



## Forslag til endring av planretningslinjer for strandsonen - Høringsuttalelse fra Ålesund kommune

**Dokumentinformasjon:**

Saksbehandlar: May Therese Foss	Arkivsak: 20/16712
E-post: postmottak@alesund.kommune.no	Journalpost: 20/82335

**Behandling:**

Saksnummer:	Utval:	Dato:
051/20	Komite for teknisk, miljø og samferdsel	14.09.2020
148/20	Planutval	29.09.2020
183/20	Ålesund formannskap	20.10.2020

### 183/20 - Ålesund formannskap

**Vedtak:**

Planutvalet tilrår at formannskapet gir høringsuttalelse i tråd med saksfremstillingen nedenfor. Endre fra bør til må i punkt 2: "forslag til ny retningslinje oppfattes som bedre strukturert enn den gjeldende, og dermed mer tydelig i differensieringen og dermed enklere å anvende. Det må likevel gjøres veldig tydelig at den generelle delen (kapittel 6 og 7) gjelder for alle soner, og må leses sammen med de sonevise retningslinjene".

**Behandling:****Alternativt forslag fra SV og MDG** Anders Lindbeck

For å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen tilrår Ålesund kommunestyre at Ålesund kommune skal tilhøre soneplassering 2

**Votering:**

Ein røysta mellom alternativt forslag frå Krf, MDG, SV og A og tilrådinga til Planutvalet. Planutvalet si tilråding vart vedtatt mot 6 stemmer. Desse stemte mot Planutvalet si tilråding:

- Krf
- SV
- MDG
- A

### 148/20 - Planutval

**Tilråding:**

Planutvalet tilrår at formannskapet gir høringsuttalelse i tråd med saksfremstillingen nedenfor.

Endre fra bør til må i punkt 2: "forslag til ny retningslinje oppfattes som bedre strukturert enn den gjeldende, og dermed mer tydelig i differensieringen og dermed enklere å anvende. Det må likevel gjøres veldig tydelig at den generelle delen (kapittel 6 og 7) gjelder for alle soner, og må leses sammen med de sonevise retningslinjene".

**Behandling:**

**Alternativt forslag fremma av** Sindre Nakken

Inntil ny arealdel av kommuneplan og/eller kommunedelplaner for nye Ålesund kommune vedtas, beholdes dagens soneinndeling med gamle Ålesund i sone 2 og gamle Ørskog, Skodje, Haram og Sandøy i sone 3.

**Forslag fremma av** Bjørn Sandnes

Planutvalet tilrår at formannskapet gir høringsuttalelse i tråd med saksfremstillingen nedenfor.

Endre fra bør til må i punkt 2: "forslag til ny retningslinje oppfattes som bedre strukturert enn den gjeldende, og dermed mer tydelig i differensieringen og dermed enklere å anvende. Det må likevel gjøres veldig tydelig at den generelle delen (kapittel 6 og 7) gjelder for alle soner, og må leses sammen med de sonevise retningslinjene".

**Votering:**

Sindre Nakken (A) trekte sitt forslag.

Bjørn Sandnes (H) sitt forslag, som samsvarar med komite for teknisk, miljø og samferdsel si tilråing, samrøystes vedtatt.

**051/20 - Komite for teknisk, miljø og samferdsel**

**Vedtak:**

Komiteen tilrår at formannskapet gir høringsuttalelse i tråd med saksfremstillingen nedenfor.

Endre fra bør til må i punkt 2: "forslag til ny retningslinje oppfattes som bedre strukturert enn den gjeldende, og dermed mer tydelig i differensieringen og dermed enklere å anvende. Det må likevel gjøres veldig tydelig at den generelle delen (kapittel 6 og 7) gjelder for alle soner, og må leses sammen med de sonevise retningslinjene".

**Behandling:**

**Presisering,** Geir Ove Leite

*Endre fra bør til må i punkt 2: "forslag til ny retningslinje oppfattes som bedre strukturert enn den gjeldende, og dermed mer tydelig i differensieringen og dermed enklere å anvende. Det må likevel gjøres veldig tydelig at den generelle delen (kapittel 6 og 7) gjelder for alle soner, og må leses sammen med de sonevise retningslinjene".*

**Votering:**

Kommunalsjef Ole Sjøvik orienterte kort innleiingsvis.

Det vart røysta over endringa frå Geir Ove Leite: Endringa vart samrøystes vedteken.

Det vart røysta over innstillinga til administrasjonen: Innstillinga vart vedteken med 12 mot 7 stemmer. Desse stemte i mot: Randi Walderhaug Frisvoll, Jarle Hauge Steffensen, Kirsti Dale, Anders Lindbeck, Geir Ove Leite, Sindre Nakken og Tove Nygård.

