



Miljøverndepartementet

Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Nordland fylkeskommune - Foreløpig uttalelse - Forslag til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø

Viser til høring av ”Forslag til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø”.

Fylkestinget i Nordland har sitt første samling etter sommerferien i perioden 29.09-02.10.09. Da departementet ikke kan gi utsatt frist til denne dato, sendes fylkesrådets innstilling i saken. Dette gjøres med forbehold om endringer under politisk behandling i fylkestinget. Den endelige uttalelsen vil sendes fra oss 05.10.09.

Med vennlig hilsen

Odd Eriksen
fylkesrådsleder

Vedlegg

Høring: Statlig planretningslinje for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø

DokID

72836

Fylkesrådet

FYLKESTINGSSAK

Saksnummer	Utvalg/komite	Møtedato
117/09	Fylkestinget	29.09.2009

Høring: Statlig planretningslinje for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø

Sammendrag

Miljøverndepartementet har sendt på høring forslag til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø. Planretningslinjene vil bli fastsatt i regjeringen ved Kgl res. 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 bygd på de ulike natur- og kulturgitte forholdene langs kysten.

I retningslinjene er landet delt inn i tre soner avhengig av hvor stort presset er på utbygging i strandsonen. Til hver av sonene er det foreslått egne retningslinjer. De strengeste retningslinjene er aktuelle for kommunene i Oslofjordsregionen, dvs kystkommunene i Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold og Telemark fylker. Videre gis det egne retningslinjer for andre sentrale områder der presset på arealene er stort. Disse omfatter kystkommunene i Aust- og Vest-Agder, samt enkelte av kystkommune i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Sør- og Nord-Trøndelag.

Resterende arealer omfattes av retningslinjer for områder med mindre press på arealene. Dette gjelder da øvrige kystkommuner i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag og alle kystkommuner i Sogn og Fjordane, Nordland, Troms og Finnmark. Nordland vil her bli omfattet av "Retningslinjer for områder med mindre press på arealene", noe som innebærer mindre statlig detaljpolitikk i forhold til øvrige områder med større utbyggingspress.

I perioden 1995 til 2008 ble 184 km av strandsonen i Nordland bygd ned. Dermed var Nordland det fylket som hadde størst nedbygging av strandsonen i den perioden. Selv om fylket har en meget lang kyst så er ikke alle deler like tilgjengelig, og i de attraktive områdene av strandsonen er det mange interesser. I tillegg til allmenn ferdsel, kulturminner og miljøinteresser er stranda også viktig for reiseliv og akvakulturanlegg.

Med bakgrunn i det økende antallet konflikter som har vært den siste tiden mellom disse interessene, slutter fylkesrådet seg til intensjonen bak det foreliggende forslag til planretningslinjer. Fylkesrådet ser også de foreslåtte planretningslinjene som et positivt bidrag til å begrense uheldig fremtidig privatisering av strandsonen, og dermed en styrking av den allmenne rett til fri ferdsel.

Fylkesrådet vil påpeke at planretningslinjene foreslår svært få bestemmelser for områdene som ikke har press, f.eks Nordland. Det er dermed lagt opp til stor grad av kommunalt selvråderett i blant annet vårt fylke. Dette vitner om at departementet har sett at landet er forskjellig i topografi og press. Imidlertid er det også i Nordland områder som har sterkt utbyggingspress, eller hvor det er mange interesser knyttet til et og samme område. Det er derfor viktig at strandsonen planlegges for å avveie disse interessene. God kommunal planlegging vil også være viktig for at kommunene i Nordland skal unngå å få statlige planretningslinjer med sterke restriksjoner, jfr. planretningslinjene for områder med stort utbyggingspress.

Fylkesrådet vil derfor ta til orde for en registrering av interesser knyttet til strandsonen, og at dette kan benyttes i en kunnskapsbasert regional og kommunal planlegging. Dette perspektivet har dessverre fått alt for lite fokus i den aktuelle planretningslinjen.

Bakgrunn

Det har lenge vært et politisk ønske fra samtlige miljøvernministere fra Guro Fjellanger til Helen Bjørnøy, og nå Erik Solheim, om å begrense utbyggingen av strandsonen. Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø er en oppfølging av dette.

Det har siden 1995 vært rikspolitiske retningslinjer(RPR), tilsvarende planretningslinjer, for området rundt Oslofjorden. Dette aktuelle høringsforslaget er en videreføring av disse rikspolitiske retningslinjer for dette området. Det har ikke vært tilsvarende retningslinjer for andre deler av landet tidligere.

