

Kjell Harvold
Knut Bjørn Stokke
Arne Tesli

Forvaltning av strandsonen

**Evaluering av statlige planretningslinjer for
differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen**



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet



NIBR
Norsk institutt for
by- og regionforskning

Samarbeidsrapport NIBR/NMBU
2015

Forvaltning av strandsonen

Kjell Harvold
Knut Bjørn Stokke
Arne Tesli

Forvaltning av strandsonen

Evaluering av statlige planretningslinjer for
differensiert forvaltning av strandsonen langs
sjøen

Samarbeidsrapport
NIBR/NMBU 2015

Tittel: **Forvaltning av strandsonen**
Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Forfattere: Kjell Harvold, Knut Bjørn Stokke og Arne Tesli

Samarbeidsrapport: NIBR/NMBU

ISBN: 978-82-8309-058-1

Prosjektnummer og -navn: 3380 Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Kjell Harvold
(NIBR)

Referat: Rapporten gjennomgår de statlige planretningslinjene: Vi finner få indikasjoner på at retningslinjene har hatt en vesentlig effekt på planleggingen av strandsonen så langt. Retningslinjene bør likevel vurderes videreutviklet. Konkret bør retningslinjenes formål og målsetning tydeliggjøres. Det bør også foretas en gjennomgang av soneinndelingen, bl.a. med sikte på en klarere differensiering.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2015

Antall sider: 81

Pris: 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Trykkeri: X-idé.

Org. nr. NO 970205284
© NIBR 2015

Forord

På oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i samarbeid med Institutt for landskapsplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) prosjektet «Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen» i 2014-15.

De statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen trådte i kraft i 2011 og det var en forutsetning at de skulle evalueres etter noen år. Det er denne evalueringen som nå er gjennomført. Evalueringen har delvis bestått av en gjennomgang av eksisterende statistikk for strandsonen. Den mest sentrale delen av prosjektet har imidlertid vært å foreta en gjennomgang av de erfaringer kommuner og aktører på regionalt nivå har hatt med den nye planretningslinjen.

Tidlig i prosjektet ble det av departementet gjennomført et seminar, der aktører fra kommuner og regionalt nivå ble invitert til å delta. Dette var et svært nyttig seminar som ga et godt utgangspunkt for det videre arbeidet. Gjennom prosjektet har det derfor vært gjennomført intervju med aktører i kommuner og på regionalt nivå i Vestfold, Hordaland, Nord-Trøndelag og Troms. Vi har også hatt samtaler med personer utenfor disse fire fylkene for å supplere kunnskap om forvaltningspraksisen.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har ansvar for statistikk knyttet til strandsonen. Vi har i den forbindelse hatt samtaler med SSB for å få informasjon om det statistiske datagrunnlaget.

Prosjektet ble gjennomført av Arne Tesli (NIBR), Knut Bjørn Stokke (NMBU) og Kjell Harvold (NIBR), med sistnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke alle som vi har vært i kontakt med i forbindelse med intervjuene for velvillig hjelp under arbeidet.

Oslo, mars 2015

Trine M. Myrvold
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	7
Summary	9
1 Statlige planretningslinjer – muligheter og utfordringer	11
1.1 Statlige planretningslinjer for strandsonen	11
1.2 Problemstillinger	12
1.3 Metode.....	12
1.4 Gangen i rapporten.....	13
1.5 Utviklingstrekk i forvaltningen av strandsonen.....	14
1.6 Kort om bestemmelsene i SPR for strandsonen	18
2 Utvikling i tråd med planretningslinjene?	23
2.1 Utgangspunkt.....	23
2.2 Noen hovedtrekk i utviklingen i strandsonen.....	23
2.3 Planlagt utvikling?	26
2.4 Oppsummering	37
3 SPR for strandsonen, sett fra kommuner og regionalt nivå... 38	
3.1 Utgangspunkt.....	38
3.2 Hvordan oppfattes SPR for strandsonen?.....	38
3.3 Differensiering av strandsonen i tre soner	40
3.4 Statlig, regional og kommunal oppfølging.....	44
3.5 Oppsummering	45
4 SPR for strandsonen: Behov for endringer?.....	46
4.1 Overordnede vurderinger	46
4.2 Vurderinger av enkeltpunkter i SPR - strandsonen ...	47
Litteratur	53
Vedlegg 1 Intervjuguide regionalt nivå.....	55
Vedlegg 2 Intervjuguide kommunalt nivå	58

Vedlegg 3	Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen	60
Vedlegg 4	Tabeller basert på SSBs KOSTRA-tall	74
Vedlegg 5	Søknader om nye bygg etter fylke, 2008-2013	81

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Viktige bestemmelser knyttet til strandsonen</i>	17
Tabell 2.1	<i>Arealbruk i strandsonen, status 2005 samt 2010, 2012 og 2013</i>	24
Tabell 2.2	<i>Utvikling i antall søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet fra 2010 til 2013</i>	28
Tabell 2.3	<i>Utvikling i antall saker godkjent i b.h.t. plan i 100-metersbeltet fra 2010 til 2013</i>	29
Tabell 2.4	<i>Utvikling i innvilgende søknader ved dispensasjon i 100-metersbeltet fra 2010 til 2013</i>	29
Tabell 2.5	<i>Prosent saker innvilget etter plan, etter dispensasjon og avslått etter dispensasjonssøknad for 2010 og 2013</i>	30
Tabell 2.6	<i>Erstatningsbygg, i 100-metersbeltet, saker i 2010 og 2013</i> ..	31
Tabell 2.7	<i>Saker i strandsonen fordelt på regioner for 2010 og 2013 (n og prosent)</i>	32
Tabell 2.8	<i>Oslofjorden: totalt antall saker i 100-metersbeltet, 2010 og 2013</i>	33
Tabell 2.9	<i>Oslofjorden: antall saker – eksklusiv erstatningsbygg - i 100-metersbeltet, 2010 og 2013</i>	34
Tabell 2.10	<i>Sørlandet: totalt antall saker i 100-metersbeltet, 2010 og 2013</i>	35
Tabell 2.11	<i>Vestlandet: totalt antall saker i 100-metersbeltet, 2010 og 2013</i>	36
Tabell 2.12	<i>Trøndelag: totalt antall saker i 100-metersbeltet, 2010 og 2013</i>	36
Tabell 2.13	<i>Nord-Norge: totalt antall saker i 100-metersbeltet, 2010 og 2013</i>	37
Tabell V.1	<i>Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann; innvilget i samsvar med plan; innvilget ved dispensasjon; og søknader om dispensasjon avslått. Fylke og landsdel. Antall, 2008-2013.</i>	74
Tabell V.2	<i>Erstatningsbygg i 100-metersbeltet, 2010-2013. Antall</i>	75

Tabell V.3	<i>Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet minus erstatningsbygg, 2010-2013. Antall</i>	76
Tabell V.4	<i>Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann, etter kommune, Vestfold. Antall 2010-2013. KOSTRA-tall</i>	77
Tabell V.5	<i>Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann, etter kommune, Hordaland. Antall 2010-2013. KOSTRA-tall</i>	78
Tabell V.6	<i>Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann, etter kommune, Nord-Trøndelag. Antall 2010-2013. KOSTRA-tall</i>	79
Tabell V.7	<i>Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann, etter kommune, Troms. Antall 2010-2013. KOSTRA-tall</i>	80

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Sone 1 i SPR-strandsonen</i>	20
Figur 1.2	<i>Kommuner i Sone 2 og 3 SPR-strandsonen, på Sørlandet og Sør-Vestlandet</i>	21
Figur 1.3	<i>Kommuner i sone 2 og 3 i SPR-strandsonen i Midt-Norge ...</i>	22
Figur 2.1	<i>Andel strandsoneareal påvirket av bygninger, jernbane, vei eller dyrket mark</i>	25
Figur 2.2	<i>Arealstatus i strandsonen.....</i>	26
FigurV.1	<i>Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann. Antall, Sone 1, etter fylke og beslutning, 2008-2013.....</i>	81

Sammendrag

Kjell Harvold, Knut Bjørn Stokke og Arne Tesli:

Forvaltning av strandsonen. Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Samarbeidsrapport NIBR/NMBU 2015

De statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen trådte i kraft i 2011. I retningslinjen foretas det en inndeling av strandsonen i tre forvaltningssoner.

I denne rapporten gjennomgår vi planretningslinjene og de muligheter og utfordringer som ligger i bestemmelsene knyttet til retningslinjene. I kapittel 2 ser vi på utviklingen i strandsonen de siste årene, basert på det datamaterialet som foreligger gjennom Kommune-STat-rapporteringen (KOSTRA). I kapittel 3 drøfter vi retningslinjenes bruk, slik de blir oppfattet av aktører i kommuner og på regionalt nivå i ulike deler av landet – og i de ulike forvaltningssonene landet er delt opp i etter planretningslinjen. I kapittel 4 gjennomgår vi så de eksisterende retningslinjene punkt for punkt og foreslår endringer.

Våre hovedkonklusjoner kan oppsummeres i fire punkter:

- Basert på det statistiske datagrunnlaget for landet, finner vi ***få indikasjoner på at retningslinjene har hatt en vesentlig effekt*** på planleggingen av strandsonen.
- Vurderingene av retningslinjene i kommuner og på regionalt nivå, er blandet. Mange ser likevel at retningslinjene kan være nyttige og at dette er ***et verktøy som bør utvikles videre***.
- Konkret bør bl.a. retningslinjens «formål» omarbeides og ***målsetningene tydeliggjøres***.