**Kommunedirektørens innstilling:**

*Komiteen tilrår at formannskapet gir høringsuttalelse i tråd med saksfremstillingen nedenfor.*

---

**Bakgrunn og hva høringen gjelder:**

Det finnes i dag planretningslinjer som skal tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen. Målet er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen, jf. § 1-8 i plan- og bygningsloven. Det er gjennomført en sterkere geografisk differensiering, der vernet gjøres strengest i sentrale områder der presset på arealene er stort. Retningslinjene utdyper loven og gir statlige føringer for kommunenes og fylkeskommunenes planlegging.

Formålet med planretningslinjene er å gi føringer for vurderinger som skal gjøres lokalt når en skal balansere verneinteresser (natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser) og bruksinteresser (næring/verdiskapning og bosetning langs sjøen). Retningslinjene deler landet (kommunevis) i tre forskjellige soner med ulike sett retningslinjer.

Hovedintensjonen er å differensiere det generelle byggeforbudet i strandsonen (jf. plan- og bygningsloven § 1-8) noe, enkelt sagt alt ettersom om en befinner seg i større byer med stort utbyggingspress og samtidig store allmenne interesser i strandsonen, eller langt ute på landet der det er lite utbyggingspress og fortsatt plass til allmennheten i strandsonen.

- Sone 1: Kystkommunene i Oslofjordregionen
- Sone 2: Andre områder der presset på arealene er stort. I Møre og Romsdal er det (gamle) Ålesund, (gamle) Molde og Kristiansund kommune.
- Sone 3: Områder med mindre press på arealene. Alle andre kommuner i Møre og Romsdal ligger i denne sonen, også gamle Haram, Skodje, Ørskog og Sandøy.

Det legges stor vekt på at den viktigste differensieringen skjer gjennom det handlingsrommet som ligger i kommunal planlegging. Differensieringen i kommunale planer vil være mer konkret og lokalt tilpasset enn den kommunevise soneinndelingen i retningslinjene.

Eksisterende planretningslinjer ble fastsatt i 2011. Etter en evaluering mener departementet at det er behov for justeringer. Endringene følger opp Granavolden-plattformens punkt om å revidere disse retningslinjene med sikte på mer differensiert forvaltning i spredtbygde strøk, slik at det blir større lokal handlefrihet samtidig som man ivaretar rekreasjonsmuligheter og vern av kulturlandskap. Retningslinjene hjemles i plan- og bygningsloven § 6-2, og er forkortet og forenklet.

Departementet ber kommunene vurdere sin egen soneplassering i denne høringen, og ev.

argumentere for hvorfor kommunen bør tilhøre en annen sone enn i dag. Kriteriene for soneinndelingen ligger i vedlagte retningslinjer kapittel 4.

Høringsfrist er **1.10.20**.

#### **Vurdering:**

Høringsdokumentene – herunder retningslinjene – er vedlagt. De gamle retningslinjene finnes her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/differensiert-forvaltning-strandsonen/id636763/>

I forbindelse med revisjonsarbeidet hadde gamle Ålesund kommune en representant som var med i referansegruppen til departementet. Fordi dette arbeidet startet før kommunesammenslåingen, vil derfor noen av vurderingene nedenfor være basert på erfaringer gjort her.

Retningslinjene skal legges til grunn i planleggingen og ved behandling av byggesøknader og dispensasjonssøknader. De fungerer som en sjekkliste, men har i tillegg føringer for verdivurdering.

Departementet stiller flere spørsmål som de ønsker tilbakemelding på fra høringsinstansene:

1. *Vurdere egen soneplassering, og ev. argumentere for hvorfor kommunene bør tilhøre en annen sone enn i dag.*

*Svar:* innplassering av gamle Ålesund i sone 2 og gamle Haram, Skodje, Sandøy og Ørskog i sone 3, kan anses som hensiktsmessig ut fra et nasjonalt perspektiv. Dette kan imidlertid fort bli for grovmasket, da det ikke nødvendigvis er slik at gamle Skodje, Ørskog, Sandøy og Haram ikke har pressområder, ei heller slik at Ålesund har pressområder jevnt over. Da vi nå er én større kommune, ønsker vi én sone for hele kommunen. Etter en helhetstankegang bør vi ligge i sone 3. Komiteen mener at det er nødvendig at kommunene (i sone 2 og 3) selv differensierer strandsonen, da de kjenner sitt nærmiljø best. Kommunen har selvfølgelig denne muligheten i dag gjennom planarbeidet, og vil bli konkretisert gjennom kommende rullering av kommuneplanens arealdel. Følgelig er det nok ikke selve soneinndelingen som vil utgjøre den store forskjellen for hvordan dette vil bli praktisert. Rulleringen av kommuneplanen(e) er et arbeid som vil ta tid. Fram til dette er avgjort er vi avhengig av å ha en større grad av selvbestemmelsesrett med tanke på utbygging i strandsonen.