I St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk uttales det at mye av kystsonen i Agderfylkene og rundt byene i Rogaland, Hordaland og Trondheimsfjorden er utsatt for byggepress, og at mye av kystsonen disse stedene bør planlegges etter de samme prinsippene som i Oslofjorden.

Hensikten med disse retningslinjene er å stanse nedbyggingen av strandsonen. Samtidig skal det innføres en geografisk differensiering der det strengeste regimet er i de områder hvor utbyggingspresset er størst.

Retningslinjene vil gjelde i 100-metersbeltet langs sjøen, med den rekkevidde som følger av § 1-8 i plan- og bygningsloven av 27. juni 2008. Det vil si at forbudet gjelder ikke der kommunen har gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel om at oppføring av nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag som skal tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs er tillatt.

Dette høringsforslaget vil i tillegg til å inkludere RPR for Oslofjorden også etablere retningslinjer som vil få gyldighet for resten av landet. Slik sett spesifiserer de plan- og bygningslovens §1-8. Forslaget deler kysten inn tre områder avhengig av graden av utbyggingspress. Nordland vil inngå i sonen for "Retningslinjer for områder mindre press på arealene". Dette innebærer færre restriksjoner i forhold til de to andre kategoriene.

Gjeldende fylkesplan for Nordland har egen politikk for strandsonen - kapittel 6, arealpolitiske retningslinjer, underkapittel 3.8 Kystsonen. Disse retningslinjene gir føringer for den regionale politikken i kystsonen, og er i samsvar med forslag til statlige planretningslinjer.

Strandsonen er et areal med mange interesser. I klassisk strandsoneforvaltning er ofte allmennhetens tilgang til strandsonen vektlagt. Tilknytning til sjøen og fjæra gir gode opplevelser og bedrer folkehelsa både mentalt og fysisk. Strandsonen er også et viktig areal for biologisk mangfold, og mange arter er avhengige av denne overgangssonen mellom sjø og land. I Nordland har vi også arealer som er spesielt viktige natur- og kulturlandskap med helt særegne verdier.

Etableringer i strandsonen kan ofte gi konflikter med øvrig virksomhet. Dette inkluderer konflikter mellom fritidsboliger og friluftsliv, og mellom fritidsboliger og akvakulturvirksomhet.

Problemstilling

Miljøverndepartementet har sendt på høring dette forslaget med oversendelsesbrev datert 29. juni 2009. Det er satt en høringsfrist til 4 september 2009. Det legges med andre ord opp til en høring midt i en periode med ferieavvikling, og svært få muligheter til politiske møter i kommunenorge. Fylkesrådet vil påpeke at dette er uheldig, og at dette ikke samsvarer med intensjonen om påvirkningsmulighet og mulighet for deltagelse i planleggingen. Det har vært anmodet om utsatt frist i saken. Dette har ikke departementet kunne gi. Fylkesrådets innstilling til saken er derfor oversendt som foreløpig innspill med forbehold om endringer ved politisk behandling.

Næringslivet i Nordland er viktig for den nasjonale økonomien. Intet tyder på at denne betydningen vil bli redusert i framtiden. Strandsonen er spesielt viktig for næringslivsaktører som fiskerier, akvakultur og reiseliv. Fiskeri og akvakulturnæringen er ofte avhengig av anlegg som er plassert i og rett utenfor strandsonen. Reiselivsnæringen i Nordland har fortsatt et stort utviklingspotensial, og vil være en betydelig verdiskaper også i fremtiden. Reiselivet selger imidlertid naturen i Nordland, og kan derfor være sårbar med tanke på utstrakt utbygging strandsonen. Utbygging av strandsonen til fritidsbebyggelse vil kunne prioritere de private interesser framfor behovet for annen samfunnsutvikling, samtidig er overnattingssteder et nødvendig grunnlag for reiselivsnæringen. Gjennom god planlegging kan man få avveid alle interesser og sørge for at turistenes forventninger til opplevelse av merkevaren "Verdens vakreste kyst" innfris.

Viktige turistmål av opplevelsesverdien i Nordland er i stor grad knyttet til autentiske kultur- og naturmiljøer i kystsonen. Den tradisjonelle bebyggelsen langs Nordlandskysten finner vi ofte innenfor 100-metersbeltet. Nye etableringer i disse eksisterende miljøene kan i enkelte tilfeller i mindre grad bryte med helhetsinntrykket, enn om det gjøres nye inngrep utenfor 100-metersbeltet. Dette krever imidlertid god kommunal planlegging som følger den eksisterende byggeskikken i området.

