



Tvedestrand kommune

Enhet for plan, miljø og
eiendom

Miljøverndepartementet
Postboks 8013
0030 OSLO

Melding om vedtak

Vår ref
2009/610/7/L42

Deres ref:

Saksbehandler
Svein Olav Dale, 371 99 541

Dato
18.09.2009

Høringsuttalelse: Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Det henvises til tidligere korrespondanse i denne saken, senest ved vår oversendelse av 31.08.2009.

Kommunestyret avholdt møte den 15 september, og som avtalt oversendes kommunestyrets voteringer og vedtak i den forbindelse.

Som det vil fremgå av protokollen har første avsnitt i vedtaket fått en endret ordlyd i forhold til det som ble oversendt departementet tidligere. Vedtaket var enstemmig, men unntak av punkt 3 som ble vedtatt med 19 mot 6 stemmer.

Med vennlig hilsen

Svein Olav Dale
Enhetsleder

Miljøverndepartementet

Postadresse
Postboks 38
4901 Tvedestrand
E-post: postmottak@tvedestrand.kommune.no

Besøksadresse

www.tvedestrand.kommune.no

Telefon
37 19 95 00
Telefaks
37 19 95 05

Bank
2826 07 10003
Org.nr
964965781



Tvedestrand kommune

Saksframlegg

Arkivsak: 2009/610-2

Arkiv: L42

Saksbeh: Svein Olav Dale

Dato: 07.08.2009

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
65/09	Planutvalg	08.09.2009
79/09	Kommunestyret	15.09.2009

Høringsuttalelse: Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Rådmannens forslag til vedtak

Kommunestyret finner det høyst beklagelig at det er gitt så kort høringsfrist med høring midt i ferietiden. Kommunen er på denne måten fratatt muligheten til å få gjennomført en betryggende saksbehandling i en såvidt viktig sak. Fristen burde vært fastsatt med gode marginer, slik at fylkets kystkommuner kunne fått tid til å samordne sine uttalelser. Kommunestyret vil derfor anmode om at denne høringen benevnes som en første innspillsrunde, og at det sendes ut reviderte retningslinjer på ny høring.

Tvedestrand kommunestyre har for øvrig følgende innspill til høringsutkastet:

1. Kommunestyret er enig i retningslinjenes overordnede målsetting om å forhindre uheldig bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, og er glad for at det samtidig er presisert at det gjennom planleggingen skal legges til rette for en bærekraftig lokal utvikling.
2. Skal man klare å legge til rette for en god distriktpolitikk, og en utvikling i tråd med den sentrale målsettingen, vil det også være nødvendig med noen nye bygge- og tilretteleggingstiltak i 100 m beltet fra sjøen. En slik erkjennelse burde kommet noe klarere frem i retningslinjene.
3. Kommunestyret er helt uenig i at Aust Agder har identiske planutfordringer som i de tett befolkede områdene i indre Oslofjord, der nedbyggingen har vært betydelig større, og der strandsonen blir utsatt for press fra brukere med flere og andre arealbruksbehov. Den geografiske differensieringen på overordnet nivå bør revurderes, eventuelt med flere nivå av "strenghet"
4. Etter kommunestyrets vurdering er retningslinjene formulert med generelle formuleringer som gir store rom for fortolkninger og skjønn. De er derved ikke godt egnet som et reelt styringsverktøy for kommunen, og vil neppe bidra til at konfliktnivået under saksbehandlingen reduseres. Retningslinjene bør ikke settes iverk før de er undergitt en betydelig revisjon med bedre veiledning til, og større medvirkning fra, kommunene.
5. Tvedestrand er en typisk kystkommune der størstedelen av innbyggerne bor ved eller i nærheten av sjøen, og disse eksisterende bomiljøene i kystkommunen er blitt en del av

vår kystkultur med lange tradisjoner. Vi kan nok også takke våre gode sjønære boligområder for at vi har klart å opprettholde og til dels øke folketallet, til tross for urbaniseringstendensene i samfunnet for øvrig. Vurdert ut fra tilbakemeldinger fra sentralt politisk hold har rådmannen oppfattet at det er distriktspolitisk ønskelig at bosettingsmønsteret skal opprettholdes og videreutvikles, med kvaliteter som gir gode og hensiktsmessige bomiljø. Skal man klare dette er det nødvendig med bygge- og tilretteleggingstiltak også i de nære kystområder. Denne politiske målsettingen burde kommet klarere frem i retningslinjene.

6. Kommunestyret slutter seg for øvrig til rådmannens saksutredning som er gjengitt nedenfor, og vil be om at retningslinjene omarbeides i samsvar med de anbefalinger som der er gitt. Oppsummert gjelder dette følgende forhold:
- Bedre skille mellom små og store saker for å unngå unødvendige konflikter. (jfr. mastergradstudie) I retningslinjene bør det understrekes at fylkesmannen skal ivareta de nasjonale hensyn i et overordnet og helhetlig perspektiv, men ellers være tilbakeholden med å gå inn på detaljerte og mindre vesentlige forhold som kan avgjøres lokalt.
 - Retningslinjene bør inneholde en nærmere veiledning for hvilke type mindre tiltak på bebygde eiendommer som kommunen kan tillate gjennomført uten at plankravet utløses, jfr. § 11-11 – 2. Kommunestyret vil som en enkel regel foreslå at dette kan dreie seg om meldingssaker eller saker som er unntatt saksbehandling og kontroll, jfr. saksbehandlingsforskriftene.
 - Retningslinjene bør gi bedre og mer konkret veiledning om hvordan kommunen kan differensiere arealbruken internt i egen kystzone, slik at man i tillegg til vernehensynene også kan oppnå den overordnede målsettingen om en bærekraftig lokal utvikling.
 - Også kommunen bør inndeles i en restriktiv og en mindre restriktiv sone lokalt (lokal differensiering), der den mest restriktive sonen bør kunne samsvare med de arealer som etter definisjonene til SSB ikke er nedbygd. (jfr. rådmannens saksutredning)
 - Det må gis en bedre definisjon av ”anlegg for ferdsel til sjøs” som er unntatt det generelle byggeforbudet. Her er det nødvendig at både brygger m/tilhørende anlegg, marinaer etc. er inkludert.
 - Det må også gi en bedre definisjon av begrepene tettsteder og etablerte utbyggingsområder. Det må her bl.a. presiseres at arealer som er avmerket som eksisterende utbyggingsområder i kommuneplanen vil være å anse som etablerte utbyggingsområder.
 - I retningslinjene beskrives at utvidelse av eksisterende bygninger skal skje på den siden av bygget som vender bort fra sjøen. Denne retningslinjen må nyanseres bedre, slik at det også gis rom for faglig vurdering. (jfr. saksutredning)
 - I retningslinjene bør det presiseres at landskap og kulturhensyn, samt hensyn til eksisterende byggestruktur, kan tilsi at fortetting til tross for strengere strandsonevern ikke bør lokaliseres til områdene bak 100m beltet. Kommunene bør oppfordres til å ta særlig hensyn til slike virkninger ved sin forvaltning.
 - Det må legges vekt på å ivareta og øke tilgjengeligheten til den funksjonelle strandlinje nærmest sjøen, da dette i mange saker er viktigere enn å unngå bygging i 100 m beltet. (jfr. fylkesdelplan for Hordaland.)
 - Det bør gis noen føringer/kriterier om hvilke hensyn, utover 100 m regelen, som skal vektlegges ved inntegning av byggegrense i kommuneplanens byggeområder. (Terreng, miljø/stedutvikling, eksisterende infrastruktur etc.)

- Det bør komme frem i retningslinjene at det i plansammenheng er legitimt å sikre verdifulle strandarealer for allmennheten, vurdert opp mot utbyggers behov. (jfr. mer informasjon i saksutredningen)
- Det generelle byggeforbudet/retningslinjene for 100 meters beltet bør ikke gjøres gjeldende for byområdene, eller i det minste må virkningstidspunktet for byene utsettes inntil videre.

Saksprotokoll i Planutvalg - 08.09.2009

Behandling

Ved voteringen ble rådmannens innstilling enstemmig vedtatt

Innstilling

Kommunestyret finner det høyst beklagelig at det er gitt så kort høringsfrist med høring midt i ferietiden. Kommunen er på denne måten fratatt muligheten til å få gjennomført en betryggende saksbehandling i en såvidt viktig sak. Fristen burde vært fastsatt med gode marginer, slik at fylkets kystkommuner kunne fått tid til å samordne sine uttalelser. Kommunestyret vil derfor anmode om at denne høringen benevnes som en første innspillsrunde, og at det sendes ut reviderte retningslinjer på ny høring.

Tvedestrand kommunestyre har for øvrig følgende innspill til høringsutkastet:

1. Kommunestyret er enig i retningslinjenes overordnede målsetting om å forhindre uheldig bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, og er glad for at det samtidig er presisert at det gjennom planleggingen skal legges til rette for en bærekraftig lokal utvikling.
2. Skal man klare å legge til rette for en god distriktpolitikk, og en utvikling i tråd med den sentrale målsettingen, vil det også være nødvendig med noen nye bygge- og tilretteleggingstiltak i 100 m beltet fra sjøen. En slik erkjennelse burde kommet noe klarere frem i retningslinjene.
3. Kommunestyret er helt uenig i at Aust Agder har identiske planutfordringer som i de tett befolkede områdene i indre Oslofjord, der nedbyggingen har vært betydelig større, og der strandsonen blir utsatt for press fra brukere med flere og andre arealbruksbehov. Den geografiske differensieringen på overordnet nivå bør revurderes, eventuelt med flere nivå av "strenghet"
4. Etter kommunestyrets vurdering er retningslinjene formulert med generelle formuleringer som gir store rom for fortolkninger og skjønn. De er derved ikke godt egnet som et reelt styringsverktøy for kommunen, og vil neppe bidra til at konfliktnivået under saksbehandlingen reduseres. Retningslinjene bør ikke settes iverk før de er undergitt en betydelig revisjon med bedre veiledning til, og større medvirkning fra, kommunene.
5. Tvedestrand er en typisk kystkommune der størstedelen av innbyggerne bor ved eller i nærheten av sjøen, og disse eksisterende bomiljøene i kystkommunen er blitt en del av vår kystkultur med lange tradisjoner. Vi kan nok også takke våre gode sjønære boligområder for at vi har klart å opprettholde og til dels øke folketallet, til tross for urbaniseringstendensene i samfunnet for øvrig. Vurdert ut fra tilbakemeldinger fra

sentralt politisk hold har rådmannen oppfattet at det er distriktspolitisk ønskelig at bosettingsmønsteret skal opprettholdes og videreutvikles, med kvaliteter som gir gode og hensiktsmessige bomiljø. Skal man klare dette er det nødvendig med bygge- og tilretteleggingstiltak også i de nære kystområder. Denne politiske målsettingen burde kommet klarere frem i retningslinjene.