- Det bør foretas en opprydning i bestemmelsene knyttet til Oslofjorden (sone 1 i retningslinjene). Det bør dessuten vurderes *en sterkere markering av skillene mellom de tre geografiske områdene* det opereres med i retningslinjene.

Summary

Kjell Harvold, Knut Bjørn Stokke and Arne Tesli

Shoreline Management Planning. Evaluation of National Policy Guidelines for a Differentiated Management of the Shoreline along the Sea (SPR)

Joint Report NIBR/NMBU (Norwegian University of Life Sciences) 2015

The national policy guidelines for a differentiated management of the 100-meter belt along the seashore came into force March 25, 2011. In the guidelines the Norwegian shoreline is divided into three management zones. In this report we examine the guidelines and the experiences and challenges linked to the implementation of these guidelines.

In chapter 2 we discuss the development in the 100-meter belt during the last 5-6 years. This discussion is based on the municipalities' reports to the central authorities (KOSTRA) of the applications of the planning regulations for the construction of new buildings in the 100-meter belt. Chapter 3 examines the practical application of the guidelines, as they are conceived by actors at the municipal and regional (county) level in different parts of the country, and in the three management zones into which Norway has been divided by the guidelines. In chapter 4 we examine the specific paragraphs of the policy guidelines, and present some recommendations and modifications.

Our main findings can be summarized in the following four points:

- Based on the statistical data, there are few indications that the SPR guidelines have had significant impact on the planning in the 100-meter belt along the seashore.

- At the municipal and regional (county) level the understanding or interpretation of the SPR guidelines varies considerably. However, many consider the guidelines to be valuable and useful, and that this is a management tool that should be further developed.
- We suggest that the *objectives* of the policy guidelines should be emphasized and clarified.
- It is necessary to *reexamine the zones in order to differentiate more between municipalities* with different types of environmental pressure and development trends.

1 Statlige planretningslinjer – muligheter og utfordringer

1.1 Statlige planretningslinjer for strandsonen

«Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen» ble fastsatt ved kongelig resolusjon 25. mars 2011. Formålet med retningslinjene har vært å tydeliggjøre nasjonal politikk i 100-metersbeltet langs sjøen. Målet – slik det er formulert i retningslinjene punkt 1 – er «å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen». Det skal gjennomføres en sterkere geografisk differensiering, der vernet gjøres strengest i sentrale områder der presset på arealene er stort.

Forbudet mot tiltak i strandsonen er formulert i paragraf 1-8 i plan- og bygningsloven (PBL) fra 2008. I loven er forbudet mot bygging og andre tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen klargjort og strammet inn. De statlige planretningslinjene (SPR) for strandsonen utdypet loven og gir statlige føringer for planlegging og dispensasjonsbehandling. SPR fokuserer på at tiltak i strandsonen skal være planlagt. Forbudet mot bygging i strandsonen skal praktiseres strengt og dispensasjoner bør i størst mulig grad unngås, særlig i områder der det er stort press på arealene

Et viktig grep i SPR er at det foretas en geografisk differensiering, der landet er delt inn i tre hovedområder. Forholdene langs kysten er svært forskjellige mht. naturgrunnlag, utbyggingspress mm og dette er imøtekommet ved at landet er delt inn i tre soner med noe ulike bestemmelser i retningslinjene.

I SPR punkt 9 om evaluering vises det til at kunnskapsgrunnlaget i strandsonen er varierende og stadig økende. Oppdatert kunnskap kan få betydning for strandsonepolitikken og inndelingen av

kommunene. Det tas derfor «sikte på å evaluere og vurdere behovet for revisjon av retningslinjene etter at de har virket en tid.» I denne rapporten gjennomgås erfaringene med retningslinjene med sikte på en slik evaluering.

1.2 Problemstillinger

I tilbudsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (datert 28.08.14) ble det beskrevet i alt 17 strekpunkter som departementet ønsker søkelys på. Strekpunktene var inndelt i fire hovedpunkter: Hvordan utviklingen i strandsonen har vært de siste årene, hvilke konsekvenser retningslinjene har hatt på ulike tema, hvordan retningslinjene har fungert i praksis og – til sist – anbefalinger om oppfølging. I tråd med dette har vi delt inn rapporten slik at vi på best mulig måte besvarer disse spørsmålene:

I denne rapporten stiller vi følgende hovedspørsmål:

- For det første retter vi søkelyset mot utbyggingen i strandsonen, slik den framkommer gjennom kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA): Gjenspeiler disse tallene en tilpasning i tråd med det en kunne forvente ut fra de statlige planretningslinjene? I rapportens kapittel 2 går vi gjennom dette.
- For det andre retter vi søkelyset mot kommunene og regionalt nivå (fylkesmannsembete og fylkeskommuner). Hvordan vurderer disse aktørene SPR for strandsonen som verktøy i forvaltning og planlegging: Hvilke muligheter – og eventuelle mangler – kan en peke på i retningslinjene? I rapportens kapittel 3 gjennomgår vi disse vurderingene.

I rapportens siste kapittel (kapittel 4) foretar vi så en drøfting av retningslinjene – og kommer med våre «anbefalinger om oppfølging» (jf. også det fjerde og siste punktet i departementets tilbudsbrev). Her drøfter vi hvilke endringer som kan være aktuelle, ut fra kartleggingen i rapportens kapittel 2 og 3.

1.3 Metode

I vårt arbeid har vi dels basert oss på dokumentstudier: vi har gått gjennom en rekke dokumenter knyttet til Statlig planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Intervju

med sentrale aktører i kommuner og på regionalt nivå har også vært en viktig del av vår studie. I starten av prosjektet ble det i samarbeid med departementet arrangert et heldagsseminar (11.11.14) med deltakere fra regionalt nivå (fylkesmann og fylkeskommune), samt noen kommuner. Formålet var først og fremst å få et grunnlag for å vurdere status i arbeidet med forvaltningen av strandsonen i Norge, med særlig vekt på hvordan planretningslinjen fungerer. Seminaret – som var lagt opp dels med innlegg i plenum, dels med gruppearbeid – ga en svært nyttig plattform for det videre arbeidet med prosjektet. De statlige planretningslinjene legger – som det framgår av tittelen – opp til en differensiert forvaltning. Et viktig poeng har derfor vært å få fram synspunkter fra aktører i de tre ulike sonene retningslinjene omfatter. Det har derfor vært gjennomført intervju med aktører i kommuner og på regionalt nivå (fylkeskommuner og fylkesmanns-embeter) i Vestfold (sone 1), Hordaland (sone 2 og 3), Nord-Trøndelag (sone 2 og 3) og Troms (sone 3). Vi har også hatt samtaler med personer utenfor disse fire fylkene for å supplere kunnskap om forvaltningspraksisen. Det ble benyttet en intervjuguide som en veiledende ramme for samtalen. Intervjuguiden for kommunene og for regionalt nivå er lagt ved som vedlegg 1 og 2 i denne rapporten.

Statistisk sentralbyrå (SSB) har ansvar for statistikk knyttet til strandsonen. Vi har i den forbindelse hatt samtaler med SSB for å få informasjon om det statistiske datagrunnlaget.

Vi har også hatt en nyttig gjennomgang av juridiske sider ved planretningslinjene og lovgrunnlaget retningslinjene bygger på i et eget møte, med Nikolai K. Winge, førsteamanuensis i miljørett ved Institutt for landskapsplanlegging, NMBU.

1.4 Gangen i rapporten

Rapporten består av fire kapitler: I kapittel 2 presenterer vi statistikk fra KOMMUNE-STAT-RAPPORTERINGEN (KOSTRA) som gir en oversikt over forvaltningen av strandsonen de siste årene. Vekten er her lagt på årene 2010-13, med andre ord fra det siste året før retningslinjene trådte i kraft og fram til 2013, som er det siste året en har tilgjengelig statistikk for. I kapittel 3 gjennomgår vi retningslinjenes bruk, slik de blir oppfattet av aktører i kommuner og på regionalt nivå i ulike deler av landet – og i de ulike

forvaltningssonene landet er delt opp i etter planretningslinjen. I kapittel 4 gjennomgår vi så de eksisterende retningslinjene punkt for punkt og foreslår endringer.

I siste del av dette kapitlet foretar vi en kort gjennomgang av den historiske utviklingen av forvaltningen av strandsonen, fra *Midlertidig lov om byggeforbud m.v. for strandstrekninger* fra 1954 og fram til etableringen av SPR for strandsonen i 2011 (avsnitt 1.5).

Vi foretar så en kort gjennomgang av selve retningslinjene (avsnitt 1.6) med særlig fokus på bestemmelsene om differensiering.

1.5 Utviklingstrekk i forvaltningen av strandsonen

Milepæler i utviklingen

Bestemmelser om byggeforbud i strandsonen har røtter helt tilbake til *Midlertidig lov om byggeforbud m.v. for strandstrekninger* fra 1954. Det er interessant å merke seg at en alt den gangen hadde et differensiert strandsonevern, på den måten at vernet var avgrenset til å gjelde områder som var sårbare og særskilt utpekte (Myklebust og Schutz 2012:s.92). I loven ble det gitt hjemmel for at fylkesutvalget kunne sette forbud mot å bygge på bestemte strekninger innen fylket som grenset til sjøen. Senere ble det vedtatt et generelt byggeforbud langs sjøen for hele landet. Først gjennom midlertidig strandlov i 1965. Bestemmelsene her ble senere tatt inn i *Lov om planlegging av strandområder og fjellområder* av 1971.