Retningslinjene legger opp til at spørsmålet om bygging skal vurderes i forhold til andre allmenne interesser. Dette innebærer at det vanligvis ikke bør gis tillates til utbygging i områder som har spesiell verdi i forbindelse med friluftsliv og allmenn ferdsel, naturkvaliteter, biologisk mangfold, kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Forholdet til andre interesser, som for eksempel landbruk, fiske, oppdrett og reindrift skal også vurderes.

De gir også føringer for hvilke hensyn som skal ligge til grunn for den kommunale planleggingen. Kommunene får stadig flere oppgaver i sin arealplanlegging. Dette gir økte krav til kompetanse og arbeidskapasitet. Planretningslinjene vektlegger viktigheten av god planlegging i kommuneplanens arealdel. De vil derfor være viktig at flest mulig av kommunene har et oppdatert og godkjent kommunalt planverk.

Nordland er plassert i gruppen med områder som har mindre utbyggingspress på arealene. I et fylke som Nordland er det derimot ikke hele kystsonen som er like attraktiv til utbyggingsformål. Sett i lys av dette kan det bli et relativt stort press på attraktive områdene. Det vises til fylkesmennene i Nord-Norge notat til Direktoratet for Naturforvaltning datert 15.01.09 der det blant annet står at:

”I Nord-Norge er områdene langs kysten mange steder eneste alternativ til lokalisering av aktivitet og tiltak, og en overveiende del av bosettinga fins her, i alle fall i Nordland og Troms. I og med at topografien også mange steder gjør strandlinja utilgjengelig, er det mange steder et vesentlig større press på strandsonen enn befolkningsgrunnlaget skulle tilsi. Om statistikken fra Statistisk Sentralbyrå legges til grunn, er det relativt mange kilometer med strandlinje som er bygd ned i denne landsdelen de siste åra. I perioden 1995 – 2008 er det bygd ned 868 km i Norge. 270 km strandsone ble i perioden bygd ned i Nordland, Troms og Finnmark (tilsv. 1/3 av all utbygging i landet), og Nordland er det fylket i landet som har fått bygd ned den lengste strandlinja i perioden (184 km).”

Det er i det samme notat også vektlagt betydningen av en god, kunnskapsbasert planlegging. Blant annet anbefales det registreringer av tilgjengelig og funksjonell strandsone jf Hordaland fylkeskommune og Fylkesmannen i Hordalands rettleder ”Råd om planlegging og forvaltning av strandsona i Hordaland”.

I Fylkesplan for Hordaland 2005-2008 har Hordaland fylkeskommune vedtatt følgende arealpolitiske retningslinje:

”Kommunen skal kartlegge og definera den funksjonelle’ strandsona.”

Videre har de i samme plan definert funksjonell strandsone som:

”Den sona som står i innbyrdes direkte samspill med sjøen både økologisk, topografisk og/eller bruksmessig. Kan vera smalare eller breiare enn 100-metersbeltet.”

Implementering av krav om registrering av tilgjengelig og funksjonell strandsone vil kunne gi mange fordeler i arealplanleggingen. I de tilfeller der funksjonell strandsone er mindre enn 100 meter kan det åpnes for at bebyggelse flyttes nærmere strandsonen med bakgrunn i god planlegging. Videre vil man kunne beskytte strandsonen utover 100 meter dersom det viser seg at strandsonen strekker seg lenger enn lovens avgrensning. Registrering av tilgjengelig strandsone vil danne et bedre grunnlag av friluftinteressene i strandsonen. Hvis store deler av strandsonen i et område er utilgjengelig, vil en eventuell utbygging gi større konsekvenser for friluftinteressene i området enn forventet. Disse registreringene vil kunne gi en økt kunnskapsbase for planleggingen.

Vurderinger

Departementet har spesielt bedt høringsinstansene å vurdere den foreslåtte geografiske inndelingen. Nordland er plassert i gruppen med mindre press på arealene. Sett i sammenheng med det foreliggende utbyggingspresset i Oslofjordområdet og øvrige deler av Sør-Norge kan dette synes å være en rimelig og hensiktsmessig inndeling.

Fylkesrådet vil også understreke viktigheten av at retningslinjene er funksjonelle i bruk. Forslag til statlige planretningslinjer virker i dag å være noe uoversiktlige og vil med fordel være tjent med et bedre skille mellom forklarende tekst og retningslinjer.