6. Kommunestyret slutter seg for øvrig til rådmannens saksutredning som er gjengitt nedenfor, og vil be om at retningslinjene omarbeides i samsvar med de anbefalinger som der er gitt. Oppsummert gjelder dette følgende forhold:
- Bedre skille mellom små og store saker for å unngå unødvendige konflikter. (jfr. mastergradstudie) I retningslinjene bør det understrekes at fylkesmannen skal ivareta de nasjonale hensyn i et overordnet og helhetlig perspektiv, men ellers være tilbakeholden med å gå inn på detaljerte og mindre vesentlige forhold som kan avgjøres lokalt.
 - Retningslinjene bør inneholde en nærmere veiledning for hvilke type mindre tiltak på bebygde eiendommer som kommunen kan tillate gjennomført uten at plankravet utløses, jfr. §11-11 – 2. Kommunestyret vil som en enkel regel foreslå at dette kan dreie seg om meldingssaker eller saker som er unntatt saksbehandling og kontroll, jfr. saksbehandlingsforskriftene.
 - Retningslinjene bør gi bedre og mer konkret veiledning om hvordan kommunen kan differensiere arealbruken internt i egen kystzone, slik at man i tillegg til verne-hensynene også kan oppnå den overordnede målsettingen om en bærekraftig lokal utvikling.
 - Også kommunen bør inndeles i en restriktiv og en mindre restriktiv sone lokalt (lokal differensiering), der den mest restriktive sonen bør kunne samsvare med de arealer som etter definisjonene til SSB ikke er nedbygd. (jfr. rådmannens saksutredning)
 - Det må gis en bedre definisjon av ”anlegg for ferdsel til sjøs” som er unntatt det generelle byggeforbudet. Her er det nødvendig at både brygger m/tilhørende anlegg, marinaer etc. er inkludert.
 - Det må også gi en bedre definisjon av begrepene tettsteder og etablerte utbyggingsområder. Det må her bl.a. presiseres at arealer som er avmerket som eksisterende utbyggingsområder i kommuneplanen vil være å anse som etablerte utbyggingsområder.
 - I retningslinjene beskrives at utvidelse av eksisterende bygninger skal skje på den siden av bygget som vender bort fra sjøen. Denne retningslinjen må nyanseres bedre, slik at det også gis rom for faglig vurdering. (jfr. saksutredning)
 - I retningslinjene bør det presiseres at landskap og kulturhensyn, samt hensyn til eksisterende byggestruktur, kan tilsi at fortetting til tross for strengere strandsonevern ikke bør lokaliseres til områdene bak 100m beltet. Kommunene bør oppfordres til å ta særlig hensyn til slike virkninger ved sin forvaltning.
 - Det må legges vekt på å ivareta og øke tilgjengeligheten til den funksjonelle strandlinje nærmest sjøen, da dette i mange saker er viktigere enn å unngå bygging i 100 m beltet. (jfr. fylkesdelplan for Hordaland.)
 - Det bør gis noen føringer/kriterier om hvilke hensyn, utover 100 m regelen, som skal vektlegges ved inntegning av byggegrense i kommuneplanens byggeområder. (Terreng, miljø/stedutvikling, eksisterende infrastruktur etc.)
 - Det bør komme frem i retningslinjene at det i plansammenheng er legitimt å sikre verdifulle strandarealer for allmennheten, vurdert opp mot utbyggers behov. (jfr. mer informasjon i saksutredningen)

- Det generelle byggeforbudet/retningslinjene for 100 meters beltet bør ikke gjøres gjeldende for byområdene, eller i det minste må virkningstidspunktet for byene utsettes inntil videre.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 15.09.2009

Behandling

Line Mørch (V) fremmet følgende endringsforslag i forhold til innstillingens 1. avsnitt:

Kommunestyret finner det uakseptabelt at det er gitt så kort høringsfrist med høring midt i ferietiden. Kommunen er på denne måten fratatt muligheten til å få gjennomført en riktig saksbehandling i en så vidt viktig sak. Fristen burde vært fastsatt med gode marginer, slik at alle kommunene hadde fått tid til å komme med høringsuttalelser, samt at fylkets kystkommuner kunne fått tid til å samordne sine uttalelser. Kommunestyre vil derfor anmode om at denne høringen benevnes som en første innspillsrunde, og at det sendes ut reviderte retningslinjer på ny høring.

Det ble først stemt over Mørchs forslag, deretter ble stemt punktvis over komiteens innstilling

Mørchs forslag ble enstemmig vedtatt.

Punkt 1,2 ble enstemmig vedtatt

Punkt 3 ble vedtatt med 19 mot 6 stemmer.

Punkt 4,5 og 6 ble enstemmig vedtatt

Vedtak

Kommunestyret finner det uakseptabelt at det er gitt så kort høringsfrist med høring midt i ferietiden. Kommunen er på denne måten fratatt muligheten til å få gjennomført en riktig saksbehandling i en så vidt viktig sak. Fristen burde vært fastsatt med gode marginer, slik at alle kommunene hadde fått tid til å komme med høringsuttalelser, samt at fylkets kystkommuner kunne fått tid til å samordne sine uttalelser. Kommunestyre vil derfor anmode om at denne høringen benevnes som en første innspillsrunde, og at det sendes ut reviderte retningslinjer på ny høring.

Tvedestrand kommunestyre har for øvrig følgende innspill til høringsutkastet:

1. Kommunestyret er enig i retningslinjenes overordnede målsetting om å forhindre uheldig bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, og er glad for at det samtidig er presisert at det gjennom planleggingen skal legges til rette for en bærekraftig lokal utvikling.
2. Skal man klare å legge til rette for en god distriktpolitikk, og en utvikling i tråd med den sentrale målsettingen, vil det også være nødvendig med noen nye bygge- og tilretteleggingstiltak i 100 m beltet fra sjøen. En slik erkjennelse burde kommet noe klarere frem i retningslinjene.

3. Kommunestyret er helt uenig i at Aust Agder har identiske planutfordringer som i de tett befolkede områdene i indre Oslofjord, der nedbyggingen har vært betydelig større, og der strandsonen blir utsatt for press fra brukere med flere og andre arealbruksbehov. Den geografiske differensieringen på overordnet nivå bør revurderes, eventuelt med flere nivå av ”strenghet”
4. Etter kommunestyrets vurdering er retningslinjene formulert med generelle formuleringer som gir store rom for fortolkninger og skjønn. De er derved ikke godt egnet som et reelt styringsverktøy for kommunen, og vil neppe bidra til at konfliktnivået under saksbehandlingen reduseres. Retningslinjene bør ikke settes iverk før de er undergitt en betydelig revisjon med bedre veiledning til, og større medvirkning fra, kommunene.
5. Tvedestrand er en typisk kystkommune der størstedelen av innbyggerne bor ved eller i nærheten av sjøen, og disse eksisterende bomiljøene i kystkommunen er blitt en del av vår kystkultur med lange tradisjoner. Vi kan nok også takke våre gode sjønære boligområder for at vi har klart å opprettholde og til dels øke folketallet, til tross for urbaniseringstendensene i samfunnet for øvrig. Vurdert ut fra tilbakemeldinger fra sentralt politisk hold har rådmannen oppfattet at det er distriktpolitisk ønskelig at bosettingsmønsteret skal opprettholdes og videreutvikles, med kvaliteter som gir gode og hensiktsmessige bomiljø. Skal man klare dette er det nødvendig med bygge- og tilretteleggingstiltak også i de nære kystområder. Denne politiske målsettingen burde kommet klarere frem i retningslinjene.
6. Kommunestyret slutter seg for øvrig til rådmannens saksutredning som er gjengitt nedenfor, og vil be om at retningslinjene omarbeides i samsvar med de anbefalinger som der er gitt. Oppsummert gjelder dette følgende forhold:
 - Bedre skille mellom små og store saker for å unngå unødvendige konflikter. (jfr. mastergradstudie) I retningslinjene bør det understrekes at fylkesmannen skal ivareta de nasjonale hensyn i et overordnet og helhetlig perspektiv, men ellers være tilbakeholden med å gå inn på detaljerte og mindre vesentlige forhold som kan avgjøres lokalt.
 - Retningslinjene bør inneholde en nærmere veiledning for hvilke type mindre tiltak på bebygde eiendommer som kommunen kan tillate gjennomført uten at plankravet utløses, jfr. §11-11 – 2. Kommunestyret vil som en enkel regel foreslå at dette kan dreie seg om meldingssaker eller saker som er unntatt saksbehandling og kontroll, jfr. saksbehandlingsforskriftene.
 - Retningslinjene bør gi bedre og mer konkret veiledning om hvordan kommunen kan differensiere arealbruken internt i egen kystsoner, slik at man i tillegg til verne-hensynene også kan oppnå den overordnede målsettingen om en bærekraftig lokal utvikling.
 - Også kommunen bør inndeles i en restriktiv og en mindre restriktiv sone lokalt (lokal differensiering), der den mest restriktive sonen bør kunne samsvare med de arealer som etter definisjonene til SSB ikke er nedbygd. (jfr. rådmannens saksutredning)
 - Det må gis en bedre definisjon av ”anlegg for ferdsel til sjøs” som er unntatt det generelle byggeforbudet. Her er det nødvendig at både brygger m/tilhørende anlegg, marinaer etc. er inkludert.
 - Det må også gi en bedre definisjon av begrepene tettsteder og etablerte utbyggingsområder. Det må her bl.a. presiseres at arealer som er avmerket som

eksisterende utbyggingsområder i kommuneplanen vil være å anse som etablerte utbyggingsområder.

- I retningslinjene beskrives at utvidelse av eksisterende bygninger skal skje på den siden av bygget som vender bort fra sjøen. Denne retningslinjen må nyanseres bedre, slik at det også gis rom for faglig vurdering. (jfr. saksutredning)
- I retningslinjene bør det presiseres at landskap og kulturhensyn, samt hensyn til eksisterende byggestruktur, kan tilsi at fortetting til tross for strengere strandsonesvern ikke bør lokaliseres til områdene bak 100m beltet. Kommunene bør oppfordres til å ta særlig hensyn til slike virkninger ved sin forvaltning.
- Det må legges vekt på å ivareta og øke tilgjengeligheten til den funksjonelle strandlinje nærmest sjøen, da dette i mange saker er viktigere enn å unngå bygging i 100 m beltet. (jfr. fylkesdelplan for Hordaland.)
- Det bør gis noen føringer/kriterier om hvilke hensyn, utover 100 m regelen, som skal vektlegges ved inntegning av byggegrense i kommuneplanens byggeområder. (Terreng, miljø/stedutvikling, eksisterende infrastruktur etc.)
- Det bør komme frem i retningslinjene at det i plansammenheng er legitimt å sikre verdifulle strandarealer for allmennheten, vurdert opp mot utbyggers behov. (jfr. mer informasjon i saksutredningen)
- Det generelle byggeforbudet/retningslinjene for 100 meters beltet bør ikke gjøres gjeldende for byområdene, eller i det minste må virkningstidspunktet for byene utsettes inntil videre.

Bakgrunn for saken

Miljøverndepartementet har lagt ut forslag til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Fristen for å gi uttalelse til forslaget er satt til 4. september 2009. Administrasjonen har gjort MD oppmerksomme på at neste kommunestyremøte i Tvedestrand er 15 september, og har bedt om utsettelse på høringsfristen. MD svarte pr. epost 2 juli følgende: *”Vi kan ikke utsette høringsfristen. Dere kan likevel sende saksfremlegget før fristen og eventuelt sende inn vedtaket så snart det foreligger.”*

Bakgrunnen for at det foreslås statlige planretningslinjer for strandsonen er at det i ny plan- og bygningslov (plandelen) av 27. juni 2008 nr. 71 også er fastsatt nye regler om strandsonen. Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og reglene om dispensasjon er strammet inn. Ved behandlingen av loven ble det forutsatt at det skulle utarbeides statlige planretningslinjer for en differensiert strandsonopolitikk. Høringsnotatet er vedlagt i sin helhet.

Problemstilling

Vurdere om forslaget til nye statlige retningslinjer er i samsvar eller konflikt med kommunens/regionens behov for vern og utvikling i strandsonen. Gi tilbakemelding til departementet, med særlig vekt på forhold kommunen eventuelt ønsker endret, korrigert eller tilføyd i forslaget.

Kommunen bør også vurdere å etablere samarbeid med fylkets øvrige kystkommuner med sikte på å fremme en felles uttalelse fra kystkommunene i Aust Agder.

Faglige merknader:

Departementet understreker 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 bygd 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. Ikke helt uventet er Tvedestrand vurdert som del av kystens pressområder, og MD foreslår at prinsippene i retningslinjene for Oslofjordregionen også skal anvendes tilsvarende for kysten i Aust-Agder og Vest-Agder og deler av kysten i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, men begrenset til 100-metersbeltet på land. I tillegg til disse retningslinjene for Oslofjorden, som nå også skal gjelde for Tvedestrand, er det ellers foreslått nye generelle retningslinjer som skal gjelde for de samme områdene. For resten av landet (trøndelag, nordland mv) er foreslått noe mindre strenge retningslinjer.