Bestemmelsene om byggeforbud i strandsonen var altså ikke hjemlet i den første bygningsloven fra 1965. Dette kan komme av at kommunal planlegging tradisjonelt har hatt fokus på styring av vekst og utbygging, mens ulike sektorlover har hatt ansvaret for naturvern og forvaltning av naturressurser. Gradvis fikk imidlertid tanken om en helhetlig kommunal planlegging – der både vekst og vernehensyn er integrert – gjennomslag. Et viktig skille i den forbindelse er plan- og bygningsloven (PBL) av 1985. I denne loven er byggeforbudet for strandsonen tatt inn, og det er bedre synliggjort at dette er en del av de planhensyn kommunene skal ta. Begrunnelsen for forbudet var, som i de tidligere i sektorlovene, områdenes verdi for allmennhetens ferdselsrett og friluftsliv,

landskapsestetiske verdier og områdenes biologiske mangfold (NOU 2001:7: s. 223).

Undersøkelser av strandsoneforvaltning etter PBL av 1985 har vist en «bit-for-bit»-utbygging og privatisering på tross av byggeforbudet. Dette har både gitt uheldige konsekvenser for allmennhetens friluftsmuligheter, men også for biologisk mangfold på land og i sjø. Bygging av hytter og hus langs sjøen har medført videre utbygging av brygger, kunstige sandstrender og mudring som ofte gir negative konsekvenser for grunnvannsområder som er viktige for marint biologisk mangfold og fiskeriinteresser (Stokke mfl. 2009; 2012). Hovedgrunnen til nedbyggingen skyldes en aktiv bruk av dispensasjoner hjemlet i «særlige grunner» og utbygging gjennom kommunale planer, noe som skjedde på tross av brev fra to ulike miljøvernministre om å stramme inn byggeforbudet (Stokke mfl. 2008). I tillegg har ikke sjøområdene noe formelt vern, men viktige områder for biomangfold har nå fått et sterkere vern gjennom naturmangfoldloven, og flere kommuner har valgt å verne kartlagte natur- og/eller fiskeområder i sjø gjennom hensynssoner eller gjennom arealkategoriene natur og/eller fiske i sine planer (Stokke mfl. 2012).

Nedbyggingen av strandsonen har vært særlig synlig langs Oslofjorden. For å styrke strandsonevernet her vedtok Regjeringen i 1993 Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (RPR-O). Her ble kommunene pålagt å legge inn en strandsonegrense som kunne være bredere og smalere enn 100 meter fra sjøen hvor det skulle være meget strenge restriksjoner på byggeaktiviteten. Definisjonen på strandsonen er de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig. I tillegg opererte RPR-O med sjøområder, byggeområder og åpne områder. Virkeområdet for RPR-O ble tegnet inn på eget kart.

Den nye plan- og bygningsloven av 2008 markerer en ny milepæl i arbeidet med strandsoneforvaltningen. I loven er det generelle byggeforbudet strammet inn, bl.a. ved at man har fjernet flere unntak. Dispensasjonsbestemmelsen er også strammet inn ved at vilkåret «særlige grunner» er erstattet av mer utdypende vilkår. I dagens lov blir det presisert at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra eller lovens formålsbestemmelser blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene

med å gi en dispensasjon må være klarere større enn ulempene etter en samlet vurdering (jf. PBL paragraf 19-2). Selve byggeforbudet er videreført i PBL paragraf 1-8, hvor man nå har tydeliggjort hvilke hensyn det skal tas særlig hensyn til i 100-metersbeltet langs sjøen: natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Videre er byggeforbudet utvidet til også å gjelde byer og tettbygde strøk. Et sentralt formål i ny lov er en sterkere planstyring av strandsonen, og det sentrale virkemidlet finner vi i tredje ledd i paragraf 1-8, hvor byggeforbudet gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt for byggeområder i kommunal plan.

I 2011 kom så Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. I tabellen nedenfor er viktige utviklingstrekk i forvaltningen av strandsonen satt opp.

Tabell 1.1 *Viktige bestemmelser knyttet til strandsonen*

År	Bestemmelse	Kommentar
1954	Midlertidig lov om byggeforbud mv. for strandstrekninger	Avgrenset til særskilte områder Mulighet for egne bestemmelser i enkeltfylker Avløst av bestemmelser i friluftsløven i 1957
1965	Midlertidig strandlov	Generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen. Første bygningslov for alle kommuner også vedtatt i 1965, men uten bestemmelser om strandsonen.
1971	Lov om planlegging av strandområder og fjellområder	Generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen.
1985	Plan- og bygningsloven	Forbud mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen integrert i plan- og bygningsloven (§ 17-2).
1993	Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden	Inndeling i fire soner: strandsonen, sjøområder, byggeområder og åpne områder
2008	Ny plan- og bygningslov	Forbud mot bygging i 100-metersbeltet. Nå utvidet til bl.a. å gjelde byer og tettbygde strøk. Unntak gjennom 'annen byggegrense' for byggeområder i kommunal plan.
2011	Statlige planretningslinjer for strandsonen	Differensiering av landet i tre soner.

Hittil lite kunnskap om SPR for strandsonen

Vi har foreløpig få forskningsbaserte erfaringer med hvordan byggeforbudet etter ny lov og SPR fungerer. Det er imidlertid gjennomført noen masteroppgaver ved Institutt for landskapsplanlegging, NMBU, de siste årene (2013 og 2014). Nedenfor gjengir vi kort hovedkonklusjonene i tre av disse:

Nesland (2013) tok for seg erfaringer med planlegging i strandsonen med særlig fokus på 'annen byggegrense' i Tvedestrand kommune. Tvedestrand var en av de første kommunene i landet som tok i bruk dette nye virkemiddelet i overordnet plan, med vedtak av kommunedelplan for 45 utvalgte byggeområder i kystsonen.

Studien viser at en slik form for planlegging er **ressurs- og arbeidskrevende**, og at det krever et godt kunnskapsgrunnlag. Videre viser studien at det er viktig med en tett kontakt med regionale myndigheter. Resultatet er en plan som både kommunen og regionale myndigheter er fornøyd med og som man mener legger opp til en differensiert forvaltning av strandsonen.

Martens (2013) fokuserte direkte på virkningene av SPR med fokus på Tromsø og Karlsøy kommuner. Hennes hovedkonklusjon var at SPR **ikke har medført noen endringer** i kommunenes saksbehandling av søknader og planer knyttet til strandsonen, men at retningslinjene ble ansett som en bekreftelse på den praksis kommunene lenge har ført.

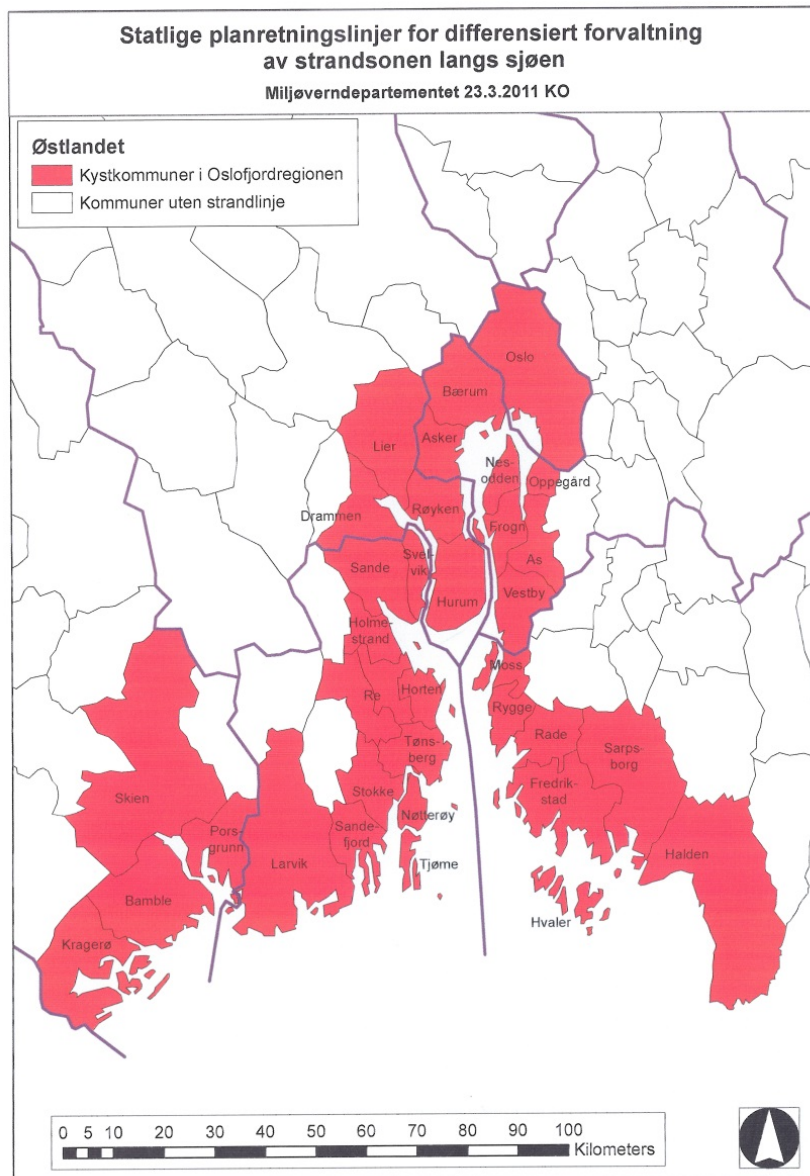
Kittilsen (2014) studerte den pågående interkommunale planprosessen for strandsonen i Sunnhordland. Dette arbeidet tok med seg de regionale føringene i Hordaland om funksjonell strandsoner, sammen med SPR. En hovedkonklusjon i dette arbeidet var at kommunene kom til enighet om overordnede prinsipper om strandsoneforvaltning. Når prinsippene skulle konkretiseres i kart og konkret planlegging i de enkelte kommunene, oppstod det imidlertid problemer. Dette kommer til uttrykk i selve tittelen på oppgaven: **Vage statlige signaler og komplekse lokale utfordringer**. Etter at oppgaven ble levert har for øvrig ordførerne i de involverte kommunene sendt et brev til kommunal- og moderniseringsministeren hvor de bl.a. ber om å bli fritatt for byggeforbudet i strandsonen etter PBL § 1-8. Dette har imidlertid departementet senere avvist.

