



Norsk Ornitologisk Forening (NOF)

Sandgata 30 B
N-7012 Trondheim

e-post: nof@birdlife.no internett: www.birdlife.no

Telefon: (+ 47) 73 84 16 40
Bankgiro: 4358.50.12840
Org. nr.: 970 089 748 NVA

Kommunal- og moderniseringsdepartementet postmottak@kmd.dep.no

Deres ref.
19/2670

Deres kontaktperson

Vår ref.
20200221

Vår kontaktperson
Martin Eggen

Dato
30.09.2020

Reviderte statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen – høringssvar fra Norsk Ornitologisk Forening (NOF)

Norsk Ornitologisk Forening (NOF) takker for anledningen til å svare på denne høringen. NOF ble stiftet i 1957, og er en frivillig naturvernorganisasjon med hovedvekt på fugler og fuglevern. Strandsonen har stor betydning som leve- og funksjonsområde for mange fugler, samtidig som presset på sonen er betydelig, både knyttet til landareal og overgangen mellom land og hav (fjæresonen).

NOF har overfor regjeringen tidligere foreslått statlige planretningslinjer som bedre sikrer våtmarksområder som elvedeltaer, muddarfjærer og annen marin våtmark i denne sonen. Det er derfor interessant at man nå ønsker å revidere planretningslinjene for strandsonen, med de mulighetene for å sikre naturtypene gjennom retningslinjene dette gir. Selv om man kan argumentere for at fjæresonen logisk bør sorteres inn under det marine miljøet, er det en kjensgjerning at utfordringene med nedbygging og inngrep kommer fra landsiden. Etter vår mening bør man derfor gripe muligheten til å fastsette en definisjon av strandsonen der også de landnære arealene i fjæresona tas med, og gi den den nødvendige beskyttelsen. Nye måter å drive næringer på, for eksempel ved å flytte akvakultur på land, øker det generelle presset på strandsonen, og da er det nødvendig å ha planretningslinjer som gjør at kommunene ikke tar i bruk særlig viktig og sårbar natur.

Press på strandsonen

Hundremetersbeltet langs sjøen er å anse som av nasjonal interesse, og skal i utgangspunktet holdes fritt for bebyggelse og inngrep. Vi har hatt nasjonal oppmerksomhet på strandsonen siden 1954, da midlertidig lov om byggeforbud mv. for strandstrandstrekninger ble vedtatt. Gjennom revisjonen av plan- og bygningsloven i 2008/2009 ble det også satt krav om byggegrense i § 1-8: *Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag*, noe som er en skjerping fra tidligere lovverk.

Økt levestandard med muligheter til å betale ekstra for tomter med «sjøutsikt» m.m. er med på å legge press på strandsonen. Utbyggingen av småbåthavner har skutt fart. Slike havner legger ofte beslag på gruntvannsområder og skjermede bukter av spesiell betydning for marint liv og fugler, og inkluderer ikke sjelden mudring. Generelt er utbyggingspresset på strandsonens landarealer høyt og tiltakene skjer ofte "bit-for-bit" uten noen helhetlig plan eller noe samlet kunnskapsgrunnlag om konsekvensene av de ulike tiltak og inngrep¹.

1

https://www.researchgate.net/profile/Knut_Stokke/publication/264811876_Kunnskapsbasert_planlegging_og_forvaltning_av_kystsonen_med_fokus_pa_bit_for_bit-utbygging_og_konsekvenser_for_marin_natur_fiskeriinteresser_og_marine_kulturminner/links/56efd76908aeae



I dag er altså presset på strandsonen større enn noen gang, og utviklingen har gått på tvers av det som har vært Stortingets intensjoner om et generelt byggeforbud i 100-meterssonen. Mye utbygging gjøres gjennom plan, men også ved å innvilge dispensasjoner fra overordnede planer. Statistikk tilgjengelig hos SSB avslører at 90 % av dispensasjonssøknadene innvilges. Dette er bekymringsfullt, og indikerer at dispensasjoner er en viktig faktor i bit-for-bit-utbyggingen langs kysten.