Departementet uttaler at avgrensningen er gjort ut fra en samlet skjønnsmessig vurdering, og den må anses som et grunnlag for videre vurderinger på basis av høringen, og ber spesielt om at det i høringen gis synspunkter på den geografiske avgrensningen.

Utkastet til statlige planretningslinjer er vedlagt i sin helhet, og administrasjonen har nedenfor her gjengitt de viktigste punktene fra høringsutkastet for vår region: (med noe forkorting)

1. **Formål:** Stanse nedbyggingen av strandsonen, med en sterkere geografisk differensiering og strengest vern der presset på arealene er stort.
2. **Virkeområde:** Retningslinjene gjelder i 100-metersbeltet langs sjøen. (jfr. § 1-8 pl.b.1.) Retningslinjene omfatter også by- og tettstedsområdene, men for disse områdene skal behovet for fortetting og byutvikling tillegges vekt.
3. **Oppgaver/ansvar:** Både kommunen, fylkesmannen og fylkeskommunen skal legge retningslinjene til grunn ved sin medvirkning i planarbeidet og dispensasjonsbehandlingen. Fylkesmannen/fylkeskommunen skal om nødvendig fremme innsigelse til planforslag og påklage dispensasjonsvedtak som ikke er i samsvar med retningslinjene.
4. **Generelle retningslinjer for sentrale områder der presset på arealene er stort**
 - Dispensasjoner skal unngås i områder der presset på arealene er stort. (bl.a. Tvedestrand) Gjennom plan etter pbl. skal strandsonen vurderes helhetlig og langsiktig med en konkret arealbruksvurdering i forhold til de interesser som gjør seg gjeldende i ulike deler av strandsonen. Strandsonen skal vurderes i kommuneplanen, og eventuelt i regionale planer der det er hensiktsmessig.
 - I kommuneplanens arealdel kan kommunen gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg og opplag for landbruk, reindrift, fiske, fangst og akvakultur, og anlegg for ferdsel til sjøs. Slike tiltak er dermed ikke generelt unntatt fra forbudet, men kommunen har hånd om hvordan de skal reguleres, og kan også gi bestemmelser som generelt tillater slike bygninger og mindre anlegg i 100-metersbeltet.

- For ny utbygging og nye tiltak, inkludert eventuell utbygging av bolig- eller fritidsbebyggelse, bør det kreves reguleringsplan. Byggegrense skal angis i planene.
- Bygging og landskapsinngrep skal ikke tillates på arealer som har betydning for andre formål, som for eksempel friluftsliv, naturvern, biologisk mangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk eller annen samfunnsmessig betydning.
- Ved utarbeiding av reguleringsplaner som innebærer bygging i 100-metersbeltet på arealer som er delvis utbygd, skal ferdselshensyn og landskapstilpasning spesielt vektlegges. Nye bygninger skal trekkes så langt unna sjøen som mulig, og utvidelse av eksisterende bygninger skal skje i retning bort fra sjøen. Utbygging av veger, annen infrastruktur og tomteopparbeiding skal skje slik at inngrep og ulemper blir minst mulig. Samlet sett skal det legges vekt på løsninger som kan bedre eksisterende situasjon i forhold til landskap og allmenn tilgang til sjøen. Alternative plasseringsmuligheter skal vurderes.
- I kommuneplanarbeidet skal kommunene vurdere om tiltak som tidligere er godkjent i kommuneplan eller reguleringsplan, er i samsvar med disse retningslinjene. Eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, bør revideres eller oppheves. Vurdering og eventuell revidering av eldre planer skal inngå i den ordinære rulleringen av kommuneplanens arealdel.
- For by- og tettstedsområder skal behovet for fortetting og byutvikling tillegges vekt. Utbygging bør konsentreres til etablerte utbyggingsområder. Arealer til bolig-, sentrums- og næringsutvikling bør prioriteres foran arealer til fritidsboliger. Innenfor retningslinjenes geografiske virkeområde skal naturverdier, kulturminneverdier og rekreasjonsverdier forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning, til beste for befolkningen idag og i fremtiden.

4.3 Nærmere retningslinjer for andre sentrale områder der presset på arealene er stort

- Naturgrunnlaget skal forvaltes på lang sikt, ut fra hensynet til naturens mangfold, produktivitet og evne til fornyelse. Karakteristiske hovedtrekk i naturtype og landskap må søkes opprettholdt, og verdifulle lokaliteter, forekomster og arter må tas vare på innenfor det økologiske samspill i sine miljøer. Herunder er det et siktemål å sikre en vannkvalitet som, ut fra stedlige forhold, gir grunnlag for naturlig plante- og dyreliv og tillater bading, annet friluftsliv og konsum av spiselige organismer uten helseserisiko.
- Det må legges vekt på å bevare karakteristiske kulturlandskap, kulturminner, kulturmiljøer og enkeltstående eksempler på den særegne kystkulturen i området.
- Grunnlaget for allmenn rekreasjon skal trygges og utvikles videre. Mulighetene for friluftsliv og opplevelse av natur- og kulturmiljø i kystsonen må opprettholdes og forbedres.
- Utbyggingen bør så langt mulig konsentreres til eksisterende tettsteder, slik at kystsonen forøvrig skjermes.
- Det forutsettes at byggeområder, åpne områder og strandsone inndeles og kategoriseres i kommuneplanen.
- **Byggeområder:** Oppføring av nye boliger, næringsbebyggelse og tilhørende bygninger og anlegg bør foregå i tilknytning til eksisterende tettsteder. I byggeområdene skal det legges vekt på å sikre friområder og naturelementer som sammenhengende grøntstrukturer i nærmiljøet. Forbindelse til ytre friluftsområder, strand og sjø må søkes opprettholdt og videreutviklet. Nære strandområder bør holdes intakt og fri for bebyggelse. Det bør tilstrebes klare grenser mellom byggeområder og områder som ikke skal utbygges, med vekt på hensiktsmessig arrondering av landbruksarealer.
- **Åpne områder:** I disse områdene skal det legges vekt på en langsiktig forvaltning av naturverdier og kulturlandskap, som grunnlag for landbruk, vern og allmenn rekreasjon. Spredt utbygging i disse områdene bør unngås. Fritidshus kan oppføres etter godkjente, ikke ferdig utbygde planer, eller som begrenset fortetting innenfor eksisterende områder, vurdert i plan.

- **Strandsone:** Mulighetene for allment friluftsliv, basert på båtferdsel, ferdseil til fots og på sykkel og strandopphold bør trygges og forbedres. Det skal legges stor vekt på å opprettholde og forbedre tilgjengeligheten til strandsonen fra landsiden og sjøsiden samt mulighetene for å ferdes langs sjøen. Ved avveininger skal disse hensyn vektlegges sterkt i forhold til videre utvikling av eksisterende bolig- og fritidseiendommer. I soner med høy biologisk produksjon, som gruntvannsområder, randsoner og lignende, andre verdifulle biotoper og andre lokaliteter med særlig natur- eller landskapsverdi, skal hensynet til naturmiljøet vektlegges sterkt i forhold til friluftsliv og båtferdsel. Tilsvarende gjelder for verdifulle kulturminner og kulturmiljøer i forhold til friluftsliv og båtferdsel. Viktige fiske-, kaste- og låssettingsplasser bør opprettholdes, og være frie for faste innretninger, som bøyer, moringer, private brygger og lignende, som kan være til ulempe for utøvelsen av fisket. I strandsonen bør bygging som kan redusere natur- og kulturmiljøet og mulighetene for rekreasjon og fiske 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. Oppføring av nye og vesentlig utvidelse av eksisterende fritidshus bør som hovedregel ikke tillates, ut over godkjente, ikke ferdig utbygde planer.
- **Sjøområder:** Disse områdene skal vektlegges som biotoper og grunnlag for fiske og annen høsting av fornybare naturressurser, og som ressurs for transport, ferdseil med fritidsbåt og annen rekreasjon. Det bør vises stor 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.

Rådmannens kommentar:

Den nye loven og retningslinjene kan kort oppsummeres slik:

1. Dispensasjonsadgangen for enkeltsaker er strammet betydelig inn, og Tvedestrand ligger i sone der den strengeste praksisen skal legges til grunn.
2. Vernehensyn som natur/biomangfold, kulturlandskap, friluftsliv er gitt et strengere vern mot inngrep.
3. Plankravet er skjerpet, dvs at nesten alle tiltak skal være hjemlet i godkjent plan (reguleringsplan eller kommuneplan), dårlige planer skal saneres, og nye tiltak skal konsentreres til eksisterende tettsteder.
4. Det er gitt mer utfyllende beskrivelse av hva planverket etter pbl. skal/bør inneholde.
5. Statens kontroll med kommunen er forsterket.
6. Det er også gjort en differensiering mellom nye fritidshus og nye bolighus, med den strengeste vurdering for fritidshus.

Rådmannen har fått en klar oppfatning av at også flertallet av politikerne på lokalt nivå ønsker å hindre nedbygging av strandsonen, slik at utbygging ikke går på bekostning av de allmenne hensyn som friluftsliv, tilgjengelighet, landskapsopplevelse etc. De nasjonale mål departementet har nedfelt i høringsutkastet er da også i godt samsvar med kommunes egne målsettinger for kystsonen som kommunen allerede har nedfelt i kommuneplanen. Store deler av kommunens strandområder er ubebygde eller i beskjedne grad utbygde, og er i aktiv bruk til friluftsliv etc. Det er neppe noen lokalpolitikere som i dag vil finne på å foreslå nedbygging av disse attraktive deler av kommunen. Det blir derfor et paradoks at det ofte er konflikter mellom stat og kommune i strandsonesakene, og man kan spørre seg hvorfor det er slik? Her tror rådmannen at mastergradstudent Tobias Bronebakk har funnet mye av svaret i sin masteroppgave. (jfr. artikkel i Agderposten 28 juli 2009) Bronebakk har laget oppgave om strandsonepolitikken over en 2-års periode, og har fordypet seg i erfaringene fra strandsoneforvaltningen i Lillesand og Søgne. Begge kommunene er sammenliknbare med Tvedestrand både når det gjelder antall fritidsboliger, folketall, bosettingsmønster og natur, og temaene som tas opp i studiet er godt kjent også hos oss.

I masteroppgaven konkluderer Bronebakk med at forvaltningen skiller dårlig mellom små og store saker, og at dette skaper et unødvendig høyt konfliktnivå. Han konkluderer med at kystsonen utvilsomt er av nasjonal interesse, men understreker samtidig at på langt nær alle tiltak i strandsonen berører nasjonale interesser. Det er trukket frem en rekke eksempler i oppgaven som illustrerer dette på en god måte. Bronebakk anbefaler derfor at det bør utarbeides et forvaltningsregime som skiller på de store og små sakene, og at småsakene blir behandlet på kommunalt nivå. Masterstudentens konklusjon på dette punkt samsvarer godt med rådmannens egne erfaringer. Det brukes uforholdsmessig store ressurser både hos kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen på tiltak som ligger i etablerte byggeområder der det ikke kan påberopes nasjonale interesser. Disse ressursene burde i stedet vært benyttet på en mer samfunnsbyggende forvaltning. Rådmannen syntes ikke retningslinjene som nå er til høring gir gode nok svar på den problematikken som her er reist.