Disse tre studiene viser at det er betydelig samarbeid og dialog mellom kommunene og regionalt nivå i utviklingen av strandsonen. En del av de styringssignalene som gis, oppfattes likevel på lokalt nivå som vage. **Dette gir rom for betydelig forskjell i de lokale tilpasningene** i arbeidet med forvaltning og planlegging av strandsonen.

1.6 Kort om bestemmelsene i SPR for strandsonen

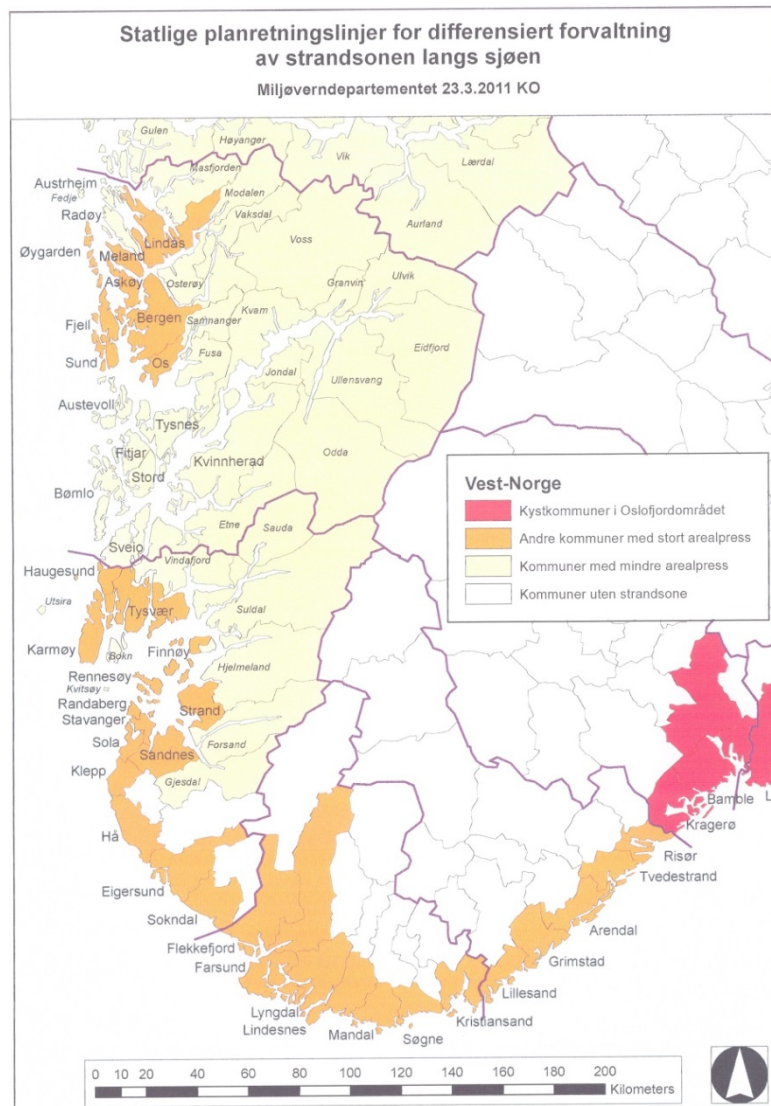
Et viktig grep i SPR for strandsonen er at forvaltningen skal være *differensiert*. Landet er delt inn i tre soner. SPR for strandsonen er vedlagt som eget vedlegg i rapporten (vedlegg 3). Som det framgår

av retningslinjene er sone 1 (omtalt i avsnitt 5 i retningslinjen) det området der forvaltningen skal være strengest. Sone 1 omfatter kystkommunene i Oslofjordregionen, dvs. kommunene med kystlinje i Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold og Telemark, jf. også kartet nedenfor.

Figur 1.1 *Sone 1 i SPR-strandsone*

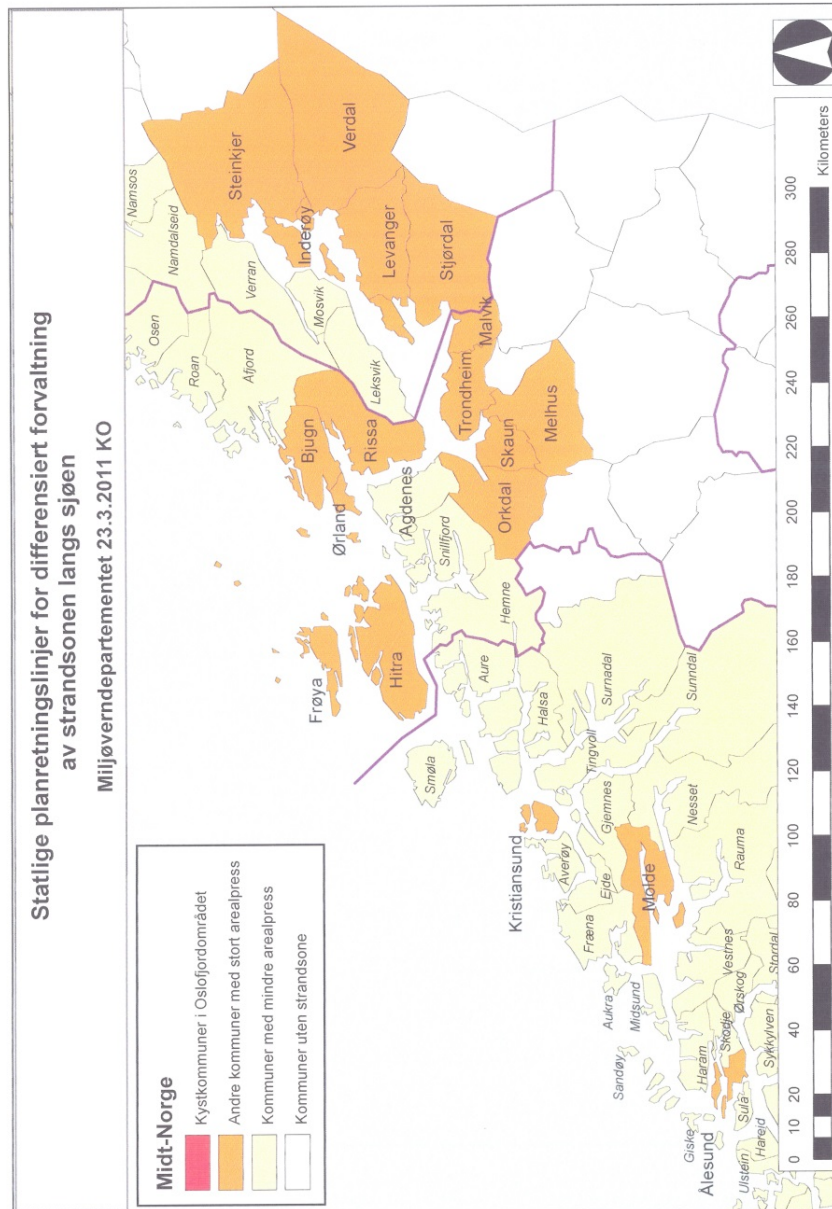
Sone 2 omfatter alle kystkommunene i begge agderfylkene, samt kommuner i Rogaland, Hordaland og Møre og Romsdal, samt de to trøndelagsfylkene (se også avsnitt 6 i retningslinjen). De to kartene nedenfor viser hhv. sone 2 og 3 i inndelingen for kystkommuner på Sørlandet og Sør-Vestlandet og for Møre og Romsdal/Trøndelag.

Figur 1.2 *Kommuner i Sone 2 og 3 SPR-strandsone, på Sørlandet og Sør-Vestlandet*



Sone 3 omfatter kystkommuner i alle fire vestlandsfylker (inkludert hele Sogn og Fjordane), de to trøndelagsfylkene og alle kystkommuner i Nord-Norge

Figur 1.3 *Kommuner i sone 2 og 3 i SPR-strandsonen i Midt-Norge*



2 Utvikling i tråd med planretningslinjene?

2.1 Utgangspunkt

I sin spesifisering av oppdraget understreket KMD at man ønsket en forholdsvis bred beskrivelse av utviklingstendensene i strandsonen de siste årene.

