved reguleringsplanar for område som er delvis utbygd, skal ferdselsomsyn og landskapstilpassing spesielt vektleggjast. Nye bygningar skal trekkjast så langt unna sjøen som mogeleg, og utviding av eksisterande skal skje i retning bort frå sjøen. Samla sett skal reguleringsplanen bidra til ein betre situasjon for landskap og allmenn tilgang til sjø.

Kommuneplanen skal vurderer om tiltak som tidlegare er godkjent i kommuneplan eller reguleringsplan og eventuelt revidera eller oppheva ikkje gjennomførte planar i kommuneplanrevisjonen.

For byar og tettstader bør utbygging konsentrerast til eksisterande byggesone og areal til bustad-, sentrums- og næringsutvikling bør prioriterast framfor fritidsbustader.

Retningslinjene delar strandsona i fylgjande kategoriar:

Byggeområde – område med eksisterande og planlagt bebyggelse

Her skal det leggjast vekt på å sikre friområde og naturelement og sambandet til ytre friluftsområde. Nære strandområde bør haldast intakt. Det skal sikrast klare byggegrenser og god arrondering i høve til landbruk.

Opne område – landareal utanom byggeområde og strandsoner

Langsiktig forvaltning av naturverdiar og kulturlandskap skal vera styrande prinsipp. Ein skal unngå spreidd utbygging, og utbygging kan skje i medhald av eksisterande planar og som fortettingsplanar.

Strandsoner - land- og sjøområde som står i innbyrdes direkte samspel

Det skal leggjast vekt på å oppretthalda og betra tilgjenge til strandsona frå landsida og sjøsida samt om ein kan ferdas langs sjøen. Område med særleg landskaps- eller kulturminneverdi skal vektleggjast sterkt og prioriterast framfor friluftsliv og båtferdsel.

Bygging som kan redusera natur- og kulturmiljø og rekreasjon og fiske skal ikkje tillatast.

Kollektive ferieanlegg, serviceanlegg for fritidsbåtar og andre anlegg for ferie- og fritidsaktivitetar knytt til strand og sjø skal tilpassast lokale forhold. Oppføring av nye og vesentleg utviding av eksisterande fritidshus bør som hovudregel ikkje tillatast.

Retningslinjer for delar av fylket med lite press

Bygging i 100-meters beltet skal berre tillatast etter ei konkret vurdering ut frå lokale forhold.

Kommuneplanen skal avgrense område med streng praktisering og område eigna for utbygging. Kommuneplanen skal gje nærare reglar for tiltak for landbruk, fiske m.m.. Kommuneplanen bør vurdere behovet for endring og oppheving av reguleringsplanar og dispensasjonar skal unngås. Utbygging kan finna stad, men bør lokaliserast til område som er bebygd frå før. Utbygging i urørte områder med spesielle friluftsinteresser eller natur- og landskapskvalitetar skal unngås for eksempel utbygging i område med spesielle kyst- og fjordlandskap.

Det skal tas ei rekkje omsyn til verdiane i strandsona, og alternativ lokalisering skal vurderast og tilpassing tilstrebast.

Behovet for næringsutvikling og arbeidsplassar til dømes satsing på reiseliv og tursime kan vektleggast i vurdering av 100-meters beltet. Det kan gjelde brygger, naust, næringstiltak og sjøretta reiselivsbygg.

Fritidshus og bustadhus bør plasserast lenger vekk. For tettstader gjeld same reglar som for pressområda.

Vurdering

Statlege planretningslinjer for Hordaland

Vern av strandsona er i samsvar med gjeldande fylkesplan. Eg meiner det ikkje er ynskjeleg med eigne statlege planretningslinjer som differensierer Hordaland si strandsona. Eit alternativ kan vera eit statleg krav om regional plan for differensiert strandsoneforvaltning. Eg meiner uansett at regional plan er aktuelt for Hordaland og ser på retningslinjene som eit innspel til eit slikt arbeid. I forhold til dette er desse retningslinjene såpass romslege at det er mogeleg med ei tenleg regional tilpassing på eit seinare stadium. Dersom det er aktuelt å stilla eit krav om regional plan frå staten si side bør dette alt no fremjast som ein del av retningslinjene.

Differensiering

Departementet ber om ei vurdering av om todelinga mellom kommunane er tenleg. Alle kommunane i Hordaland har strandsona, men situasjonen er svært forskjellig i kvar av dei. Press kan definerast einseitig ut i frå i kva grad strandsona er etterspurt, eller også tosidig ut i frå tilgjengeleg strandsona utan særlege verneverdiar. I desse retningslinjene er det valgt ein einseitig innfallsvinkel ut i frå nærleik til større by samt byggepress målt i interesse for bustad- og fritidshus i strandsona.

Meland kommune er ikkje komen med i pressgruppa noko som truleg berre er ein glipp. Eit anna eksempel er Odda kommune som ikkje er med, men som har svært lite strandsona att som ikkje er berørt av utbygging, og der vidare nedbygging ikkje er tilrådeleg.