I kommuneplanen for Tvedestrand er det i dag flere sjønære byggeområder. Dette er allerede bebygde områder, som skal videreutvikles etter plan.(plankrav) Kommunen blir i en stor overvekt av disse plansakene møtt med innsigelser fra fylkesmannen, til tross for enstemmige kommunale vedtak. Etter langdryge og ressurskrevende prosesser kommer man likevel ofte frem til en omforent løsning. Rådmannen ser at det nødvendigvis vil måtte være et spenningsfelt mellom kommunalt og statlig nivå i slike reguleringsprosesser, og planene får nok også ofte en bedre kvalitet som følge av dialogen med fylkesmannen. Etter rådmannens mening brukes det likevel uforholdsmessig mye tid på uvesentlige og svært detaljerte forhold også i plansakene.(jfr. Bronebakks konklusjoner.) Fylkesmannen burde på en klarere måte skille ut forhold ved planen som er av vesentlig og nasjonal betydning, mens mindre vesentlige forhold kunne vært overlatt til kommunen selv å avgjøre. Vi har eksempelvis brukt tid frem og tilbake på å diskutere om en bygning skal plasseres 95m eller 98 m fra sjøen, og også brukt mye tid på å diskutere detaljer ved bygningens utforming og plassering på et svært detaljert nivå. Disse diskusjonene fremstår som noe meningsløse, og har etter rådmannens vurdering ingen betydning for de nasjonale hensynene. Retningslinjene bør derfor inneholde en passus om at fylkesmannen skal ivareta de nasjonale hensyn i et overordnet og helhetlig perspektiv, men ellers være tilbakeholden med å gå inn på detaljerte og mindre vesentlige forhold som kan avgjøres lokalt.

Rådmannen finner ikke at retningslinjene fremstår som et godt styringsverktøy for forvaltningen, og gir lite konkret veiledning til kommunen. Utover differensieringen mellom strenge og mindre strenge soner, inneholder ikke retningslinjene mye informasjon i tillegg til det som fremgår av selve den ny planloven med tilhørende forarbeide og veiledning. Rådmannen syntes derfor retningslinjene langt på vei fremstår som unødvendige slik de nå er formulert, og vil neppe bidra til å dempe konfliktnivået mellom forvaltningsnivåene. Retningslinjene bør gi bedre og mer konkret veiledning om hvordan kommunen skal differensiere arealbruken internt i egen kystzone, slik at man i tillegg til vernehensynene også kan oppnå den overordnede målsettingen om en bærekraftig lokal utvikling.

Etter rådmannens skjønn kan det også lokalt etableres en overordnet differensiering mellom streng og mindre streng sone internt i kommunen, som både er enkel å forholde seg til og som ikke gir så stort rom for skjønn. Her vil rådmannen foreslå at man tar utgangspunkt i statistikkunderlaget til statistisk sentralbyrå. Når SSB i flere rapporter melder om at stadig mer av kystlinjen blir bygd ned, legges det til grunn at areal som ligger nærmere enn 50 lm fra et tiltak er nedbygd. Statens skjerpede politikk i strandsonen bygger i stor grad på rapportene fra SSB/riksrevisjonen. Etter rådmannens skjønn er det da naturlig å trekke den konklusjon at kommunens mest restriktive sone skal samsvare med de arealer som ikke er nedbygd, slik SSB har definert nedbygging. Staten kan her gi direktiver om at ytterligere nedbygging i denne

streng sonen ikke skal finne sted uten i helt spesielle tilfelle, mens det som skal finne sted av utvikling må skje i øvrige deler av kommunen. I Tvedestrand er ca. 50% av kystlinjen nedbygd etter definisjonene til SSB, og nedbyggingstakten de siste 24 år har vært noe i underkant av 2%.

I høringsutkastet er det lagt til grunn at Tvedestrand skal ha samme strenge forvaltningsregime som i indre Oslofjord. Rådmannen finner dette noe urimelig. I de tettbefolkede østlandsområdene er det foretatt en betydelig større nedbygging av strandsonen enn hva som er tilfelle i Agder, og arealene blir også utsatt for høyere press med andre og flere arealbruksbehov enn hva som er tilfelle hos oss. Tvedestrand har ikke identiske planutfordringer som indre Oslofjord, og den geografiske differensieringen bør derfor revurderes. Tvedestrand har gjennom de siste 25 år hatt en beskjedent utbygging målt etter SSB's definisjoner sammenliknet med hva som har skjedd i Oslofjorden.

Noen av temaene som er tatt opp i retningslinjene burde vært utdypet og definert bedre. Når det for eksempel informeres om at anlegg for ferdsel til sjøs er unntatt fra byggeforbudet, er det samtidig behov for en avklaring av hva som dekkes under slike ferdseltiltak. Gjelder dette bryggeanlegg, moloer, redskapsbod for båtanlegg, marinaanlegg, havneanlegg? Alt det som her er nevnt skal jo betjene ferdselen til sjøs.

Det er også uttalt at for by- og tettstedsområder skal behovet for fortetting og byutvikling tillegges vekt, og at utbyggingen bør konsentreres til etablerte utbyggingsområder. Her savnes en nærmere definisjon av hva som er tettsted og hva som er etablerte utbyggingsområder. Uten en slik klargjøring legges det opp til definisjonskonflikt i saksbehandlingen, og det kan bli ulik praksis fra kommune til kommune eller fylke til fylke.

I retningslinjene anvises at nye bygninger skal trekkes så langt bort fra sjøen som mulig, og utvidelse av bygninger skal skje på den siden av bygget som vender bort fra sjøen. Dette er et prinsipp som ikke bør være absolutt, fordi terrengforhold, landskapsforhold og eksisterende bygningers utforming kan resultere i at en slik grunnregel vil gi mindre gode arkitektoniske løsninger, og dårlig terrengtilpasning. Retningslinjene bør omformuleres slik at også andre løsninger kan aksepteres dersom det foreligger en god arkitekt- og landskapsfaglig begrunnelse for dette.

Rådmannen vil også understreke at 100 meters regelen i mange tilfelle er et dårlig styringsverktøy. Den eldre etablerte kystbebyggelsen er tradisjonelt lokalisert til sjønære arealer, med bebyggelse som er godt tilpasset terrenget, skjermet for vær og vind. Samtidig er det slik at kystsonen ofte har topografi med stigende terreng bakenfor denne bebyggelsen, over en utstrekning på langt mer enn 100 meter i horisontalplanet. Bebyggelse i eller utenfor 100 m beltet vil i slike terrengformasjoner kunne fremstå som både eksponert og med dårligere landskapstilpasning, mens man ved en naturlig fortetning nærmere sjøen kunne unngått en slik effekt. Vi har flere eksempler både i egen og andre kommuner som klart illustrerer en slik lite ønskelig virkning av 100 m regelen. Agderforskning er i gang med et prosjekt med hovedfokus på strandsonevern og strandsonepolitikk, og peker nettopp på den problemstillingen som her er reist. Det er for eksempel ikke mulig å bruke et 100 m prinsipp for viderutvikling av bebyggelsen på øyene Lyngør (europas best bevarte tettsted). Her er det helt andre plankriterier som må legges til grunn for vern og utvikling. Retningslinjene bør etter rådmannens vurdering på en klarere måte belyse denne problemstillingen, og kommunene bør oppfordres til å ta særlig hensyn til slike virkninger ved sin forvaltning.

I den nye plan og bygningsloven er det gitt anledning til å legge inn byggegrenser i kommuneplanen som avviker fra 100 metersregelen. Det generelle byggeforbudet vil da være opphevet for alt areal som ligger i byggeområdet bakenfor byggegrensen. Byggegrensen kan ligge både nærmere og lengre ifra sjøen enn 100 meter. Kommuneplanens byggeområder kan gis plankrav slik det har vært vanlig frem til nå, eller det kan alternativt lages kommuneplanbestemmelser som styrer utbyggingen i byggeområdene. (dersom dette vurderes som formålstjenlig.) I plankravområdene vildet kunne gis bestemmelser om hvilke tiltak som tillates uten at plankravet utløses. Slike planinstrumenter som her er nevnt er etter rådmannens skjønn viktige verktøy for forenkling av saksbehandlingen, og vil gi muligheter for en fornuftig arealutnyttelse i strandsonen. Dette forutsetter imidlertid noe klarere retningslinjer fra lovgivers side, for å unngå ulike tolkninger på lokalt og regionalt/statlig nivå. Som nevnt ovenfor er 100 meters regelen i gitte situasjoner en hindring for å videreutvikle gode stedstilpassede bomiljø. Retningslinjene fra staten bør derfor inneholde en beskrivelse av at byggegrensen skal kunne legges nærmere strandlinjen enn 100 m (i byggeområdene) dersom faglige hensyn til terreng, miljø/stedutvikling og eksisterende infrastruktur tilsier dette. Samtidig bør det understrekes at man må ta spesielt hensyn til den aller nærmeste strandlinjen, og gjennom planleggingen definere hva som er den mest verdifulle og funksjonelle delen av strandlinjen. (Jfr. fylkesdelplanen for kystsonen i Hordaland) Kommunens planverk må gi den funksjonelle delen av strandsonen et særlig vern mot uheldig nedbygging, samtidig som de deler av strandsonen som allerede er beslaglagt kan bli åpnet igjen. For enkelte områder vil den funksjonelle delen av strandarealene dreie seg om de nærmeste meterne av landarealet mot sjø.

For enkelte mindre tiltak på allerede bebygde eiendommer er det etter rådmannens skjønn lite formålstjenlig å utløse kommuneplanens plankrav, selv om tiltaket ligger i 100 meters beltet. Kommunen har anledning til å definere hvilke tiltak som ikke utløser plankravet, men rådmannen savner likevel noen retningslinjer fra staten hvilke omfang slike tiltak kan ha. Her er det igjen konfliktstoff mellom forvaltningsnivåene i den fremtidige saksbehandlingen, og klarere retningslinjer vil redusere konfliktnivået. Tvedestrand og Arendal kommune har iverksatt et samarbeidsprosjekt der bl.a. sistnevnte problemstilling er tatt opp, og her kommer vi til å foreslå at tiltak som etter saksbehandlingsforskriftene kan defineres som meldingssaker eller saker som er unntatt saksbehandling og kontroll ikke skal utløse plankravet. Rådmannen vil anbefale at kommunestyret ber om at staten tar en slik definisjon inn i retningslinjene som er til høring. Dette vil forenkle saksbehandlingen i betydelig grad.

I mange plan og byggesaker er det erfaringsmessig slik at utbyggere disponerer verdifulle strandarealer som bør sikres for fremtiden. Sett i en plansammenheng bør det etter rådmannens vurdering være legitimt å vurdere sikring av disse arealene sett opp mot utbyggingsbehovet. Det bør i enkelte slike tilfelle kunne åpnes for en utbygging på tilbaketrunkne steder i 100 meterbeltet, mot at de mest verdifulle arealene avsettes til friområder eller friluftsområder. Rådmannen er klar over at lovgiver allerede har uttalt at fordelene ved byggetiltak skal vurderes til å være i overvekt i forhold til ulempene, men retningslinjene bør på en klarere måte at den type "hestehandel" som er beskrevet ovenfor er legitim.

Som nevnt gjelder byggeforbudet og retningslinjene også for byområder (Tvedestrand og Arendal sentrum!), selv om det for disse områdene er uttalt at behovet for fortetting og byutvikling skal tillegges vekt. Rådmannen stiller et stort spørsmål ved om byggeforbudet/retningslinjene er et egnet styringsverktøy i byene, og vil anbefale at byområdene helt unntas fra både byggeforbudet og retningslinjene. Plan og bygningsloven har gode nok verktøy for at både kommunen og staten kan styre byutviklingen uten disse instrumentene. I det

minste bør virkningstidspunktet for byene utsettes, slik at kommunen får tid til å utarbeide en helhetlig plan for bruk av byens strandsone og sjøarealene.