Et viktig inntak til denne kartleggingen er Statistisk sentralbyrås (SSB) KOSTRA-tall som gir oversikt over antall søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet behandlet i alt, antall søknader innvilget i samsvar med plan, søknader om nye bygninger innvilget ved dispensasjon, samt antall søknader avslått. KOSTRA-tallene kan altså gi en oversikt over planleggingen av strandsonen og antall dispensasjoner, noe som selvsagt er svært interessant i forhold til en evaluering av de statlige planretningslinjene på dette området. KOSTRA-tallene gir en oversikt over situasjonen i den enkelte kommune når det gjelder byggesøknader fordelt på ulike kategorier. Vi har i vår analyse benyttet disse til nasjonale og regionale analyser. Grunnlaget for analysene er altså de konkrete kommunetallene.

Før vi går nærmere inn på KOSTRA-tallene for de siste årene – i avsnitt 2.3 – tar vi et litt større blikk over utviklingen i strandsonen siden årtusenskiftet, i avsnitt 2.2.

2.2 Noen hovedtrekk i utviklingen i strandsonen

Gjennom matrikkeldata, basert på data fra SSB og Statens Kartverk, kan man si noe om omfang og typer bebyggelser i og utenfor byer og tettsteder. Oversikter fra SSB viser at potensielt

tilgjengelig areal i strandsonen har blitt noe redusert de siste årene. Samtidig har nedbyggingen blitt bremsset opp. Nyere data angir et sammensatt strandsonelandskap. Dataene viser at det har vært et fall i byggeaktiviteten i årene etter årtusenskiftet (2000-2013): I 2005 ble det igangsatt 21 prosent flere bygninger enn i 2012. Dette framgår av registreringene i Matrikkelen. Det ble igangsatt 4420 bygninger i 2012, mot nærmere 5600 bygninger i 2005 (SSB, 2014).

Allment tilgjengelig strandsone krymper fortsatt, men i mindre grad enn i tidligere år. I 2012 avtok arealbruksendringene i strandsonen som et resultat av minsket byggeaktivitet. Denne trenden har – i følge SSB – pågått siden 2009.

Som det framgår av tabellen nedenfor er det litt over en halv million bygninger i strandsonen i 2013. Nærmere 1,3 millioner dekar er påvirket av infrastruktur, bygninger eller dyrket mark – mens det potensielt tilgjengelige areal i strandsonen er på drøyt 2,8 millioner dekar.

Tabell 2.1 *Arealbruk i strandsonen, status 2005 samt 2010, 2012 og 2013*

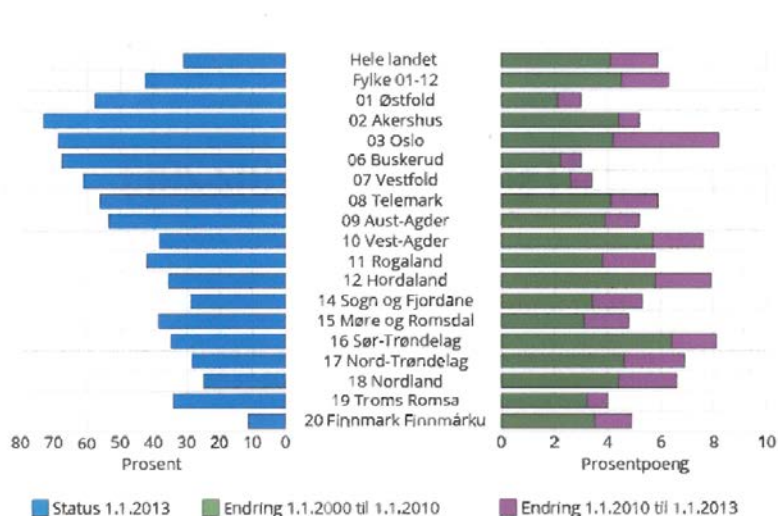
Status pr 1.1 for de gjeldende år.				
	2005	2010	2012	2013
Bygninger i strandsonen (antall)	460 855	487 750	497 007	501 429
Arealer påvirket av bygninger, jernbane, vei eller dyrket mark (dekar)	1 236 03	1 263 470	1 271 367	1285595
Potensielt tilgjengelig areal (i dekar)	2907909	2 880 542	2 872 645	2858417

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figuren nedenfor viser den fylkesvise fordelingen av hvordan strandsonerearealet er påvirket. Figuren viser også prosentvis endring fra år 2000 og 2010. Figuren viser at fylkene Oslo og Akershus har relativt mest areal påvirket av «bygninger, jernbane, vei eller dyret mark».

Når det gjelder *endringer* siden 2000, framgår det av figurens høyre side at Oslo, Hordaland og Sør-Trøndelag har hatt de største endringene målt i prosentpoeng. Alle disse tre fylkene har hatt en endring i andel påvirket strandsonereale på ca. åtte prosentpoeng i perioden 2000-2013. Minst har endringene vært i fylkene Østfold, Buskerud og Vestfold. For landet som helhet har andel påvirket strandsonereale økt med seks prosentpoeng i denne perioden.

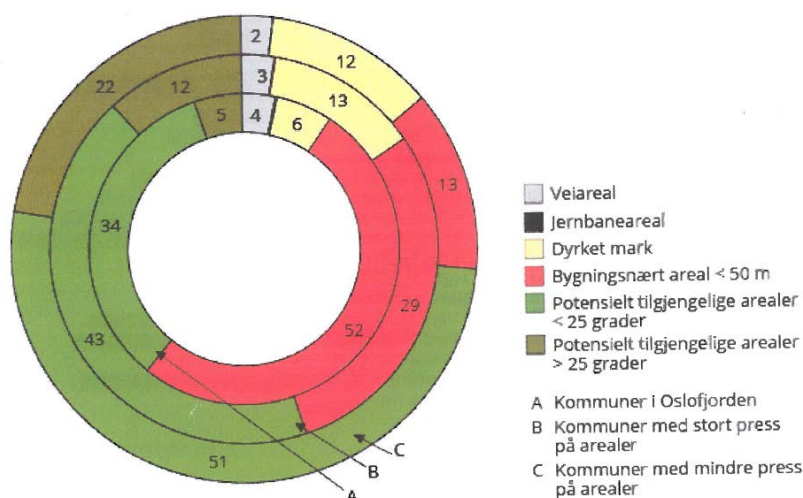
Figur 2.1 *Andel strandsonereale påvirket av bygninger, jernbane, vei eller dyrket mark*



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Hjuldiagrammet i Figur 2.2. nedenfor viser arealstatus fordelt på de statlige planretningslinjenes tre soner. Figuren viser – ikke overraskende – at de potensielt tilgjengelige arealene er klart størst i sone 3 (med minst press) og at minst potensielt tilgjengelig areal fins i sone 1 (med størst press).

Langs Oslofjorden (sone 1) er 52 prosent av strandsonerealeet i kommunene bygningsnært. I presskommunene i kystfylkene fra Aust-Agder til Nord-Trøndelag (sone 2) er det tilsvarende tallet 29 prosent. I øvrige kystkommuner med mindre utbyggingspress er kun 13 prosent av strandsonen bygningsnær.

Figur 2.2 *Arealstatus i strandsonen*

A – tilsvare sone 1. B – tilsvare sone 2. C – tilsvare sone 3.

Figuren viser fordeling av menneskelige inngrep i kommuner langs Oslofjorden og øvrige kommuner med stort og mindre press på arealer. Gjennomsnitt etter kommunegruppe. 1. januar 2013. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå, SSB 2014.

I følge SSBs analyser er det også en reduksjon i arealbruksendringene i strandsonen, som et resultat av minsket byggeaktivitet, jf. SSBs Byggeaktivitet i strandsonen 2012-2013, (SSB, 2014).

2.3 Planlagt utvikling?

Inntrykket av at utbyggingsaktiviteten i strandsonen har flatet ut de siste årene, bekreftes når en ser på KOSTRA-tallene. En har sammenliknbare tall for perioden 2008-2013. Det totale antall søknader i disse årene viser en relativ flat utvikling i årene 2008 til 2010: I 2008 var det 2.583 søknader, så falt antall søknader til 2.402 i 2009. deretter økte antallet til 2.632 i 2010. Fra 2010 har antall søknader falt fra år til år fram til 2013.

I vår gjennomgang av KOSTRA-tallene har vi tatt utgangspunkt i 2010, dvs. det siste året *før* planretningslinjene trådte i kraft. Vi har så sett på tallene for 2011, 2012 og 2013. 2013 er det siste året det fins innrapporterte tall for. KOSTRA-tallene angir antall søknader

om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann pr år. Det er også mulig å kartlegge antall søknader om dispensasjon som er innvilget og avslått pr år og antall søknader innvilget etter plan og innvilget etter dispensasjon. I egne vedlegg bak i rapporten har vi lagt ved noen statistiske oversikter som det ikke har vært plass til å ta med i selve kapittel 2.

Et sentralt poeng med SPR for strandsonen, er at praksis skal være **restriktiv og planstyrt**, dvs. at det generelt skal skje lite bygging i strandsonen – og at den byggingen som faktisk skjer skal foregå i henhold til plan (ikke etter dispensasjon). Hvis retningslinjen skal sies å ha hatt effekt, må en altså regne med at antall saker generelt har sunket og at antall innvilgede saker først og fremst skjer i henhold til plan.