2. *Vurdere om endringene retningslinjene er klargjørende og vil øke forståelsen av differensieringen mellom pressområder og spredtbygde strøk.*

*Svar:* forslag til ny retningslinje oppfattes som bedre strukturert enn den gjeldende, og dermed mer tydelig i differensieringen og dermed enklere å anvende. Det bør likevel gjøres veldig tydelig at den generelle delen (kapittel 6 og 7) gjelder for alle soner, og må leses sammen med de sonevise retningslinjene.

3. *Vurdere om endringene øker lokal handlefrihet samtidig som man ivaretar natur- og*

*kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.*

- <https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/xl/var-felles-strandsone-krymper-ved-sjoen-og-oslofjorden-1.15028923> (12.07.2020)
- <https://www.smp.no/meninger/leder/2020/07/09/%C2%ABVernet-av-strandsone-b%C3%B8r-styrkast%C2%BB-22253348.ece> (lederartikkel, 09.07.2020)
- <https://www.kommunal-rapport.no/leder/trenger-strengere-regler-for-strandsonen-landet-over/120971/> (lederartikkel, 11.06.2020)
- <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/omkamp-om-dispensasjon/120738/> (debattinnlegg, 03.06.2020)
- <https://www.kommunal-rapport.no/kronikk/blir-det-meir-bygging-i-100-metersbeltet/112295/> (Kronikk, 11.10.2016)

*Svar:* litt mer lokal handlefrihet ja, men om en da samtidig ivaretar de andre interessene like mye er vi usikre på.

Når det gjelder strukturen i nye retningslinjer, så har de fått en ny generell del (kap. 6). Denne delen vektlegger verneinteresser for alle sonene. Retningslinjene har blitt mer omfangsrik, også innholdsmessig (verdigrunnlaget samt begrunnelse for natur- og kulturmiljø, landskap og friluftsliv som «verneverdier» i strandsonen). Vi blir kjent med et nytt begrep; «funksjonell strandsoner», som gjør at den kan utvides utover 100 m. Retningslinjene som gjelder for de enkelte sonene er mer strukturert, og skal leses i lys av de andre samt den generelle delen.

Retningslinjene for sone 2 og 3 har blitt litt mykere, mer mot bruk og bygging samtidig som det er mindre fokus på vern av allmenne interesser. Det er gjort noen språklige grep for å gjøre det mer forståelig og konkret.

Bestemmelsene i de enkelte regulerings- og kommuneplanene står som de viktigste redskapene i byggesaksbehandlingen, og vi tviler på at retningslinjene har vært brukt i særlig stort omfang. I gamle Ålesund er det generelt byggeforbud i LNF-områder, dvs. utenfor utbyggingsområder. I de andre kommunene ser vi at noen har innført differensiert strandsoner gjennom kommuneplanen, men har ikke hatt mulighet til å gjøre konkrete vurderinger av dispensasjonspraksisen samlet for gamle Skodje, Ørskog, Sandøy og Haram.

Vi viser til en del kritiske medieoppslag om at regjeringen legger opp til at det skal kunne bli mer bygging i strandsonen:

- <https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/xl/var-felles-strandsone-krymper-ved-sjoen-og-oslofjorden-1.15028923> (12.07.2020)
- <https://www.smp.no/meninger/leder/2020/07/09/%C2%ABVernet-av-strandsone-b%C3%B8r-styrkast%C2%BB-22253348.ece> (lederartikkel, 09.07.2020)
- <https://www.kommunal-rapport.no/leder/trenger-strengere-regler-for-strandsonen-landet-over/120971/> (lederartikkel, 11.06.2020)
- <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/omkamp-om-dispensasjon/120738/> (debattinnlegg, 03.06.2020)
- <https://www.kommunal-rapport.no/kronikk/blir-det-meir-bygging-i-100-metersbeltet/112295/> (Kronikk, 11.10.2016)

## **Forholdet til foreslått endring av dispensasjonsregelen i § 19-2**

Regjeringen ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også sendt forslag til endringer i plan- og bygningsloven på høring. Dette gjelder dispensasjonsregelen i § 19-2, som også vil ha konsekvenser for forvaltning av og bygging i strandsonen. Denne høringsfristen har gått ut, men vi mener at disse to høringene henger sammen, og det er naturlig å ta det opp her også.