Strandsonen i Nordland generelt har svært høy verdi for både natur-, kultur og næringsbaserte interesser. Den høye utbyggingstakten i fylket de 13 siste årene vitner om en generelt liberal strandsonopolitikk i kommunene. For samfunnsutviklingen og dermed behovet for å avsette arealer til enten næringsutvikling eller allmenn benyttelse er det viktig at mesteparten av utbyggingen i strandsonen skjer i henhold til plan. Og ikke som i dag hvor antallet dispensasjoner fra plan er flere enn antallet planer.

Fylkesrådet vurderer foreslåtte retningslinjer for prioritering og plassering av tiltak i strandsonen som hensiktsmessige og høyst betimelige for å sikre interessemangfoldet som finnes langs kysten. Og finner at det er på sin plass at det nå påpekes at arealbruken på land og sjø ses i sammenheng. Dette vil legge forholdene bedre til rette for å få til den nødvendige avklaringen mellom bruk og vern. Retningslinjene kan slik sett være et insitament for den kommunale planlegging og saksbehandling.

Også i Nordland viser det seg at det er enkelte områder som er mer populære enn andre i forhold til utbygging av fritidsboliger. Dette er ofte i randområdene til ”større” befolkningskonsentrasjoner. Det er derfor viktig at fylkeskommunes planveiledning oppfordrer kommunene til å gjøre en registrering av den funksjonelle strandsonen og planlegge i henhold til denne kunnskapen. Dermed kan lokale og regionale pressområder få en god forvaltning og hensynta ”bruk og vern” på en god måte.

På mange måter legger retningslinjene opp til det som må anses å være god planlegging:

”Der det tillates bygging, bør hensynet til andre interesser ivaretas best mulig. Dersom det er aktuelt å tillate bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, bør alternative plasseringer vurderes og velges dersom det er mulig. Det bør også vurderes om tiltaket kan trekkes vekk fra sjøen. Tiltak som tillates må tilpasses omgivelsene best mulig.”

I forslag til statlige planretningslinjer er det fastsatt følgende retningslinjer for å styre plassering av tiltak i strandsonen for områder med mindre press på arealene:

- Bygging i strandsonen skal bare skje etter en konkret vurdering ut fra lokale forhold.
- Behovet for eventuell utbygging i 100-metersbeltet langs sjøen skal vurderes i kommuneplanen, og i et langsiktig og helhetlig perspektiv. Det bør avgrenses hvilke områder som er å anse som strandsoner der tiltak skal vurderes strengt, og hvilke områder som kan være egnet for bygging.
- Utbygging bør så langt som mulig lokaliseres til områder som er bebygd fra før, slik at utbyggingen skjer mest mulig konsentrert.
- Utbygging i urørte områder med spesielle friluftsinnteresser eller natur- og landskapskvaliteter skal unngås. Det gjelder for eksempel utbygging i kyst- og fjordlandskaper med spesielle kvaliteter.
- Det vil være enklere (...) å gi tillatelse til å bygge i områder uten press enn i områder der presset er stort.

Disse punktene styrer hvor eventuelle utbygginger kan finne sted. I tillegg vektlegges det at tiltak om mulig skal trekkes ut av strandsonen. Videre gis det retningslinjer for prioritering av tiltak:

- Behovet for næringsutvikling og arbeidsplasser, for eksempel satsing på reiseliv og turisme kan tillegges vekt i vurderingen av tiltak i 100-metersbeltet. Disse hensynene må veies opp mot hensynet til de allmenne interesser som er angitt foran.
- Vurderingen vil være avhengig av hva slags type tiltak det gjelder. Det kan være grunnlag for å tillate visse tiltak nær sjøen, som for eksempel brygger, naust, næringstiltak og sjørettete reiselivsbygg. Fritidshus og bolighus bør plasseres lenger fra sjøen

Disse punktene gir en prioritering på hvilke tiltak som bør få forrang i forskjellige områder. Reiseliv er generelt prioritert høyt i de foreslåtte statlige planretningslinjer. For by og tettstedsområder skal behovet for fortetting og byutvikling tillegges vekt: ”Arealer til bolig-, sentrums- og næringsutvikling bør normalt prioriteres foran arealer til fritidsboliger.”