Et annet hovedpoeng med retningslinjene er at utviklingen i plansonen skal skje **differensiert**. I retningslinjene for sone 1 (Oslofjorden) vises det til at bestemmelsene om dispensasjon i 100-metersbeltet er strammet inn og at dette området er av nasjonal interesse. «*Forbudet skal derfor praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås.*»

I retningslinjene for sone 2 og 3 framheves også det generelle byggeforbudet i 100-meterssonen, men her er retningslinjene noe mer liberale. For sone 2 heter det at byggeforbudet som *hovedregel* skal praktiseres strengt. I sone 3 er den tilsvarende formuleringen at det «*I områder uten press vil det være enklere for kommunene å gi tillatelse til å bygge enn i områder der presset er stort.*»

Ut fra signalene i retningslinjene, er det m.a.o. rimelig å vente at i sone 1 vil det bli en nedgang i antall dispensasjoner. I sone 2 kan en også regne med en reduksjon, men relativt sett svakere enn i sone 1. I sone 3 vil det være rimelig å forvente minst endring i forhold til tidligere praksis.

I det neste underavsnittet går vi gjennom statistikken. Først gir vi en oversikt over totalt antall saker i fireårs-perioden. Deretter ser vi på utviklingen i antall innvilgede saker – og så antall innvilgende saker etter dispensasjon. Deretter ser vi så på utviklingen mht. erstatningsbygg og til sist ser vi på utviklingen når det gjelder regionale forskjeller.

Totalt antall saker

Tabellen nedenfor viser utviklingen i antall saker totalt sett, dvs. både saker som er innvilget etter plan, saker innvilget etter dispensasjon og saker som er avslått for årene 2010 til 2013.

Tabell 2.2 *Utvikling i antall søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet fra 2010 til 2013*

År	Antall (n)	% endring fra 2010
2010	2.632	100
2011	1.933	73
2012	1.854	70
2013	1.733	66
Endring 2010-13:	-899	-34

Tabellen viser at det har vært en klar nedgang i antall saker i perioden. Hvert år har det vært et fall i antall saker, sammenliknet med året før. Mens det i 2010 var 2.632 saker, var tallet i 2013 1.733, dvs. et fall på 899 saker, når en sammenlikner 2010 med 2013. Volumet i antall saker har altså falt med ca. en tredel fra 2010 til 2013 (en nedgang på 34 prosent).

Antall nye saker godkjent i henhold til plan

De siste årene har det altså vært en klar nedgang i antall saker behandlet i strandsonen totalt sett. Hvordan har så utviklingen i antall saker behandlet i henhold til plan og i henhold til dispensasjon vært? I dette underavsnittet ser vi på antall saker behandlet i henhold til plan. Tabellen nedenfor viser utviklingen i søknader etter nye bygg i henhold til plan for årene 2010 til 2013.

Tabell 2.3 *Utvikling i antall saker godkjent i h.b.t. plan i 100-metersbeltet fra 2010 til 2013*

År	Antall (n)	% endring fra 2010
2010	1.326	100
2011	948	71
2012	760	57
2013	759	57
Endring 2010-13	-567	-43

Tabellen viser at det også her har vært en klar nedgang i antall saker i perioden. Hvert år har det vært et fall i antall saker, sammenliknet med året før. Mens det i 2010 var 1.326 saker, var tallet i 2013 759, dvs. et fall på 567 saker, når en sammenlikner 2010 med 2013. Volumet i antall saker har altså falt med 43 prosent fra 2010 til 2013.

Antall innvilgede søknader ved dispensasjon

Tabellen nedenfor viser utviklingen i antall innvilgede søknader knyttet til dispensasjon for årene 2010 til 2013.

Tabell 2.4 *Utvikling i innvilgende søknader ved dispensasjon i 100-metersbeltet fra 2010 til 2013*

År	Antall (n)	% endring fra 2010
2010	971	100
2011	765	79
2012	938	97
2013	806	83
Endring 2010-13	-165	-17

Tabellen viser at det ikke har vært en jevn nedgang i dispensasjonsvolumet. Antall innvilgede dispensasjonssaker falt klart fra 2010 til

2011, men økte fra 2011 til 2012, for så og falle igjen til 2013. Imidlertid ligger 2013-tallet over tallet fra 2011. Sammenlikner en 2010 med 2013 ser en likevel at antall saker falt med 165 – dvs. at 2013-tallet er 17 prosent lavere enn tallet fra 2010.

Mens antall innvilgede søknader etter dispensasjon falt med 17 prosent, var det en mye klarer **nedgang i antall avslåtte søknader etter dispensasjon**: dette tallet falt fra 335 i 2010 til 168 i 2013, dvs. at antall avslåtte søknader ble halvert i løpet av fireårsperioden.

Relativt mer dispensasjon

Som vi har sett i de to foregående avsnittene, har antall saker behandlet etter plan og dispensasjon falt i fireårsperioden. Relativt sett har antall saker etter plan falt mest (med 43 prosent) mens antall saker innvilget etter dispensasjon bare har falt med 17 prosent fra 2010 til 2013.

I tabellen nedenfor har vi satt opp prosentandelen innvilgende saker etter plan, etter dispensasjon og avslåtte søknader etter dispensasjon for årene 2010 og 2013.

Tabell 2.5 *Prosent saker innvilget etter plan, etter dispensasjon og avslått etter dispensasjonssøknad for 2010 og 2013*

	% etter plan	% etter disp.	% avslått etter disp.	N
2010	50	37	13	2.632
2013	44	47	10	1.733
Endring	-6	+10	-3	-899

Tabellen viser at det har vært en klar økning i andelen innvilgede dispensasjoner i perioden. Denne andelen har økt med 10 prosentpoeng fra 37 prosent i 2010 til 47 prosent i 2013. Antall avslåtte søknader etter dispensasjon har falt (med tre prosentpoeng) og antall saker innvilget etter plan har gått ned fra 50 prosent av sakene i 2010 til 44 prosent av sakene i 2013. I 2013 er det **flere saker som innvilges etter dispensasjon, enn antall saker som innvilges etter plan.**

Erstatningsbygg

I de totaltallene vi har presentert i dette kapittelet, er også tallene for erstatningsbygg inkludert. Her er det altså snakk om bygg som kommer som erstatning fra tidligere bygg (f.eks. på grunn av brann eller riving). I tabellen nedenfor ser vi bare på saker knyttet til erstatningsbygg. Tallene viser antall saker totalt sett for erstatningsbygg, dvs. både saker som er innvilget etter plan, saker innvilget etter dispensasjon og saker som er avslått, for de to årene 2010 og 2013.

Tabell 2.6 *Erstatningsbygg, i 100-metersbeltet, saker i 2010 og 2013*

	2010	2013	Endring (%)
Totalt	372	332	-11
Etter plan	110	74	-33
Etter disp.	230	246	+ 7
Avslått disp.	32	12	-62

Tabellen viser at erstatningsbygg utgjør en relativ *liten andel* av det totale antall saker. I 2010 utgjorde saker knyttet til erstatningsbygg 372 av totalt 2.632 saker, dvs. 14 prosent av det totale antall saker. Relativt sett er fallet i antall saker knyttet til erstatningsbygg fram til 2013 (minus 11 prosent) mindre enn det totale antall saker. I 2013 utgjorde derfor saker knyttet til erstatningsbygg en noe større andel; 332 av 1733, dvs. 19 prosent.

På samme måte som for totaltallene, øker dispensasjonsandelen sterkere enn planandelen for erstatningsbygg. Som det framgår av tabellen, utgjør godkjente erstatningsbygg etter dispensasjon en stor del av sakene: 230 av 372 i 2010 og 246 av 332 i 2013: Antall godkjente dispensasjonssaker for erstatningsbygg har altså gått opp også i absolutte tall. Samtidig blir svært få dispensasjonssøknader avslått. I 2013 utgjorde avslagene bare 12 av totalt 258, dvs. en avslagsprosent på fem.

Saker fordelt på regioner

Et hovedpoeng med SPR for strandsonen er, som tidligere nevnt, at utviklingen skal skje *differensiert*. I bestemmelsene for sone 1

(Oslofjorden) vises det til at bestemmelsene om dispensasjon i 100-metersbeltet er strammet inn og at dette området er av nasjonal interesse. «*Forbudet skal derfor praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås.*»

I bestemmelsene for sone 2 og 3 framheves også det generelle byggeforbudet i 100-meterssonen, men her er retningslinjene noe mer liberale. For sone 2 heter det at byggeforbudet som *hovedregel* skal praktiseres strengt. I sone 3 er den tilsvarende formuleringen at det «*I områder uten press vil det være enklere for kommunene å gi tillatelse til å bygge enn i områder der presset er stort.*»

Ut fra signalene i retningslinjene er det m.a.o. rimelig å vente at det i sone 1 vil bli færre dispensasjoner. I sone 2 og 3 kan en også regne med en reduksjon, men relativt sett svakere enn i sone 1. I dette avsnittet ser vi nærmere på de regionale forskjellene og utviklingstendensene.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i antall saker, fordelt på Oslofjorden (sone 1), Sørlandet (sone 2), Vestlandet (sone 2 og 3), Trøndelag (sone 2 og 3) og Nord-Norge (sone 3).

Tabell 2.7 *Saker i strandsonen fordelt på regioner for 2010 og 2013 (n og prosent)*

	2010 (n)	2013 (n)	% 2010	% 2013
Oslofjorden	324	218	12	13
Sørlandet	357	234	14	14
Vestlandet	1.229	865	47	50
Trøndelag	265	104	10	6
Nord-Norge	457	312	17	18
Sum	2.632	1.733	100	101

Av tabellen framgår det at de fire vestlandsfylkene har en svært stor del av det totale antall saker. Relativt sett øker også Vestlandets andel av antall saker fra 2010 til 2013: fra 47 til 50 prosent. De seks fylkene i Oslofjordregionen har en liten andel av

antall saker. Som det framgår av tabellen har disse seks fylkene færre saker enn de to sørlandsfylkene (henholdsvis 218 og 234 saker i 2013). Når det gjelder den relative andelen av antall saker, går det fram av tabellen at Trøndelag har et klart fall; fra 10 prosent av landets saker i 2010 til seks prosent i 2013. Nedenfor går vi kort gjennom de enkelte regionene.