I høringsnotatet om dispensasjon foreslås det blant annet at regelen i fjerde ledd om at dispensasjon fra planer og byggeforbudet i strandsonen ikke bør gis når en berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativ, fjernes. Regjeringen ønsker med dette å styrke det kommunale selvstyret, og viser til at teksten om nasjonale og regionale interesser er flyttet opp til andre ledd og får dermed større vekt og at de nevnte myndighetene har anledning til å klage på en eventuell dispensasjon som blir gitt til tross for negativ uttale. I tillegg skal dispensasjonsvurderingen ifølge endringsforslaget underlegges kommunens frie skjønn. Dette betyr at verken overordnede myndigheter eller domstoler vil i fremtiden kunne overprøve kommunens skjønsmessige vurderinger og interesseavveininger i sakene.

Dermed får bygningsmyndigheten et klart større ansvar for å forvalte nasjonale og regionale interesser, og overordnede myndigheter får mindre innflytelse på saker som angår slike interesser som de i utgangspunktet er satt til å forvalte.

NRK-artikkelen ovenfor påpeker at strandsonen fortsatt bygges ned, til tross for forbudet. Samtidig må en ta med at antall tillatelser til bygging i strandsonen under ett faktisk har gått nedover i flere år. Lokalt er det imidlertid ikke samme tendensen. Gamle Ålesund hadde et økende antall dispensasjoner for bygging (15 i 2019, 8 i 2018 og 3-4 i årene før det), gamle Haram kommune hadde 8 i 2018 og 3-4 i årene før det. Generelt er det færre avslag enn tillatelser. Vi antar at en betydelig andel av dispensasjonene gitt i gamle Ålesund gjelder saker der det mangler regulert byggegrense i naustområder i eldre reguleringsplaner, noe som nå krever formell dispensasjon fra byggeforbudet i plan- og bygningsloven. Vi har ikke kunnet undersøke hvorvidt uttalelser fra f. eks. fylkesmannen har blitt hensyntatt eller ikke i disse avgjørelsene.

Vi mener at i saker der det er snakk om vesentlige nasjonale eller regionale interesser (her: bevaring av ubebygde strandsoner og allmennhetens bruksmuligheter) fortsatt bør være en kompetansedeling mellom kommunale og overordnede styringsmakter, slik det er i nåværende lov. I de tilfellene der slike styringsmakter mener at interessene er vesentlig tilsidesatt, bør de fortsatt ha et vesentlig ord med på laget. Gjennom den nåværende formuleringen «bør ikke» lukker loven ikke for dialog og forhandling, og også for kommunal overprøving i de enkelte tilfeller der kommunen mener å ha klart bedre argumenter enn de overordnede styringsmakter. Loven bør derfor ikke endres på dette punktet.

## **Retningslinjenes påvirkning på fremtidig planarbeid**

De ulike kommunedelplanene i Ålesund kommune må harmoniseres, dette gjelder både strandsoneforvaltning (med spesifiserte regler for ulike tiltak – fortetting, bygg vurderes ut fra funksjon, utvidelse av eksisterende bygg, terrenginngrep og infrastruktur) og differensiering av plankrav. Her vil politikerne i den nye kommunen få en god mulighet til å få oversikt over den totale strandsonen, og definere hvor man skal tilrettelegge for utbygging. Kommunen skal vurdere eksisterende arealbruk og behovet for ny utbygging. Kommunene skal vurdere om

tidligere vedtatte byggeområder i strandsonen, som ikke er utbygd, skal opprettholdes eller tas ut av kommuneplanen. Eldre reguleringsplaner som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, bør revideres eller oppheves. Under dette arbeidet vil de nye retningslinjene være nyttig, da de fremstår som mer språklig ryddig enn tidligere.

**Konklusjon med begrunnelse:**

Kommunene har i dag en anledning til å differensiere strandsonen ut fra egen planlegging. Vårt ønske gjennom endringen av retningslinjene er at kommunen står friere til selv å vurdere hvor det er stort arealpress – innenfor kommunegrensene. Slik vil det bli mer realistisk ut fra lokale forhold, og vil bli mer forutsigbart for innbyggerne med tanke på både rekreasjons- og utbyggingsbehov.

Astrid J. Eidsvik  
kommunedirektør

**Vedlegg:**

1. Høring - forslag til reviderte statlige planretningslinj
2. Utkast til statlige planretningslinjer for differensiert
3. Sone\_3
4. Sone\_2\_3
5. Sone\_2
6. Sone\_1