Sivilombudsmannen har startet undersøkelser der dispensasjoner i strandsonen settes under lupen. De foreløpige konklusjonene i den pågående granskningen avdekker at bare et fåtall av søkerne får nei fra kommunene, og at dispensasjoner dermed uthuler Stortingets ønsker om planstrategier som det primære grunnlaget for arealbruk.² Begrensinger i innsigelsesinstituttet har hatt effekt, med mer vekt på lokal handlefrihet i kommunal planlegging, og har bidratt til den negative utviklingen. I Riksrevisjonens undersøkelse av innsigelsesinstituttet konkluderes det med at «dette kan føre til at de nasjonale målene som innsigelsesordningen skal ivareta, ikke blir fulgt opp godt nok»³

Kommunene har allerede i dag store muligheter for å ta i bruk strandsonen gjennom planarbeidet. Også NOF anerkjenner kommunenes behov for å ta i bruk *noe* strandsone til utbyggingsformål i enkelte kommuner, men mener planstrategien må styrkes og videreutvikles. Slik sikres et best mulig kunnskapsgrunnlag, innspillsrunder og gjennomarbeidede politiske avveininger. Samfunnsplaner og arealplaner må være det viktigste rammeverket for å tilstrebe hensiktsmessig bruk av arealene. Å benytte areal med minst mulig naturverdier er et overordnet politisk mål, også for denne regjeringen, slik det kommer til uttrykk i naturmangfoldmeldingen (St. meld. 14 (2005-2016) s. 85⁴.

Vår erfaring er at et grundig planarbeid er det viktigste virkemiddelet for å sikre at arealene i Norge forvaltes bærekraftig. I praksis må lovverket støttes av nok kapasitet og kompetanse i hver enkelt kommune. Kommunene må til enhver tid ha oppdaterte arealplaner basert på et godt kunnskapsgrunnlag, dette også for å begrense behovet for dispensasjoner. Å sikre tilstrekkelige og riktige midler til god arealforvaltning er hovedutfordringen for det kommunale forvaltningsapparatet i årene fremover.

Samtidig vil vi understreke at det er et begrenset antall virksomheter som trenger å ligge i strandsonen. Private bedrifter og eiendomsutviklere ønsker gjerne dette, på bekostning av allmenne interesser som naturmangfold og friluftsliv. Disse allmenne interessene må styrkes. Vi minner også om at en lite nedbygd strandsone også er en forutsetning for mye av turistnæringen og den generelle opplevelsen av naturen her til lands.

9f93e7f3a3/Kunnskapsbasert-planlegging-og-forvaltning-av-kystsonen-med-fokus-pa-bit-for-bit-utbygging-og-konsekvenser-for-marin-natur-fiskeriinteresser-og-marine-kulturminner.pdf

² <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2020/07/Krager%C3%B8-forel%C3%B8ig-rapport.pdf>

³ <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-behandling-av-innsigelser-i-plansaker/>

⁴

<https://www.regjeringen.no/contentassets/902deab2906342dd823906d06ed05db2/no/pdfs/stm201520160014000dddpdfs.pdf>

Spill på lag med nasjonale og internasjonale miljømål

En politikk som ivaretar gode og veloverveide arealdisponeringer i strandsonen, vil støtte opp under EUs vanddirektiv og vannforskriften. Vannforskriften gjennomfører EUs vanddirektiv i norsk rett. Vannforskriften og EUs vanddirektiv setter krav til at utbygginger i vassdrag og sjø skal være et unntak. Det må være tungtveiende samfunnsmessige interesser forbundet med å finne en alternativ plassering når vannforekomster tas i bruk, og planretningslinjene for strandsonen bør understreke dette. Ramsarkonvensjonens anbefaling om «wise-use of wetland» (inkludert marine våtmarker) er mangelfullt ivaretatt i norsk lovverk, men kan styrkes gjennom planretningslinjene for strandsonen. Planretningslinjene må utformes slik at nettverket av rasteplasser for våtmarksfugler ivaretas, noe vi også er forpliktet til under vannfuglavgiften (AEWA), en del av Bonnkonvensjonen for trekkende arter.

Det er også naturlig å trekke inn FNs bærekraftsmål, der den langsiktige forvaltningen av liv både under og over vann understrekes i punkt 14 og 15. Regjeringa har selv fastslått at fylkeskommuner og kommuner legge bærekraftsmålene til grunn i arealplanleggingen, slik det fremgår av «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023».⁵

Trekk forslaget og kom tilbake med ny høring

Vi savner faglig og holdbar argumentasjon for både de foreslåtte endringene av de statlige retningslinjene for strandsonen. I dag er ikke lovverket og planretningslinjene til hinder for næringsutvikling og tiltak i strandsonen, men det er behov for å ta grep som samordner behovet for bruk med ivaretagelse av naturmangfold og friluftsliv på en mer adekvat måte.

De foreslåtte planretningslinjene møter dessverre ikke disse utfordringene, og vi ber om at departementet trekker forslaget evt. tilbake og kommer tilbake med en ny høring. «Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonene langs sjøen», (Samarbeidsrapport NIBR/NMBU 2015) må diskuteres i høringsbrevet, og forslagene til endring må være relatert til dette. Det er også naturlig å vise hvordan forslagene til nye planretningslinjer følger opp evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAPLAN). EVAPLAN konkluderte med at dagens lovverk og den kommunale praksisen ikke makter å følge opp de overordnede målene for arealdisponeringer, og anbefalte å styre planarbeidet og innføre uavhengige kontrollorganer. En samlet fremstilling av forskjellene mellom dagens planretningslinjer for strandsonen og departementets forslag er også nødvendig for kunne gi optimale konstruktive innspill.