Tvedestrand er en typisk kystkommune der størstedelen av innbyggerne bor ved eller i nærheten av sjøen, og disse eksisterende bomiljøene i kystkommunen er blitt en del av vår kystkultur med lange tradisjoner. Vi kan nok også takke våre gode sjønære boligområder for at vi har klart å opprettholde og til dels øke folketallet, til tross for urbaniseringstendensene i samfunnet for øvrig. Vurdert ut fra tilbakemeldinger fra sentralt politisk hold har rådmannen oppfattet at det er distriktpolitisk ønskelig at bosettingsmønsteret skal opprettholdes og videreutvikles, med kvaliteter som gir gode og hensiktsmessige bomiljø. Skal man klare dette er det nødvendig med bygge- og tilretteleggingstiltak også i de nære kystområder. Denne politiske målsettingen burde kommet klarere frem i retningslinjene.

Tvedestrand, 07.08.2009
Rådmannen

Vedlegg

- 1 Høring - Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen
- 2 Epostkorrespondanse med MD vedr. høringsfrist.



Tvedestrand kommune

Saksframlegg

Arkivsak: 2009/610-2

Arkiv: L42

Saksbeh: Svein Olav Dale

Dato: 07.08.2009

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
65/09	Planutvalg	08.09.2009
79/09	Kommunestyret	15.09.2009

Høringsuttalelse: Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Rådmannens forslag til vedtak

Kommunestyret finner det høyst beklagelig at det er gitt så kort høringsfrist med høring midt i ferietiden. Kommunen er på denne måten fratatt muligheten til å få gjennomført en betryggende saksbehandling i en såvidt viktig sak. Fristen burde vært fastsatt med gode marginer, slik at fylkets kystkommuner kunne fått tid til å samordne sine uttalelser. Kommunestyret vil derfor anmode om at denne høringen benevnes som en første innspillsrunde, og at det sendes ut reviderte retningslinjer på ny høring.

Tvedestrand kommunestyre har for øvrig følgende innspill til høringsutkastet:

1. Kommunestyret er enig i retningslinjenes overordnede målsetting om å forhindre uheldig bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, og er glad for at det samtidig er presisert at det gjennom planleggingen skal legges til rette for en bærekraftig lokal utvikling.
2. Skal man klare å legge til rette for en god distriktpolitikk, og en utvikling i tråd med den sentrale målsettingen, vil det også være nødvendig med noen nye bygge- og tilretteleggingstiltak i 100 m beltet fra sjøen. En slik erkjennelse burde kommet noe klarere frem i retningslinjene.
3. Kommunestyret er helt uenig i at Aust Agder har identiske planutfordringer som i de tett befolkede områdene i indre Oslofjord, der nedbyggingen har vært betydelig større, og der strandsonen blir utsatt for press fra brukere med flere og andre arealbruksbehov. Den geografiske differensieringen på overordnet nivå bør revurderes, eventuelt med flere nivå av "strenghet"
4. Etter kommunestyrets vurdering er retningslinjene formulert med generelle formuleringer som gir store rom for fortolkninger og skjønn. De er derved ikke godt egnet som et reelt styringsverktøy for kommunen, og vil neppe bidra til at konfliktnivået under saksbehandlingen reduseres. Retningslinjene bør ikke settes iverk før de er undergitt en betydelig revisjon med bedre veiledning til, og større medvirkning fra, kommunene.
5. Tvedestrand er en typisk kystkommune der størstedelen av innbyggerne bor ved eller i nærheten av sjøen, og disse eksisterende bomiljøene i kystkommunen er blitt en del av

vår kystkultur med lange tradisjoner. Vi kan nok også takke våre gode sjønære boligområder for at vi har klart å opprettholde og til dels øke folketallet, til tross for urbaniseringstendensene i samfunnet for øvrig. Vurdert ut fra tilbakemeldinger fra sentralt politisk hold har rådmannen oppfattet at det er distriktspolitisk ønskelig at bosettingsmønsteret skal opprettholdes og videreutvikles, med kvaliteter som gir gode og hensiktsmessige bomiljø. Skal man klare dette er det nødvendig med bygge- og tilretteleggingstiltak også i de nære kystområder. Denne politiske målsettingen burde kommet klarere frem i retningslinjene.

6. Kommunestyret slutter seg for øvrig til rådmannens saksutredning som er gjengitt nedenfor, og vil be om at retningslinjene omarbeides i samsvar med de anbefalinger som der er gitt. Oppsummert gjelder dette følgende forhold:
- Bedre skille mellom små og store saker for å unngå unødvendige konflikter. (jfr. mastergradstudie) I retningslinjene bør det understrekes at fylkesmannen skal ivareta de nasjonale hensyn i et overordnet og helhetlig perspektiv, men ellers være tilbakeholden med å gå inn på detaljerte og mindre vesentlige forhold som kan avgjøres lokalt.
 - Retningslinjene bør inneholde en nærmere veiledning for hvilke type mindre tiltak på bebygde eiendommer som kommunen kan tillate gjennomført uten at plankravet utløses, jfr. §11-11 – 2. Kommunestyret vil som en enkel regel foreslå at dette kan dreie seg om meldingssaker eller saker som er unntatt saksbehandling og kontroll, jfr. saksbehandlingsforskriftene.
 - Retningslinjene bør gi bedre og mer konkret veiledning om hvordan kommunen kan differensiere arealbruken internt i egen kystsone, slik at man i tillegg til vernehensynene også kan oppnå den overordnede målsettingen om en bærekraftig lokal utvikling.
 - Også kommunen bør inndeles i en restriktiv og en mindre restriktiv sone lokalt (lokal differensiering), der den mest restriktive sonen bør kunne samsvare med de arealer som etter definisjonene til SSB ikke er nedbygd. (jfr. rådmannens saksutredning)
 - Det må gis en bedre definisjon av "anlegg for ferdsel til sjøs" som er unntatt det generelle byggeforbudet. Her er det nødvendig at både brygger m/tilhørende anlegg, marinaer etc. er inkludert.
 - Det må også gi en bedre definisjon av begrepene tettsteder og etablerte utbyggingsområder. Det må her bl.a. presiseres at arealer som er avmerket som eksisterende utbyggingsområder i kommuneplanen vil være å anse som etablerte utbyggingsområder.
 - I retningslinjene beskrives at utvidelse av eksisterende bygninger skal skje på den siden av bygget som vender bort fra sjøen. Denne retningslinjen må nyanseres bedre, slik at det også gis rom for faglig vurdering. (jfr. saksutredning)
 - I retningslinjene bør det presiseres at landskap og kulturhensyn, samt hensyn til eksisterende byggestruktur, kan tilsi at fortetting til tross for strengere strandsonevern ikke bør lokaliseres til områdene bak 100m beltet. Kommunene bør oppfordres til å ta særlig hensyn til slike virkninger ved sin forvaltning.
 - Det må legges vekt på å ivareta og øke tilgjengeligheten til den funksjonelle strandlinje nærmest sjøen, da dette i mange saker er viktigere enn å unngå bygging i 100 m beltet. (jfr. fylkesdelplan for Hordaland.)
 - Det bør gis noen føringer/kriterier om hvilke hensyn, utover 100 m regelen, som skal vektlegges ved inntegning av byggegrense i kommuneplanens byggeområder. (Terreng, miljø/stedutvikling, eksisterende infrastruktur etc.)

- Det bør komme frem i retningslinjene at det i plansammenheng er legitimt å sikre verdifulle strandarealer for allmennheten, vurdert opp mot utbyggers behov. (jfr. mer informasjon i saksutredningen)
- Det generelle byggeforbudet/retningslinjene for 100 meters beltet bør ikke gjøres gjeldende for byområdene, eller i det minste må virkningstidspunktet for byene utsettes inntil videre.

Saksprotokoll i Planutvalg - 08.09.2009

Behandling

Ved voteringen ble rådmannens innstilling enstemmig vedtatt

Innstilling

Kommunestyret finner det høyst beklagelig at det er gitt så kort høringsfrist med høring midt i ferietiden. Kommunen er på denne måten fratatt muligheten til å få gjennomført en betryggende saksbehandling i en såvidt viktig sak. Fristen burde vært fastsatt med gode marginer, slik at fylkets kystkommuner kunne fått tid til å samordne sine uttalelser. Kommunestyret vil derfor anmode om at denne høringen benevnes som en første innspillsrunde, og at det sendes ut reviderte retningslinjer på ny høring.

Tvedestrand kommunestyre har for øvrig følgende innspill til høringsutkastet:

1. Kommunestyret er enig i retningslinjenes overordnede målsetting om å forhindre uheldig bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, og er glad for at det samtidig er presisert at det gjennom planleggingen skal legges til rette for en bærekraftig lokal utvikling.
2. Skal man klare å legge til rette for en god distriktpolitikk, og en utvikling i tråd med den sentrale målsettingen, vil det også være nødvendig med noen nye bygge- og tilretteleggingstiltak i 100 m beltet fra sjøen. En slik erkjennelse burde kommet noe klarere frem i retningslinjene.
3. Kommunestyret er helt uenig i at Aust Agder har identiske planutfordringer som i de tett befolkede områdene i indre Oslofjord, der nedbyggingen har vært betydelig større, og der strandsonen blir utsatt for press fra brukere med flere og andre arealbruksbehov. Den geografiske differensieringen på overordnet nivå bør revurderes, eventuelt med flere nivå av "strenghet"
4. Etter kommunestyrets vurdering er retningslinjene formulert med generelle formuleringer som gir store rom for fortolkninger og skjønn. De er derved ikke godt egnet som et reelt styringsverktøy for kommunen, og vil neppe bidra til at konfliktnivået under saksbehandlingen reduseres. Retningslinjene bør ikke settes iverk før de er undergitt en betydelig revisjon med bedre veiledning til, og større medvirkning fra, kommunene.
5. Tvedestrand er en typisk kystkommune der størstedelen av innbyggerne bor ved eller i nærheten av sjøen, og disse eksisterende bomiljøene i kystkommunen er blitt en del av vår kystkultur med lange tradisjoner. Vi kan nok også takke våre gode sjønære boligområder for at vi har klart å opprettholde og til dels øke folketallet, til tross for urbaniseringstendensene i samfunnet for øvrig. Vurdert ut fra tilbakemeldinger fra

sentralt politisk hold har rådmannen oppfattet at det er distriktspolitisk ønskelig at bosettingsmønsteret skal opprettholdes og videreutvikles, med kvaliteter som gir gode og hensiktsmessige bomiljø. Skal man klare dette er det nødvendig med bygge- og tilretteleggingstiltak også i de nære kystområder. Denne politiske målsettingen burde kommet klarere frem i retningslinjene.