Oslofjorden

Tabellen nedenfor viser fordelingen av antall saker i Oslofjorden for 2010 og 2013.

Tabell 2.8 *Oslofjorden: totalt antall saker i 100-metersbeltet, 2010 og 2013*

	2010	2013	Endring (%)
Totalt	324	218	-33
Etter plan	114	55	-52
Etter disp.	141	132	- 6
Avslått disp.	69	31	-55

Det er som nevnt relativt få søknader i Oslofjordregionen. På samme måte som for landet har antall søknader totalt sett falt. Særlig har andelen godkjente søknader i henhold til plan falt: her har antall søknader blitt mer enn halvert fra 2010 (114 saker) til 2013 (55 saker). Antall godkjente søknader i henhold til dispensasjon har i den samme perioden bare blitt litt redusert fra 141 til 132. Det må sies å være overraskende at planandelen har falt så kraftig i Oslofjordregionen, sammenliknet med dispensasjonsandelen. Som nevnt heter det i retningslinjene at *«Forbudet (mot bygging i strandsonen) skal derfor praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås.»*

En del av forklaringen på den relativt høye dispensasjonsandelen ligger i saker knyttet til erstatningsbygg. Oslofjordregionen har en relativt stor andel av saker knyttet til erstatningsbygg: Av de 332 sakene knyttet til erstatningsbygg på landsbasis i 2013 var 100 knyttet til Oslofjorden, og innenfor erstatningsbygg er dispensasjonsandelen vesentlig høyere enn for søknader knyttet til

nye bygninger. I tabellen nedenfor har vi tatt ut erstatningsbygg i tallene for Oslofjorden.

Tabell 2.9 *Oslofjorden: antall saker – eksklusiv erstatningsbygg - i 100-metersbeltet, 2010 og 2013*

	2010	2013	Endring (%)
Totalt	154	118	-23
Etter plan	64	45	-30
Etter disp.	45	45	0
Avslått disp.	45	28	-38

Tabellen viser at antall nye saker i Oslofjorden er lite. De viser også at relativt mange søknader om bygging etter dispensasjon blir avslått: 28 av 73 i 2013, dvs. nærmere 40 prosent av dispensasjons-søknadene.

Samtidig er det verd å merke seg at antall innvilgede saker etter dispensasjon *ikke* har gått ned fra 2010 til 2013 og at like mange saker i 2013 er godkjent etter dispensasjon som etter plan. Tallene for Oslofjorden gir ikke grunnlag for å si at utviklingen av strandsonen har blitt mer planstyrt etter at den nye SPR trådte i kraft i 2011.

Sørlandet

Tabellen nedenfor viser fordelingen av antall saker i de to sørlandsfylkene (Aust-Agder og Vest-Agder) for 2010 og 2013.

Tabell 2.10 *Sørlandet: totalt antall saker i 100-metersbeltet, 2010 og 2013*

	2010	2013	Endring (%)
Totalt	357	234	-34
Etter plan	153	86	-44
Etter disp.	173	124	-28
Avslått disp.	31	24	

De to sørlandsfylkene – der alle kystkommunene hører til sone 2 i SPR – har en utvikling fra 2010 til 2013 som i stor grad følger utvikling i landet som helhet. Antall saker godkjent etter plan og etter dispensasjon, er begge fallende. Sett i forhold til plan øker andelen saker som blir godkjent etter dispensasjon, selv om antallet dispensasjoner går ned. I 2013 ble over halvparten av alle saker (124 av 234) godkjent etter dispensasjon.

For Sørlandet er tallene for erstatningsbygg relativt lave, og tallene endrer ikke totalbildet for utviklingen i regionen.

Vestlandet

Om lag halvparten av alle søknader knyttet til den norske strandsonen kommer fra et av de fire vestlandsfylkene. Kystkommunene på Vestlandet er delvis i SPRs sone 2, delvis i sone 3. Utviklingen fra 2010 til 2013 følger samme hovedmønster som for resten av landet: antall søknader faller, og antallet godkjente søknader etter plan faller mer enn antallet godkjente søknader etter dispensasjon. På Vestlandet utgjør erstatningssaker en liten del av søknadsmassen (under åtte prosent i 2010) og endrer ikke totalbildet for utviklingen i regionen.

Tabell 2.11 *Vestlandet: totalt antall saker i 100-metersbeltet, 2010 og 2013*

	2010	2013	Endring (%)
Totalt	1.229	865	-30
Etter plan	721	457	-37
Etter disp.	349	316	- 9
Avslått disp.	159	92	

Trøndelag

Kystkommunene i de to trøndelagsfylkene er delvis i SPRs sone 2 delvis i sone 3. I Trøndelag var det et større fall i antall saker som ble behandlet (mer enn halvert) enn det en opplevde for landet som helhet. Fallet var særlig sterkt for søknader godkjent etter plan: fra 131 i 2010 til 42 i 2013. Også antall søknader godkjent etter dispensasjon falt, men ikke så sterkt som for plansakene. Bare tre dispensasjonssaker ble avslått i 2013 (mot 31 i 2010).

Tabell 2.12 *Trøndelag: totalt antall saker i 100-metersbeltet, 2010 og 2013*

	2010	2013	Endring (%)
Totalt	265	104	-61
Etter plan	131	42	-68
Etter disp.	103	59	- 43
Avslått disp.	31	3	

Nord-Norge

Kystkommunene i de tre nordnorske fylkene er alle i SPRs sone 3. Utviklingen i Nord-Norge følger utviklingen i landet. Både søknader godkjent etter plan og etter dispensasjon faller, og fallet er noe sterkere for saker knyttet til plan.

Tabell 2.13 Nord-Norge: totalt antall saker i 100-metersbeltet, 2010 og 2013

	2010	2013	Endring (%)
Totalt	457	312	-32
Etter plan	207	119	-43
Etter disp.	205	175	-15
Avslått disp.	45	18	

2.4 Oppsummering

Et sentralt poeng med SPR for strandsonen er at utviklingen skal være restriktiv og planstyrt, dvs. at det generelt skal skje lite bygging i strandsonen – og at den byggingen som faktisk skjer skal foregå i henhold til plan (ikke etter dispensasjon). Hvis retningslinjen skal sies å ha hatt effekt, må en altså regne med at antallet saker generelt har sunket og at antall innvilgede saker først og fremst skjer i henhold til plan.

Analysen i dette kapitlet viser at antall søknader har falt. Samtidig ser vi at det relativt sett har vært en økning i antall dispensasjoner.

Et annet hovedpoeng med retningslinjene er at utviklingen i plansonen skal skje differensiert. I bestemmelsene for sone 1 (Oslofjorden) vises det til at bestemmelsene om dispensasjon i 100-metersbeltet er strammet inn, og at dette området er av nasjonal interesse. «*Forbudet skal derfor praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås.*». Når vi ser på de relative endringene, er det vanskelig å finne klare mønstre: Det ser ikke ut til at antall dispensasjoner har falt mer i Oslofjorden (sone 1) enn i de andre regionene (sone 2 og 3).

3 SPR for strandsonen, sett fra kommuner og regionalt nivå

3.1 Utgangspunkt

I dette prosjektet har vi som tidligere nevnt først og fremst valgt å intervju ansatte i kommuner og på fylkesnivå i Hordaland, Nord-Trøndelag, Troms og Vestfold. På den måten er fylker fra alle de tre sonene i SPR-strandsonen inkludert. To av fylkene – Hordaland og Nord-Trøndelag – har kystkommuner i både sone 2 og 3. I et av fylkene – Troms – er kommunene utelukkende i sone 3, mens det siste fylket – Vestfold – er knyttet til sone 1. I dette kapittelet presenterer vi hovedinntrykkene fra intervjuene.

I kapittelet ser vi først på hvordan våre informanter vurderer SPR generelt. Vi ser deretter på spesifikke utfordringer i de enkelte sonene/de enkelte fylkene.

3.2 Hvordan oppfattes SPR for strandsonen?

Jeg opplever at planretningslinjene for strandsonen ikke fremmer helhetlig planlegging: De har liten virkning. Planleggingen blir tiltaksstyrt i strandsonen.

Representanten fra fylkesnivå som uttalte dette, var blant de mest kritiske til retningslinjene. Samtidig var vedkommende ikke alene. Flere mente at retningslinjene er for svake og at de i for liten grad understreker behovet for planlegging i strandsonen. I stedet for å stramme opp utviklingen av strandsonen, mente vedkommende at retningslinjen ble tolket i retning av en mer liberal politikk i strandsonen. Både i sone 2 og 3 mente flere at retningslinjene ble *oppfattet* som en liberalisering av bestemmelsene om forbud mot bygging i strandsonen.

Det var imidlertid ikke et samstemmig kritisk kor vi møtte i vurderingene av SPR for strandsonen. Noen framhevet at regelverket – både lov og retningslinjer – i det store og hele fungerer god. Innenfor rammen av dette regelverket er det opp til kommunene – i dialog og samråd med regionalt nivå – å forme politikken for strandsonen. Retningslinjene kan nettopp gi det rom for lokal tilpasning, som det er behov for. En kommuneplanlegger sa det slik:

Planretningslinjen for strandsonen er hensiktsmessig. Vi har kommet inn i et godt spor. Retningslinjen gir noen styringssignal, samtidig som de gir et lokalt handlingsrom.