Forskningsprosjekter og oppdatert kunnskap om nedbygging av strandsonen må være integrert i høringsbrevet og planforslaget. Blant viktige bidragsytere her nevner vi spesielt Norsk institutt for vannforskning (NIVA) ØKOKYST, en systemovervåking av kystvann som gjøres på oppdrag av Miljødirektoratet.⁶ Andre kunnskapssammenstillinger finnes bl.a. i rapporten «Økosystemtjenester for våtmark», bestilt av Klima- og miljødepartementet⁷.

NOFs gjentatte krav om bedre sikring av marine våtmarker gjennom statlige planretningslinjer må også med for å nå nasjonale og internasjonale miljømålsettinger og forpliktelser, av grunner vi allerede har beskrevet. Fortsatt nedbygging av våtmark er

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>

⁶ <https://www.niva.no/en/projectweb/overvakningsprogrammer/okokyst>

⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/baf3d13f3070419eb602b9d26903465b/verdien-av-okosystemtjenester-i-vatmark-menon-publikasjon-42-2018.pdf>

ensbetydende med svekkelse av den naturen vi har i dag, og tapene er allerede store.⁸ I Granavolden-plattformen skriver regjeringen at det spesielt skal legges til rette for økt bevaring av våtmarker. Også i «statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning» er det nå vedtatt at kommunene bør kartlegge økosystemer og arealbruk med betydning for klimatilpasning. Spesielt nevnes våtmarker, myrer, elvebredder og skog som viktig natur for å dempe effektene av klimaendringer. De statlige planretningslinjene må samordnes med det øvrige av regjeringens arbeid, og ikke gå på tvers av dem.

Kommentarer til departementets forslag

- Henvisningen til det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet må være med i formålsbestemmelsen (1. formål).
- Ferdsel og friluftsliv

Under punkt 6.2. skriver departementet at *grunnlaget for allmenn rekreasjon i strandsonen skal trygges og utvikles videre*, og nevner videre aktiviteter *båtferdsel, ferdsel til fots og på sykkel, strandopphold og bading*. NOF mener også opplevelser og tilgang til strandsonen er viktig, men vil fremholde at dette ofte er i konflikt med fugleliv og annet naturmangfold, både gjennom konkrete arealbeslag og effekter av forstyrrelser. Slik planlegging gjøres best gjennom planstrategier, og dette bør understrekes. Vi mener også det er uheldig at det skrives at *disse hensynene skal vektlegges sterkt når kommunen vurderer å godkjenne videre utvikling av eksisterende bolig- og fritidseiendommer*. Her fremheves menneskelig utfoldelse som en prioritet fremfor andre allmenne hensyn, som ivaretagelse av naturmangfold, og planretningslinjene har derfor en kraftig slagside.

En lignende tankegang videreføres under forslaget til planretningslinjer for sone 3, der det skrives at *det skal legges vekt på om hensynet til tilgjengelighet for allmennheten kan ivaretas ved at det eksempelvis avsettes areal til kyststi, friluftsområde eller liknende* når det bygges i strandsonen. Etter vårt skjønn bør mulighetene for å bygge i strandsonen reguleres strengt for å skjerme både naturmangfold og friluftsliv, og at det må være opp til kommunene å vekte hensynet til disse to ofte motstridende interessene.

- Kommentar til de ulike sonene

Statistisk sentralbyrås oversikt over bygging i 100-metersbeltet langs sjøen rundt Oslofjorden viser at bare 30 % av strandsonen her er tilgjengelig for allmenn ferdsel og opphold, og at nedbygginga fortsetter. Det er derfor behov for svært restriktive planretningslinjer her, både av hensyn til friluftsliv og natur. Samtidig må man unngå en lignende situasjon i andre deler av landet. Vi mener derfor at planretningslinjene for sone 1 bør gjelde også for sone 2 og 3, men med åpning for bygging etter plan i de to sistnevnte sonene når dette ikke i strid med nasjonale eller regionale interesser. Planretningslinjene må beskytte marin våtmark.