I løpet av de siste 12 måneder er det sendt inn for uttalelse til fylkeskommunen i overkant av 640 dispensasjonssaker. En overvekt av disse angår byggeforhold knyttet til strandsonen. Retningslinjene legger til grunn at ny plandel av plan- og bygningsloven vil medføre en innstramning på dispensasjonspraksisen i strandsonen. Videre gis følgende retningslinjer:

Planlegging:

- Behovet for eventuell utbygging i 100-meterssonen langs sjøen skal vurderes i kommuneplanen, og i et langsiktig og helhetlig perspektiv.
- Eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene bør revideres eller oppheves.

Dette vil gi kommunene et insentiv for å vektlegge forholdet i rulleringen av kommuneplanens arealdel.

Den regionale politikken for arealforvaltningen i kystsonen i Nordland er i dag ivaretatt i et eget kapittel i Fylkesplanens arealpolitiske retningslinjer. En stor fordel ved de statlige retningslinjene er at de for Nordland sin del vil styrke den kommunale planleggingen og dermed åpne for en mer kommunal sjøråderett over kystsonereale. Dette anses som positivt for en kunnskapsbasert forvaltning som balanserer bruk og vern.

En styrket regional planlegging i strandsonen kan gi fleksibilitet for lokal planlegging utover det som sentrale føringer kan gi. Det vil også være viktig for å styrke utviklingen av kunnskapsbasert forvaltning og å ivareta interesser som går på tvers av kommunegrensene. Regionale planer i andre fylker har tidligere vist seg å ha en positiv effekt på strandsoneforvaltningen. Det vises her særskilt til Hordalands fylkesdelplan for kystsonen som har gitt egne retningslinjer som styrer utbyggingen i strandsonen på en god måte.

I ny plan- og bygningslov (2008) har regionale planmyndigheter blitt gitt en større rolle enn før i forhold til regional planlegging. Statlige planretningslinjer gir likevel ikke konkrete føringer for utarbeidelsen av regionale planer. I et fylke som Nordland bør ofte planlegging kunne gå på tvers av kommunegrensene. Regionale planer i andre fylker har tidligere vist seg å ha en positiv effekt på strandsoneforvaltningen. Det vises her særskilt til Hordalands fylkesdelplan for kystsonen.

Konsekvenser

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø vil gi administrative konsekvenser for fylkeskommunens oppgaver i arealforvaltningen.

Retningslinjene forutsetter at fylkeskommunene skal legge retningslinjene til grunn i den regionale planleggingen og i samarbeid med fylkesmennene legge retningslinjene til grunn for medvirkningen til kommunenes planarbeid og dispensasjonsbehandling. Retningslinjene skal også danne grunnlag for innsigelser.

Kapittel 6 i retningslinjene omhandler regionale planer. Det fastsettes at retningslinjer som framgår av tidligere vedtatte fylkesplaner og fylkesdelplaner skal fortsatt gjelde, såfremt de ikke er i strid med det som fremgår av planretningslinjene. Fylkesplaner og fylkesdelplaner som er i strid med retningslinjene bør revideres slik at de blir i samsvar med retningslinjene.

I gjeldende fylkesplan omhandler kapittel 6, arealpolitiske retningslinjer, underkapittel 3.8 Kystsonen, i stor grad bygging i 100-metersbeltet fra sjø. De arealpolitiske retningslinjene i fylkesplanen er ikke i strid med forslag til statlige planretningslinjer slik det nå foreligger. Det vil dermed ikke være behov for revidering av disse før planperioden er over. Ved planrullering må likevel statlige planretningslinjer legges til grunn for fylkeskommunens politikk angående arealforvaltning i kystsonen.

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Fylkestinget anser de statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjø som et hensiktsmessig verktøy for å balansere bruk og vern i attraktive arealer i Nordland. Dette vil sikre strandsonen med tanke på næringsutvikling, allmennhetens adgang til strandsonen, friluftslivet og viktige natur- og kulturkvaliteter.
2. Fylkestinget har ingen merknader til den geografiske inndelingen som er foretatt, og slutter seg til den prioritet som er gitt viktige samfunnsinteresser, herunder næringslivet og reiselivet spesielt. Fylkestinget mener at behovet for næringsutvikling og arbeidsplasser rettet mot sjøen, i et fylke som Nordland, er forhold som må vektlegges i vurderingen av arealbruken i 100-beltet. Gjennom god planlegging kan en få avveid dette mot allmennhetens interesser.
3. Fylkestinget anbefaler at retningslinjene gjennomgås med tanke på å skape et klart skille mellom bestemmelser og forklarende tekst.

Bodø den 31.08.2009

Odd Eriksen
Fylkesrådsleder
sign

Marit Tennfjord
fylkesråd for kultur og miljø
sign