Dersom det skal gjennomførast ei inndeling etter målbare forhold kan folkevekst, pendlingsområde og byggepress vera meir eintydige storleikar. Dette utelukkar indre delar av Hordaland i streng gruppe. Men dersom ein legg til grunn utbyggingsgrad og verdifull strandsonelandskap vil til dømes heile Hardanger koma inn som eit område med trong for strengt strandsonevern. Dette viser at differensieringa best let seg definera ut i frå eit regionalt og kommunalt perspektiv i ein regional plan

og kommuneplan. Eg vil velja å ikkje kommentera inndelinga no, men ser at dette kan differensierast på ein annan måte i ein regional plan.

Innhaldet

Hovudpoenget med retningslinene er å gjera praktiseringa av strandsonevernet strengare enn i dag i nokre kommunar og meir fleksibelt i andre. Eg har ikkje vesentlege motførestillingar til hovudprinsippet ut over det som er sagt over om trong for regional plan som er meir nyanserende ut i frå lokale forhold. Kva forhold som bør regulerast i retningslinene er også ein del av det som bør vera innhaldet i ein regional plan.

Dersom retningslinene skal få effekt må desse vera tettare knytt opp mot omgrep i plan- og bygningslova, mellom anna arealføremål, føresegnar og omsynssonar. Det vil gjera dei klårare og lettare å omsetja intensjonane til kommunal røyndom. I tillegg bør dei spissast i forhold til strandsonevernet og grunngevinga for dette og ikkje ta mål av seg til å femna ei rekkje andre gode føremål som til dømes jordvern, forureiningsspørsmål og fiskeri.

I praktisk forvaltning har det vore lettare å få løyve til næringsbygg enn private bygg i strandsona i Hordaland. Det er likevel ei hake ved dette fordi bygg, særleg såkalla utleigerorbuer, vert omgjort til private fritidshus etter ei tid.

Eg vil også visa til trongen for nærare kartlegging og analysar i strandsona. Retningslinene kunne fokusera meir på å stilla klårare krav til kva analysar som skal gjennomførast i strandsona før det kan tillatast bygging i medhald av kommune- eller reguleringsplan. I Hordaland er det til dømes svært viktig å få utgreidd kulturminneverdiar og landskap.

Byggepresset i strandsona er stort og det er særleg trong for å regulera naust, brygger og andre tiltak på fritids- og bustadeigedomar. Eg meier retningslinene på dette området ikkje er tilpassa Hordaland sine utfordringar.

Ulovleg bygging

Departementet slår fast at 100-meters beltet er av nasjonal interesse. Undersøkingar har vist at det i stor grad pågår ulovleg bygging, og det vert truleg fatta vedtak som er ulovlege i kommunane ut i frå erfaringar frå klagesaker. Eg meiner det bør innførast eit meir målretta oppsyn med bygging i strandsona. Det bør vera eit statleg ansvar å sikre oppsyn med nasjonale verdiar. Dette kan samordnast med anna statleg oppsyn med nasjonale verdiar og det kommunale bygningstilsynet. Dersom omfanget av ulovleg bygging er så stort som einskilde undersøkingar viser, meiner eg dei statlege retningslinene kan vera å begynna i feil ende.

Ferdsel i strandsona

Undersøkingar har vist at folk flest ikkje nyttar dei ferdselsrettane dei har i strandsona av omsyn til private eigedomar, og på den andre sida at ferdsel vert ulovleg hindra av tiltak i strandsona. Eg meier det er for uklare reglar i lov og regelverk i dag, og ei klargjering ville kunne tene alle interessentar i strandsona. Statlege planretningsliner bør fokusera på korleis ein kan nytte Plan- og bygningslova til å sikra allmenn ferdsel i strandsona i eit betre samspel med friluftlova.

Oppsummering

Statlege planretningsliner deler fylket i to soner med ulike føringar for praktisering av strandsonevernet i plan- og bygningslova.

Vern av strandsona er i samsvar med regional politikk nedfelt i fylkesplanen. Eg meiner prinsipielt at strandsoneforvaltninga bør differensierast gjennom regional plan og kommuneplan. Statlege planretningsliner bør avgrensast til generelle spørsmål som ikkje krev detalj- eller lokalkunnskap om fylket eller kommunen.

Nye planretningsliner bør i større grad knytast opp til ny plan- og bygningslova sine definisjonar av strandsonevernet og aktuelle verkemiddel i regional plan og kommunale planar. Det bør vurderast om statleg krav om regional plan med arealretningsliner er eit alternativ til statlege planretningsliner.

Eg ser innhaldet i retningslinene som eit innspel til regionalt planarbeid og forvaltning og vil ikkje kommentera detaljar om kommunar eller regelverk no. Eg ser elles trong for i større grad å fokusera på ulovleg bygging og ferdselsrettar i strandsona. Naust/rorbuproblematikken er dessutan særleg aktuelt for Hordaland.