6. Kommunestyret slutter seg for øvrig til rådmannens saksutredning som er gjengitt nedenfor, og vil be om at retningslinjene omarbeides i samsvar med de anbefalinger som der er gitt. Oppsummert gjelder dette følgende forhold:
- Bedre skille mellom små og store saker for å unngå unødvendige konflikter. (jfr. mastergradstudie) I retningslinjene bør det understrekes at fylkesmannen skal ivareta de nasjonale hensyn i et overordnet og helhetlig perspektiv, men ellers være tilbakeholden med å gå inn på detaljerte og mindre vesentlige forhold som kan avgjøres lokalt.
 - Retningslinjene bør inneholde en nærmere veiledning for hvilke type mindre tiltak på bebygde eiendommer som kommunen kan tillate gjennomført uten at plankravet utløses, jfr. §11-11 – 2. Kommunestyret vil som en enkel regel foreslå at dette kan dreie seg om meldingssaker eller saker som er unntatt saksbehandling og kontroll, jfr. saksbehandlingsforskriftene.
 - Retningslinjene bør gi bedre og mer konkret veiledning om hvordan kommunen kan differensiere arealbruken internt i egen kystsone, slik at man i tillegg til verne-hensynene også kan oppnå den overordnede målsettingen om en bærekraftig lokal utvikling.
 - Også kommunen bør inndeles i en restriktiv og en mindre restriktiv sone lokalt (lokal differensiering), der den mest restriktive sonen bør kunne samsvare med de arealer som etter definisjonene til SSB ikke er nedbygd. (jfr. rådmannens saksutredning)
 - Det må gis en bedre definisjon av ”anlegg for ferdsel til sjøs” som er unntatt det generelle byggeforbudet. Her er det nødvendig at både brygger m/tilhørende anlegg, marinaer etc. er inkludert.
 - Det må også gi en bedre definisjon av begrepene tettsteder og etablerte utbyggingsområder. Det må her bl.a. presiseres at arealer som er avmerket som eksisterende utbyggingsområder i kommuneplanen vil være å anse som etablerte utbyggingsområder.
 - I retningslinjene beskrives at utvidelse av eksisterende bygninger skal skje på den siden av bygget som vender bort fra sjøen. Denne retningslinjen må nyanseres bedre, slik at det også gis rom for faglig vurdering. (jfr. saksutredning)
 - I retningslinjene bør det presiseres at landskap og kulturhensyn, samt hensyn til eksisterende byggestruktur, kan tilsi at fortetting til tross for strengere strandsonevern ikke bør lokaliseres til områdene bak 100m beltet. Kommunene bør oppfordres til å ta særlig hensyn til slike virkninger ved sin forvaltning.
 - Det må legges vekt på å ivareta og øke tilgjengeligheten til den funksjonelle strandlinje nærmest sjøen, da dette i mange saker er viktigere enn å unngå bygging i 100 m beltet. (jfr. fylkesdelplan for Hordaland.)
 - Det bør gis noen føringer/kriterier om hvilke hensyn, utover 100 m regelen, som skal vektlegges ved inntegning av byggegrense i kommuneplanens byggeområder. (Terreng, miljø/stedutvikling, eksisterende infrastruktur etc.)
 - Det bør komme frem i retningslinjene at det i plansammenheng er legitimt å sikre verdifulle strandarealer for allmennheten, vurdert opp mot utbyggers behov. (jfr. mer informasjon i saksutredningen)

- Det generelle byggeforbudet/retningslinjene for 100 meters beltet bør ikke gjøres gjeldende for byområdene, eller i det minste må virkningstidspunktet for byene utsettes inntil videre.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 15.09.2009

Behandling

Line Mørch (V) fremmet følgende endringsforslag i forhold til innstillingens 1. avsnitt:

Kommunestyret finner det uakseptabelt at det er gitt så kort høringsfrist med høring midt i ferietiden. Kommunen er på denne måten fratatt muligheten til å få gjennomført en riktig saksbehandling i en så vidt viktig sak. Fristen burde vært fastsatt med gode marginer, slik at alle kommunene hadde fått tid til å komme med høringsuttalelser, samt at fylkets kystkommuner kunne fått tid til å samordne sine uttalelser. Kommunestyre vil derfor anmode om at denne høringen benevnes som en første innspillsrunde, og at det sendes ut reviderte retningslinjer på ny høring.

Det ble først stemt over Mørchs forslag, deretter ble stemt punktvis over komiteens innstilling

Mørchs forslag ble enstemmig vedtatt.

Punkt 1,2 ble enstemmig vedtatt

Punkt 3 ble vedtatt med 19 mot 6 stemmer.

Punkt 4,5 og 6 ble enstemmig vedtatt

Vedtak

Kommunestyret finner det uakseptabelt at det er gitt så kort høringsfrist med høring midt i ferietiden. Kommunen er på denne måten fratatt muligheten til å få gjennomført en riktig saksbehandling i en så vidt viktig sak. Fristen burde vært fastsatt med gode marginer, slik at alle kommunene hadde fått tid til å komme med høringsuttalelser, samt at fylkets kystkommuner kunne fått tid til å samordne sine uttalelser. Kommunestyre vil derfor anmode om at denne høringen benevnes som en første innspillsrunde, og at det sendes ut reviderte retningslinjer på ny høring.

Tvedestrand kommunestyre har for øvrig følgende innspill til høringsutkastet:

1. Kommunestyret er enig i retningslinjenes overordnede målsetting om å forhindre uheldig bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, og er glad for at det samtidig er presisert at det gjennom planleggingen skal legges til rette for en bærekraftig lokal utvikling.
2. Skal man klare å legge til rette for en god distriktpolitikk, og en utvikling i tråd med den sentrale målsettingen, vil det også være nødvendig med noen nye bygge- og tilretteleggingstiltak i 100 m beltet fra sjøen. En slik erkjennelse burde kommet noe klarere frem i retningslinjene.

3. Kommunestyret er helt uenig i at Aust Agder har identiske planutfordringer som i de tett befolkede områdene i indre Oslofjord, der nedbyggingen har vært betydelig større, og der strandsonen blir utsatt for press fra brukere med flere og andre arealbruksbehov. Den geografiske differensieringen på overordnet nivå bør revurderes, eventuelt med flere nivå av "strenghet"
4. Etter kommunestyrets vurdering er retningslinjene formulert med generelle formuleringer som gir store rom for fortolkninger og skjønn. De er derved ikke godt egnet som et reelt styringsverktøy for kommunen, og vil neppe bidra til at konfliktnivået under saksbehandlingen reduseres. Retningslinjene bør ikke settes iverk før de er undergitt en betydelig revisjon med bedre veiledning til, og større medvirkning fra, kommunene.
5. Tvedestrand er en typisk kystkommune der størstedelen av innbyggerne bor ved eller i nærheten av sjøen, og disse eksisterende bomiljøene i kystkommunen er blitt en del av vår kystkultur med lange tradisjoner. Vi kan nok også takke våre gode sjønære boligområder for at vi har klart å opprettholde og til dels øke folketallet, til tross for urbaniseringstendensene i samfunnet for øvrig. Vurdert ut fra tilbakemeldinger fra sentralt politisk hold har rådmannen oppfattet at det er distriktpolitisk ønskelig at bosettingsmønsteret skal opprettholdes og videreutvikles, med kvaliteter som gir gode og hensiktsmessige bomiljø. Skal man klare dette er det nødvendig med bygge- og tilretteleggingstiltak også i de nære kystområder. Denne politiske målsettingen burde kommet klarere frem i retningslinjene.
6. Kommunestyret slutter seg for øvrig til rådmannens saksutredning som er gjengitt nedenfor, og vil be om at retningslinjene omarbeides i samsvar med de anbefalinger som der er gitt. Oppsummert gjelder dette følgende forhold:
 - Bedre skille mellom små og store saker for å unngå unødvendige konflikter. (jfr. mastergradstudie) I retningslinjene bør det understrekes at fylkesmannen skal ivareta de nasjonale hensyn i et overordnet og helhetlig perspektiv, men ellers være tilbakeholden med å gå inn på detaljerte og mindre vesentlige forhold som kan avgjøres lokalt.
 - Retningslinjene bør inneholde en nærmere veiledning for hvilke type mindre tiltak på bebygde eiendommer som kommunen kan tillate gjennomført uten at plankravet utløses, jfr. §11-11 – 2. Kommunestyret vil som en enkel regel foreslå at dette kan dreie seg om meldingssaker eller saker som er unntatt saksbehandling og kontroll, jfr. saksbehandlingsforskriftene.
 - Retningslinjene bør gi bedre og mer konkret veiledning om hvordan kommunen kan differensiere arealbruken internt i egen kystsonen, slik at man i tillegg til verne-hensynene også kan oppnå den overordnede målsettingen om en bærekraftig lokal utvikling.
 - Også kommunen bør inndeles i en restriktiv og en mindre restriktiv sone lokalt (lokal differensiering), der den mest restriktive sonen bør kunne samsvare med de arealer som etter definisjonene til SSB ikke er nedbygd. (jfr. rådmannens saksutredning)
 - Det må gis en bedre definisjon av "anlegg for ferdsel til sjøs" som er unntatt det generelle byggeforbudet. Her er det nødvendig at både brygger m/tilhørende anlegg, marinaer etc. er inkludert.
 - Det må også gi en bedre definisjon av begrepene tettsteder og etablerte utbyggingsområder. Det må her bl.a. presiseres at arealer som er avmerket som

eksisterende utbyggingsområder i kommuneplanen vil være å anse som etablerte utbyggingsområder.

- I retningslinjene beskrives at utvidelse av eksisterende bygninger skal skje på den siden av bygget som vender bort fra sjøen. Denne retningslinjen må nyanseres bedre, slik at det også gis rom for faglig vurdering. (jfr. saksutredning)
- I retningslinjene bør det presiseres at landskap og kulturhensyn, samt hensyn til eksisterende byggestruktur, kan tilsi at fortetting til tross for strengere strandsonevern ikke bør lokaliseres til områdene bak 100m beltet. Kommunene bør oppfordres til å ta særlig hensyn til slike virkninger ved sin forvaltning.
- Det må legges vekt på å ivareta og øke tilgjengeligheten til den funksjonelle strandlinje nærmest sjøen, da dette i mange saker er viktigere enn å unngå bygging i 100 m beltet. (jfr. fylkesdelplan for Hordaland.)
- Det bør gis noen føringer/kriterier om hvilke hensyn, utover 100 m regelen, som skal vektlegges ved inntegning av byggegrense i kommuneplanens byggeområder. (Terreng, miljø/stedutvikling, eksisterende infrastruktur etc.)
- Det bør komme frem i retningslinjene at det i plansammenheng er legitimt å sikre verdifulle strandarealer for allmennheten, vurdert opp mot utbyggers behov. (jfr. mer informasjon i saksutredningen)
- Det generelle byggeforbudet/retningslinjene for 100 meters beltet bør ikke gjøres gjeldende for byområdene, eller i det minste må virkningstidspunktet for byene utsettes inntil videre.

Bakgrunn for saken

Miljøverndepartementet har lagt ut forslag til statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Fristen for å gi uttalelse til forslaget er satt til 4. september 2009. Administrasjonen har gjort MD oppmerksomme på at neste kommunestyremøte i Tvedestrand er 15 september, og har bedt om utsettelse på høringsfristen. MD svarte pr. epost 2 juli følgende: *"Vi kan ikke utsette høringsfristen. Dere kan likevel sende saksfremlegget før fristen og eventuelt sende inn vedtaket så snart det foreligger."*

Bakgrunnen for at det foreslås statlige planretningslinjer for strandsonen er at det i ny plan- og bygningslov (plandelen) av 27. juni 2008 nr. 71 også er fastsatt nye regler om strandsonen. Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og reglene om dispensasjon er strammet inn. Ved behandlingen av loven ble det forutsatt at det skulle utarbeides statlige planretningslinjer for en differensiert strandsonopolitikk. Høringsnotatet er vedlagt i sin helhet.

Problemstilling

Vurdere om forslaget til nye statlige retningslinjer er i samsvar eller konflikt med kommunens/regionens behov for vern og utvikling i strandsonen. Gi tilbakemelding til departementet, med særlig vekt på forhold kommunen eventuelt ønsker endret, korrigert eller tilføyd i forslaget.

Kommunen bør også vurdere å etablere samarbeid med fylkets øvrige kystkommuner med sikte på å fremme en felles uttalelse fra kystkommunene i Aust Agder.

Faglige merknader:

Departementet understreker 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 bygd 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. Ikke helt uventet er Tvedestrand vurdert som del av kystens pressområder, og MD foreslår at prinsippene i retningslinjene for Oslofjordregionen også skal anvendes tilsvarende for kysten i Aust-Agder og Vest-Agder og deler av kysten i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, men begrenset til 100-metersbeltet på land. I tillegg til disse retningslinjene for Oslofjorden, som nå også skal gjelde for Tvedestrand, er det ellers foreslått nye generelle retningslinjer som skal gjelde for de samme områdene. For resten av landet (trøndelag, nordland mv) er foreslått noe mindre strenge retningslinjer.

Departementet uttaler at avgrensningen er gjort ut fra en samlet skjønnsmessig vurdering, og den må anses som et grunnlag for videre vurderinger på basis av høringen, og ber spesielt om at det i høringen gis synspunkter på den geografiske avgrensningen.