Nasjonale planretningslinjer (m.a.o. gjeldende for hele landet) bør derfor inneholde følgende viktige prinsipper:

- Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i pbl. § 1-8 gjelder. Forbudet skal praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås. Det åpnes for noe utnyttelse av

⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/baf3d13f3070419eb602b9d26903465b/verdien-av-okosystemtjenester-i-vatmark-menon-publikasjon-42-2018.pdf>

strandsonen etter plan når dette ikke er i strid med nasjonale og regionale interesser. Kun mindre fasadeendringer er åpen for dispensasjon

- Utbygging bør konsentreres til allerede utbygde områder, slik at øvrig kystsones skjermes.
- Areal til bolig-, sentrums- og næringsutvikling bør prioriteres foran arealer til fritidsboliger.
- Terrenginngrep skal ikke tillates på arealer som har betydning for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Utfyllinger og andre arealbeslag i fjæresonen (ned til 6 meter⁹) er generelt forbudt.

Det er ingen tvil om at Norge må bevege seg i retning av arealnøytralitet, og en slik tilnærming til all strandsone imøtekommer denne typen arealforvaltning¹⁰.

Vi merker oss at de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden fjernes for sone 1. Her understrekes det at naturverdier, kulturminneverdier og rekreasjonsverdier skal forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning. I Miljødirektoratets «Forslag til helhetlig plan for Oslofjorden» (2019) er det et mål at allmennhetens tilgang til strandsonen skal bedres. Stortinget har, gjennom et enstemmig stortingsvedtak, bedt om en helhetlig plan for Oslofjorden, med mål om å fremme et aktivt friluftsliv og oppnå en god miljøtilstand. Planretningslinjene må utformes slik at disse målene kan innfris.

NOF mener de foreslåtte planretningslinjene for sone 3, som grovt sett omfatter kystsonen fra Bergen og nordover, er sjokkerende og svært uheldig. Kravene til plan er borte, inkludert § 1-8, som også inkluderer den tidligere nevnte byggegrensen. Kravene om reguleringsplan for større byggeprosjekter foreslås også tatt vekk. Det er kanskje i disse regionene vi finner de viktigste og største naturverdiene i strandsonen i Norge, og fra Møre og Romsdal og nordover vi finner de klart største og viktigste fjærområdene.

- Fastsetting av byggegrense

Vi støtter departementets understrekning av at den funksjonelle strandsonen kan settes lenger vekk fra sjøen enn 100 meter i ubebygde områder. Vi ser ingen grunn til å poengtere at dette bare kan gjøres der *hvor hensynet til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser sterkt gjør seg gjeldende*. Dersom kommunene ser at dette er hensiktsmessig for sin kommune bør de kunne gjøre det uten et slikt krav.

- Oppdatering av planer

I departementets forslag skrives det at *eldre reguleringsplaner som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, bør revideres eller oppheves*.

Som vi tidligere har skrevet i brev til Klima- og miljødepartementet (med kopi til Kommunal- og moderniseringsdepartementet), opplever vi at mange kommuner forholder seg til gamle reguleringsplaner, og at dette er spesielt problematisk når de tillater utfyllinger og inngrep i fjæresonen. Vi har flere eksempler på at dette også truer globalt viktige områder for fugler og naturmangfold (IBAer) i Norge¹¹. Mange av utfyllingene vil være i strid med vanndirektivet. Hvis det er fare for forringelse av vannkvaliteten ved gjennomføring av tiltaket, skal tiltaket

⁹ Ramsarkonvensjonens definisjon på våtmark

¹⁰ <https://www.sabima.no/et-arealnoytralt-norge/>

¹¹ <https://www.birdlife.org/worldwide/programme-additional-info/important-bird-and-biodiversity-areas-ibas>

alltid vurderes etter vannforskriftens § 12, som setter krav om at samfunnsnyttene av de nye inngrepene eller aktivitetene skal være større enn tapet av miljøkvalitet.

Vi ber departementet fastslå at arealbeslag i fjæresonen ikke er tillatt, og at vedtatte reguleringsplaner som er strid med retningslinjene må oppheves.

Avslutning

Dessverre bærer departementets forslag til nye statlige planretningslinjer for strandsonen preg av politiske prioriteringer uten at dette er forankret i kunnskapsgrunnlaget og evalueringer. Norge skal gjennom en grønn omstilling av næringslivet. Et slikt skifte må inkludere mindre forbruk av naturareal, og de arealene vi tar i bruk må være de riktige. De statlige planretningslinjene for strandsonen må derfor være tuftet på god kunnskap som tar sikte på å stanse ytterligere forringelse av denne viktige sonen for fugler og natur.

For Norsk Ornitologisk Forening

Kjetil Aa. Solbakken

Kjetil Aa. Solbakken, generalsekretær

KOPI:

Klima- og miljødepartementet

Miljødirektoratet

Energi- og miljøkomiteen

Partiene på Stortinget