Utkastet til statlige planretningslinjer er vedlagt i sin helhet, og administrasjonen har nedenfor her gjengitt de viktigste punktene fra høringsutkastet for vår region: (med noe forkorting)

1. **Formål:** Stanse nedbyggingen av strandsonen, med en sterkere geografisk differensiering og strengest vern der presset på arealene er stort.
2. **Virkeområde:** Retningslinjene gjelder i 100-metersbeltet langs sjøen. (jfr. § 1-8 pl.b.l.) Retningslinjene omfatter også by- og tettstedsområdene, men for disse områdene skal behovet for fortetting og byutvikling tillegges vekt.
3. **Opgaver/ansvar:** Både kommunen, fylkesmannen og fylkeskommunen skal legge retningslinjene til grunn ved sin medvirkning i planarbeidet og dispensasjonsbehandlingen. Fylkesmannen/fylkeskommunen skal om nødvendig fremme innsigelse til planforslag og påklage dispensasjonsvedtak som ikke er i samsvar med retningslinjene.
4. **Generelle retningslinjer for sentrale områder der presset på arealene er stort**
 - Dispensasjoner skal unngås i områder der presset på arealene er stort. (bl.a. Tvedestrand) Gjennom plan etter pbl. skal strandsonen vurderes helhetlig og langsiktig med en konkret arealbruksvurdering i forhold til de interesser som gjør seg gjeldende i ulike deler av strandsonen. Strandsonen skal vurderes i kommuneplanen, og eventuelt i regionale planer der det er hensiktsmessig.
 - I kommuneplanens arealdel kan kommunen gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg og opplag for landbruk, reindrift, fiske, fangst og akvakultur, og anlegg for ferdsel til sjøs. Slike tiltak er dermed ikke generelt unntatt fra forbudet, men kommunen har hånd om hvordan de skal reguleres, og kan også gi bestemmelser som generelt tillater slike bygninger og mindre anlegg i 100-metersbeltet.
 - For ny utbygging og nye tiltak, inkludert eventuell utbygging av bolig- eller fritidsbebyggelse, bør det kreves reguleringsplan. Byggegrense skal angis i planene.
 - Bygging og landskapsinngrep skal ikke tillates på arealer som har betydning for andre formål, som for eksempel friluftsliv, naturvern, biologisk mangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk eller annen samfunnsmessig betydning.
 - Ved utarbeiding av reguleringsplaner som innebærer bygging i 100-metersbeltet på arealer som er delvis utbygd, skal ferdselshensyn og landskapstilpasning spesielt vektlegges. Nye bygninger skal trekkes så langt unna sjøen som mulig, og utvidelse av eksisterende bygninger skal skje i retning bort

fra sjøen. Utbygging av veger, annen infrastruktur og tomteopparbeiding skal skje slik at inngrep og ulemper blir minst mulig. Samlet sett skal det legges vekt på løsninger som kan bedre eksisterende situasjon i forhold til landskap og allmenn tilgang til sjøen. Alternative plasseringsmuligheter skal vurderes.

- I kommuneplanarbeidet skal kommunene vurdere om tiltak som tidligere er godkjent i kommuneplan eller reguleringsplan, er i samsvar med disse retningslinjene. Eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, bør revideres eller oppheves. Vurdering og eventuell revidering av eldre planer skal inngå i den ordinære rulleringen av kommuneplanens arealdel.
- For by- og tettstedsområder skal behovet for fortetting og byutvikling tillegges vekt. Utbygging bør konsentreres til etablerte utbyggingsområder. Arealer til bolig-, sentrums- og næringsutvikling bør prioriteres foran arealer til fritidsboliger. Innenfor retningslinjenes geografiske virkeområde skal naturverdier, kulturminneverdier og rekreasjonsverdier forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning, til beste for befolkningen idag og i fremtiden.

4.3 Nærmere retningslinjer for andre sentrale områder der presset på arealene er stort

- Naturgrunnlaget skal forvaltes på lang sikt, ut fra hensynet til naturens mangfold, produktivitet og evne til fornyelse. Karakteristiske hovedtrekk i naturtype og landskap må søkes opprettholdt, og verdifulle lokaliteter, forekomster og arter må tas vare på innenfor det økologiske samspill i sine miljøer. Herunder er det et siktemål å sikre en vannkvalitet som, ut fra stedlige forhold, gir grunnlag for naturlig plante- og dyreliv og tillater bading, annet friluftsliv og konsum av spiselige organismer uten helserisiko.
- Det må legges vekt på å bevare karakteristiske kulturlandskap, kulturminner, kulturmiljøer og enkeltstående eksempler på den særegne kystkulturen i området.
- Grunnlaget for allmenn rekreasjon skal trygges og utvikles videre. Mulighetene for friluftsliv og opplevelse av natur- og kulturmiljø i kystsonen må opprettholdes og forbedres.
- Utbyggingen bør så langt mulig konsentreres til eksisterende tettsteder, slik at kystsonen forøvrig skjerms.
- Det forutsettes at byggeområder, åpne områder og strandsone inndeles og kategoriseres i kommuneplanen.
- **Byggeområder:** Oppføring av nye boliger, næringsbebyggelse og tilhørende bygninger og anlegg bør foregå i tilknytning til eksisterende tettsteder. I byggeområdene skal det legges vekt på å sikre friområder og naturelementer som sammenhengende grøntstrukturer i nærmiljøet. Forbindelse til ytre friluftsområder, strand og sjø må søkes opprettholdt og videreutviklet. Nære strandområder bør holdes intakt og fri for bebyggelse. Det bør tilstrebes klare grenser mellom byggeområder og områder som ikke skal utbygges, med vekt på hensiktsmessig arrondering av landbruksarealer.
- **Åpne områder:** I disse områdene skal det legges vekt på en langsiktig forvaltning av naturverdier og kulturlandskap, som grunnlag for landbruk, vern og allmenn rekreasjon. Spredt utbygging i disse områdene bør unngås. Fritidshus kan oppføres etter godkjente, ikke ferdig utbygde planer, eller som begrenset fortetting innenfor eksisterende områder, vurdert i plan.
- **Strandsone:** Mulighetene for allment friluftsliv, basert på båtferdsel, ferdsel til fots og på sykkel og strandopphold bør trygges og forbedres. Det skal legges stor vekt på å opprettholde og forbedre tilgjengeligheten til strandsonen fra landsiden og sjøsiden samt mulighetene for å ferdes langs sjøen. Ved avveininger skal disse hensyn vektlegges sterkt i forhold til videre utvikling av eksisterende bolig- og fritidseiendommer. I soner med høy biologisk produksjon, som gruntvannsområder, randsoner og lignende, andre verdifulle biotoper og andre lokaliteter med særlig natur- eller landskapsverdi, skal hensynet til naturmiljøet vektlegges sterkt i forhold til friluftsliv og båtferdsel. Tilsvarende gjelder for verdifulle kulturminner og kulturmiljøer i forhold til friluftsliv og båtferdsel. Viktige fiske-, kaste- og låsettingsplasser bør opprettholdes, og være frie for faste innretninger, som bøyer, moringer, private brygger og lignende, som kan være til ulempe for utøvelsen av fisket. I strandsonen bør bygging som

kan redusere natur- og kulturmiljøet og mulighetene for rekreasjon og fiske 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. Oppføring av nye og vesentlig utvidelse av eksisterende fritidshus bør som hovedregel ikke tillates, ut over godkjente, ikke ferdig utbygde planer.

- **Sjøområder:** Disse områdene skal vektlegges som biotoper og grunnlag for fiske og annen høsting av fornybare naturressurser, og som ressurs for transport, ferdsel med fritidsbåt og annen rekreasjon. Det bør vises stor 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.

Rådmannens kommentar:

Den nye loven og retningslinjene kan kort oppsummeres slik:

1. Dispensasjonsadgangen for enkeltsaker er strammet betydelig inn, og Tvedestrand ligger i sone der den strengeste praksisen skal legges til grunn.
2. Vernehensyn som natur/biomangfold, kulturlandskap, friluftsliv er gitt et strengere vern mot inngrep.
3. Plankravet er skjerpet, dvs at nesten alle tiltak skal være hjemlet i godkjent plan (reguleringsplan eller kommuneplan), dårlige planer skal saneres, og nye tiltak skal konsentreres til eksisterende tettsteder.
4. Det er gitt mer utfyllende beskrivelse av hva planverket etter pbl. skal/bør inneholde.
5. Statens kontroll med kommunen er forsterket.
6. Det er også gjort en differensiering mellom nye fritidshus og nye bolighus, med den strengeste vurdering for fritidshus.

Rådmannen har fått en klar oppfatning av at også flertallet av politikerne på lokalt nivå ønsker å hindre nedbygging av strandsonen, slik at utbygging ikke går på bekostning av de allmenne hensyn som friluftsliv, tilgjengelighet, landskapsopplevelse etc. De nasjonale mål departementet har nedfelt i høringsutkastet er da også i godt samsvar med kommunes egne målsettinger for kystsonen som kommunen allerede har nedfelt i kommuneplanen. Store deler av kommunens strandområder er ubebygde eller i beskjedne grad utbygde, og er i aktiv bruk til friluftsliv etc. Det er neppe noen lokalpolitikere som i dag vil finne på å foreslå nedbygging av disse attraktive deler av kommunen. Det blir derfor et paradoks at det ofte er konflikter mellom stat og kommune i strandsonesakene, og man kan spørre seg hvorfor det er slik? Her tror rådmannen at mastergradstudent Tobias Bronebakk har funnet mye av svaret i sin masteroppgave. (jfr. artikkel i Agderposten 28 juli 2009) Bronebakk har laget oppgave om strandsonepolitikken over en 2-års periode, og har fordypet seg i erfaringene fra strandsoneforvaltningen i Lillesand og Søgne. Begge kommunene er sammenliknbare med Tvedestrand både når det gjelder antall fritidsboliger, folketall, bosettingsmønster og natur, og temaene som tas opp i studiet er godt kjent også hos oss.

I masteroppgaven konkluderer Bronebakk med at forvaltningen skiller dårlig mellom små og store saker, og at dette skaper et unødvendig høyt konfliktnivå. Han konkluderer med at kystsonen utvilsomt er av nasjonal interesse, men understreker samtidig at på langt nær alle tiltak i strandsonen berører nasjonale interesser. Det er trukket frem en rekke eksempler i oppgaven som illustrerer dette på en god måte. Bronebakk anbefaler derfor at det bør utarbeides et forvaltningsregime som skiller på de store og små sakene, og at småsakene blir behandlet på kommunalt nivå. Masterstudentens konklusjon på dette punkt samsvarer godt med rådmannens egne erfaringer. Det brukes uforholdsmessig store ressurser både hos kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen på tiltak som ligger i etablerte byggeområder der det ikke kan påberopes nasjonale interesser. Disse ressursene burde i stedet vært benyttet på en mer

samfunnsbyggende forvaltning. Rådmannen syntes ikke retningslinjene som nå er til høring gir gode nok svar på den problematikken som her er reist.

I kommuneplanen for Tvedestrand er det i dag flere sjønære byggeområder. Dette er allerede bebygde områder, som skal videreutvikles etter plan.(plankrav) Kommunen blir i en stor overvekt av disse plansakene møtt med innsigelser fra fylkesmannen, til tross for enstemmige kommunale vedtak. Etter langdryge og ressurskrevende prosesser kommer man likevel ofte frem til en omforent løsning. Rådmannen ser at det nødvendigvis vil måtte være et spenningsfelt mellom kommunalt og statlig nivå i slike reguleringsprosesser, og planene får nok også ofte en bedre kvalitet som følge av dialogen med fylkesmannen. Etter rådmannens mening brukes det likevel uforholdsmessig mye tid på uvesentlige og svært detaljerte forhold også i plansakene.(jfr. Bronebakks konklusjoner.) Fylkesmannen burde på en klarere måte skille ut forhold ved planen som er av vesentlig og nasjonal betydning, mens mindre vesentlige forhold kunne vært overlatt til kommunen selv å avgjøre. Vi har eksempelvis brukt tid frem og tilbake på å diskutere om en bygning skal plasseres 95m eller 98 m fra sjøen, og også brukt mye tid på å diskutere detaljer ved bygningers utforming og plassering på et svært detaljert nivå. Disse diskusjonene fremstår som noe meningsløse, og har etter rådmannens vurdering ingen betydning for de nasjonale hensynene. Retningslinjene bør derfor inneholde en passus om at fylkesmannen skal ivareta de nasjonale hensyn i et overordnet og helhetlig perspektiv, men ellers være tilbakeholden med å gå inn på detaljerte og mindre vesentlige forhold som kan avgjøres lokalt.

Rådmannen finner ikke at retningslinjene fremstår som et godt styringsverktøy for forvaltningen, og gir lite konkret veiledning til kommunen. Utover differensieringen mellom strenge og mindre strenge soner, inneholder ikke retningslinjene mye informasjon i tillegg til det som fremgår av selve den ny planloven med tilhørende forarbeide og veiledning. Rådmannen syntes derfor retningslinjene langt på vei fremstår som unødvendige slik de nå er formulert, og vil neppe bidra til å dempe konfliktnivået mellom forvaltningsnivåene. Retningslinjene bør gi bedre og mer konkret veiledning om hvordan kommunen skal differensiere arealbruken internt i egen kystsoner, slik at man i tillegg til vernehensynene også kan oppnå den overordnede målsettingen om en bærekraftig lokal utvikling.

Etter rådmannens skjønn kan det også lokalt etableres en overordnet differensiering mellom streng og mindre streng sone internt i kommunen, som både er enkel å forholde seg til og som ikke gir så stort rom for skjønn. Her vil rådmannen foreslå at man tar utgangspunkt i statistikkunderlaget til statistisk sentralbyrå. Når SSB i flere rapporter melder om at stadig mer av kystlinjen blir bygd ned, legges det til grunn at areal som ligger nærmere enn 50 lm fra et tiltak er nedbygd. Statens skjerpede politikk i strandsonen bygger i stor grad på rapportene fra SSB/riksrevisjonen. Etter rådmannens skjønn er det da naturlig å trekke den konklusjon at kommunens mest restriktive sone skal samsvare med de arealer som ikke er nedbygd, slik SSB har definert nedbygging. Staten kan her gi direktiver om at ytterligere nedbygging i denne strenge sonen ikke skal finne sted uten i helt spesielle tilfelle, mens det som skal finne sted av utvikling må skje i øvrige deler av kommunen. I Tvedestrand er ca. 50% av kystlinjen nedbygd etter definisjonene til SSB, og nedbyggingstakten de siste 24 år har vært noe i underkant av 2%.

I høringsutkastet er det lagt til grunn at Tvedestrand skal ha samme strenge forvaltningsregime som i indre Oslofjord. Rådmannen finner dette noe urimelig. I de tettbefolkede østlandsområdene er det foretatt en betydelig større nedbygging av strandsonen enn hva som er tilfelle i Agder, og arealene blir også utsatt for høyere press med andre og flere arealbruksbehov enn hva som er tilfelle hos oss. Tvedestrand har ikke identiske planutfordringer som indre Oslofjord, og den geografiske differensieringen bør derfor revurderes. Tvedestrand har gjennom de siste 25 år hatt

en beskjedne utbygging målt etter SSB's definisjoner sammenliknet med hva som har skjedd i Oslofjorden.

Noen av temaene som er tatt opp i retningslinjene burde vært utdypet og definert bedre. Når det for eksempel informeres om at anlegg for ferdsel til sjøs er unntatt fra byggeforbudet, er det samtidig behov for en avklaring av hva som dekkes under slike ferdseltiltak. Gjelder dette bryggeanlegg, moloer, redskapsbod for båtanlegg, marinaanlegg, havneanlegg? Alt det som her er nevnt skal jo betjene ferdselen til sjøs.

Det er også uttalt at for by- og tettstedsområder skal behovet for fortetting og byutvikling tillegges vekt, og at utbyggingen bør konsentreres til etablerte utbyggingsområder. Her savnes en nærmere definisjon av hva som er tettsted og hva som er etablerte utbyggingsområder. Uten en slik klargjøring legges det opp til definisjonskonflikt i saksbehandlingen, og det kan bli ulik praksis fra kommune til kommune eller fylke til fylke.

I retningslinjene anvises at nye bygninger skal trekkes så langt bort fra sjøen som mulig, og utvidelse av bygninger skal skje på den siden av bygget som vender bort fra sjøen. Dette er et prinsipp som ikke bør være absolutt, fordi terrengforhold, landskapsforhold og eksisterende bygningers utforming kan resultere i at en slik grunnregel vil gi mindre gode arkitektoniske løsninger, og dårlig terrengtilpasning. Retningslinjene bør omformuleres slik at også andre løsninger kan aksepteres dersom det foreligger en god arkitekt- og landskapsfaglig begrunnelse for dette.

Rådmannen vil også understreke at 100 meters regelen i mange tilfelle er et dårlig styringsverktøy. Den eldre etablerte kystbebyggelsen er tradisjonelt lokalisert til sjønære arealer, med bebyggelse som er godt tilpasset terrenget, skjermet for vær og vind. Samtidig er det slik at kystsonen ofte har topografi med stigende terreng bakenfor denne bebyggelsen, over en utstrekning på langt mer enn 100 meter i horisontalplanet. Bebyggelse i eller utenfor 100 m beltet vil i slike terrengformasjoner kunne fremstå som både eksponert og med dårligere landskapstilpasning, mens man ved en naturlig fortetning nærmere sjøen kunne unngått en slik effekt. Vi har flere eksempler både i egen og andre kommuner som klart illustrerer en slik lite ønskelig virkning av 100 m regelen. Agderforskning er i gang med et prosjekt med hovedfokus på strandsonevern og strandsonopolitikk, og peker nettopp på den problemstillingen som her er reist. Det er for eksempel ikke mulig å bruke et 100 m prinsipp for viderutvikling av bebyggelsen på øyene Lyngør (europas best bevarte tettsted). Her er det helt andre plankriterier som må legges til grunn for vern og utvikling. Retningslinjene bør etter rådmannens vurdering på en klarere måte belyse denne problemstillingen, og kommunene bør oppfordres til å ta særlig hensyn til slike virkninger ved sin forvaltning.

I den nye plan og bygningsloven er det gitt anledning til å legge inn byggegrenser i kommuneplanen som avviker fra 100 metersregelen. Det generelle byggeforbudet vil da være opphevet for alt areal som ligger i byggeområdet bakenfor byggegrensen. Byggegrensen kan ligge både nærmere og lengre ifra sjøen enn 100 meter. Kommuneplanens byggeområder kan gis plankrav slik det har vært vanlig frem til nå, eller det kan alternativt lages kommuneplanbestemmelser som styrer utbyggingen i byggeområdene. (dersom dette vurderes som formålstjenlig.) I plankravområdene vildet kunne gis bestemmelser om hvilke tiltak som tillates uten at plankravet utløses. Slike planinstrumenter som her er nevnt er etter rådmannens skjønn viktige verktøy for forenkling av saksbehandlingen, og vil gi muligheter for en fornuftig arealutnyttelse i strandsonen. Dette forutsetter imidlertid noe klarere retningslinjer fra lovgivers side, for å unngå ulike tolkninger på lokalt og regionalt/statlig nivå. Som nevnt ovenfor er 100

meters regelen i gitte situasjoner en hindring for å videreutvikle gode stedstilpassede bomiljø. Retningslinjene fra staten bør derfor inneholde en beskrivelse av at byggegrensen skal kunne legges nærmere strandlinjen enn 100 m (i byggeområdene) dersom faglige hensyn til terreng, miljø/stedutvikling og eksisterende infrastruktur tilsier dette. Samtidig bør det understrekes at man må ta spesielt hensyn til den aller nærmeste strandlinjen, og gjennom planleggingen definere hva som er den mest verdifulle og funksjonelle delen av strandlinjen. (Jfr. fylkesdelplanen for kystsonen i Hordaland) Kommunens planverk må gi den funksjonelle delen av strandsonen et særlig vern mot uheldig nedbygging, samtidig som de deler av strandsonen som allerede er beslaglagt kan bli åpnet igjen. For enkelte områder vil den funksjonelle delen av strandarealene dreie seg om de nærmeste meterne av landarealet mot sjø.

For enkelte mindre tiltak på allerede bebygde eiendommer er det etter rådmannens skjønn lite formålstjenlig å utløse kommuneplanens plankrav, selv om tiltaket ligger i 100 meters beltet. Kommunen har anledning til å definere hvilke tiltak som ikke utløser plankravet, men rådmannen savner likevel noen retningslinjer fra staten hvilke omfang slike tiltak kan ha. Her er det igjen konfliktstoff mellom forvaltningsnivåene i den fremtidige saksbehandlingen, og klarere retningslinjer vil redusere konfliktnivået. Tvedestrand og Arendal kommune har iverksatt et samarbeidsprosjekt der bl.a. sistnevnte problemstilling er tatt opp, og her kommer vi til å foreslå at tiltak som etter saksbehandlingsforskriftene kan defineres som meldingssaker eller saker som er unntatt saksbehandling og kontroll ikke skal utløse plankravet. Rådmannen vil anbefale at kommunestyret ber om at staten tar en slik definisjon inn i retningslinjene som er til høring. Dette vil forenkle saksbehandlingen i betydelig grad.

I mange plan og byggesaker er det erfaringsmessig slik at utbyggere disponerer verdifulle strandarealer som bør sikres for fremtiden. Sett i en plansammenheng bør det etter rådmannens vurdering være legitimt å vurdere sikring av disse arealene sett opp mot utbyggingsbehovet. Det bør i enkelte slike tilfelle kunne åpnes for en utbygging på tilbaketrunkne steder i 100 meterbeltet, mot at de mest verdifulle arealene avsettes til friområder eller friluftsområder. Rådmannen er klar over at lovgiver allerede har uttalt at fordelene ved byggetiltak skal vurderes til å være i overvekt i forhold til ulempene, men retningslinjene bør på en klarere måte at den type "hestehandel" som er beskrevet ovenfor er legitim.

Som nevnt gjelder byggeforbudet og retningslinjene også for byområder (Tvedestrand og Arendal sentrum!), selv om det for disse områdene er uttalt at behovet for fortetting og byutvikling skal tillegges vekt. Rådmannen stiller et stort spørsmål ved om byggeforbudet/retningslinjene er et egnet styringsverktøy i byene, og vil anbefale at byområdene helt unntas fra både byggeforbudet og retningslinjene. Plan og bygningsloven har gode nok verktøy for at både kommunen og staten kan styre byutviklingen uten disse instrumentene. I det minste bør virkningstidspunktet for byene utsettes, slik at kommunen får tid til å utarbeide en helhetlig plan for bruk av byens strandsoner og sjøarealene.

Tvedestrand er en typisk kystkommune der størstedelen av innbyggerne bor ved eller i nærheten av sjøen, og disse eksisterende bomiljøene i kystkommunen er blitt en del av vår kystkultur med lange tradisjoner. Vi kan nok også takke våre gode sjønære boligområder for at vi har klart å opprettholde og til dels øke folketallet, til tross for urbaniseringstendensene i samfunnet for øvrig. Vurdert ut fra tilbakemeldinger fra sentralt politisk hold har rådmannen oppfattet at det er distriktspolitisk ønskelig at bosettingsmønsteret skal opprettholdes og videreutvikles, med kvaliteter som gir gode og hensiktsmessige bomiljø. Skal man klare dette er det nødvendig med bygge- og tilretteleggingstiltak også i de nære kystområder. Denne politiske målsettingen burde kommet klarere frem i retningslinjene.

Tvedestrand, 07.08.2009
Rådmannen

Vedlegg

- 1 Høring - Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen
- 2 Epostkorrespondanse med MD vedr. høringsfrist.