Denne informanten mente også at det gradvis hadde skjedd en holdningsendring blant politikerne som ikke nødvendigvis bare var direkte knyttet til planretningslinjene fra 2011: Politikerne hadde gradvis skjønnet at en ikke kunne bygge ned hele strandsonen. En hadde innsett at det var behov for en planlagt utvikling av hele kommunen, inkludert arealet i hundremetersbeltet.

De som er kritisk til SPR for strandsonen synes dels at bestemmelsene er for «svake», som sitatet i innledningen av avsnittet indikerer. Dels ble det også reist kritikk mot at selve uttrykksmåten i retningslinjene er for vag:

En må lese retningslinjene noen ganger for å forstå viktigheten av det som står.

Det ble framhevet at en del kjernepunkter i planleggingen i strandsonen burde vært betonert klarere. Punkt 4 «Geografisk differensiering» som kommer før gjennomgangen av de enkelte sonene (i avsnitt 5-8) er relativt langt. Punktet er på ca. to og en halv side. Det blir pekt på at dette punktet med fordel kunne ha vært strammet opp:

Et kjernepunkt i planleggingen av kystsonen bør være at bygninger skal konsentreres ved allerede etablerte utbyggingsområder, særlig i pressområder: hvorfor står ikke dette klarere i retningslinjene?

Den overordnede kritikken av retningslinjene går altså delvis på at bestemmelsene er for uklart formulert. Delvis går den på at selve bestemmelsene er for svake.

3.3 Differensiering av strandsonen i tre soner

Dagens plan- og bygningslov opererer i paragraf 1-8 med et generelt forbud for hele landet: Overalt skal det tas «særlig hensyn til natur- kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser» i 100-metersbeltet.

Samtidig heter det i kommentarene til loven (Ot.prp. nr. 32 2007-08, s.175) at det i store deler av landet er bosetning og næringsutvikling knyttet til strandsonen og at bestemmelsene i loven ikke skal være til hinder for en videre bærekraftig utvikling. Utviklingen må skje i henhold til planer som differensierer hensynene ut fra en konkret vurdering av strandsonen. I tråd med dette behovet for differensiering, er SPR for strandsonen en utdyping av praktiseringen ut fra de ulike forhold som finnes i de ulike deler av landet.

Tre soner, men annen inndeling?

Blant våre informanter synes det å være stor enighet om at en differensiering i strandsonen er hensiktsmessig. Inndeling i tre soner – som det nå opereres med i retningslinjene – ble også vurdert som en fornuftig tilpasning. Samtidig var det flere som mente at det burde foretas justeringer i inndelingen.

Noen tok f.eks. til orde for at befolkningsmessig store kommuner, med betydelig utbyggingspress – f.eks. byer som Bergen og Trondheim – burde vært plassert i den mest restriktive sonen (sone 1) – og at byer i sone 3, f.eks. Bodø og Tromsø, burde vært løftet til sone 2. Vi snakket også med kommuner plassert i sone 2, som mente at de var «feilplassert» og at de ut fra de utfordringene de sto overfor, burde vært plassert i sone 3. Kommuneplanleggeren i en kommune som er plassert i sone 2 sa det slik:

Vi opplever det som urimelig at vi er plassert i sone 2 i forhold til statlige planretningslinjer. Vi er en tynt befolket kommune med en svært lang kystlinje og mener det er merkelig at vi er plassert i kategorien «kommune med stort arealpress» (sone 2) som primært benyttes ved by/bynære områder.

Ut fra plasseringen i sone 2 mente planleggeren at fylkesnivået motsatte seg tiltak i kommunen med argumentasjon som henviser

til retningslinjene. Bare noen dager før intervjuet ble gjennomført mottok kommunen merknad fra fylkesmannen angående en planlagt utvikling av vei til et hytteområde. Nabokommunene (i sone 3) hadde etter planleggeres vurdering ikke fått en slik merknad. Konsekvensen av inndelingen kunne dermed bli at kommunen blir mindre attraktiv for nærings-, bolig- og fritidsboligetablering enn nabokommuner definert i sone 3.

I en litt spesiell situasjon kommer Inderøy kommune i Nord-Trøndelag. Tidligere Mosvik og Inderøy kommuner ble fra 2012 slått sammen til nye Inderøy kommune. Etter SPR for strandsonen ligger den nye kommunen nå dels i sone 2 (gamle Inderøy), dels i sone 3 (gamle Mosvik). Dette vurderes av kommunen som problematisk.

Denne problemstillingen – med to soner i samme kommune – kan bli aktuelt for mange kommuner, hvis det blir gjennomført kommunesammenslåinger de nærmeste årene: Skal kommuner da høre til én sonekategori, eller kan ulike deler av kommunen knyttes opp til ulike soner etter SPR for strandsonen?

Utfordringene knyttet til soneinndelingen synes å være særlig aktuell i regioner der en har kommuner med både sone 2 og 3 (som f.eks. Hordaland og Trøndelag). Her synes noen aktører å være bekymret for at en får mindre utviklingsmuligheter hvis en blir plassert i en «strengere» sone enn nabokommunene.

Strandsoneforvaltning i Oslofjordregionen

I Oslofjorden har en som kjent hatt en egen rikspolitisk retningslinje (RPR) siden 1993, altså nesten 20 år før den statlige planretningslinjen for strandsonen trådte i kraft. Nedenfor omtaler vi erfaringene herfra spesielt.

I sone 1 er våre erfaringer primært hentet fra Vestfold. Informantene her fremhever at kysten er en av de største identitetsfaktorer i fylket og at presset på områdene har vært og er en stor utfordring.

Kystkommunene og fylkeskommunen i Vestfold har lange tradisjoner med overordnet planlegging i strandsonen, noe som oppleves som et godt og viktig styringsredskap for å håndtere det store utbyggingspresset. Vestfold fylkeskommune vedtok i november 2014 sin andre generasjon kystsoneplan, hvor et viktig

formål er å oppnå en lik praksis for forvaltning og planlegging blant fylkets kystkommuner, samt en omforent forståelse og bruk av nasjonale retningslinjer som byggeforbudet og SPR for strandsonen. Den forrige kystsoneplanen ble vedtatt i 2002. Nye nasjonale føringer for strandsonen gjennom ny lov og SPR dannet et viktig grunnlag for den reviderte planen. Noe av det første man gjorde i den regionale kystsoneplanprosessen var å utarbeide en veileder for hvordan kommunene kunne planlegge i strandsonen, med særlig fokus på «annen byggegrense». Målet med veilederen er å få en lik praksis i kommunenes planlegging i strandsonen. Man ønsker at det legges opp til generelle retningslinjer for fastsetting av byggegrenser, for å få så like planleggingsprinsipper som mulig i hele fylket.

Den regionale planen viderefører den tidligere planens intensjoner om at man ikke skal tilrettelegge for ny fritidsbebyggelse i kystsonen, med unntak av en forsiktig fortetting. Planen er inndelt i fire soner, 1: sjøområder, 2: område mellom sjø og byggegrense – byggeforbudssone, 3: sonen fra byggegrensen til 100-metersgrensen og 4: området mellom 100-metersgrensen og grensen for retningslinjenes virkeområde.

Det er formulert retningslinjer til hver av disse fire sonene, i tillegg til generelle og overgrepene retningslinjer. Disse er tenkt innarbeidet i kommuneplanenes arealdel og samfunnsdel, og skal legges til grunn ved behandling av reguleringsplaner, byggesaker og dispensasjonssøknader. Et hovedprinsipp er at man skal være svært streng i sone 2, byggeforbudssonen, og noe mindre streng i sone 3, men i tråd med gjeldende bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanen.

Et viktig utgangspunkt for det regionale planarbeidet i Vestfold var *SPR for strandsonen*, hvor man ønsket å tydeliggjøre disse retningslinjene. I starten av planarbeidet satt man seg derfor grundig inn i ordlyden i SPR.

Det generelle inntrykket fra intervjuene i Vestfold er at kapittel 5.2 i SPR (første delen av retningslinjene for sone 1) fungerer bra som styringsvirkemiddel, bl.a. i arbeidet med den regionale planen. Kapittel 5.3 for SPR for kystsonen oppleves derimot som forvirrende og uheldig. Kapittel 5.3 har overskriften «Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen», hvor man altså i stor grad har videreført RPR-O fra

1993 inn i SPR som et eget kapittel. Dette ses på som problematisk fordi ordlyden i RPR-O oppleves som utdatert og delvis overlappende med de nye retningslinjene for strandsonen i SPR. I tillegg har ulike tolkninger og praktiseringer av RRP-O mellom kommunene medført utfordringer, bl.a. når det gjelder avgrensning og definering av den såkalte *strandsonen* (som defineres som de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig) og *åpne områder* (som defineres som alle landarealer utenom byggeområder og strandsonen) i de kommunale arealplanene. De to andre kategoriene i RPR-O, og som er videreført i SPR, er *byggeområder* og *sjøområder*.

I den regionale planen for Vestfolds kystsone har man valgt å gå bort fra denne soneinndelingen. I intervjuene ble det påpekt at inntegningen av strandsonen i lys av RPR-O i kommuneplanens arealdel ble gjort veldig forskjellig fra kommune til kommune, noe som ble oppfattet som et problem av informantene. Dette kommer også til uttrykk i den regionale planen: Tall, statistikk og kommuneplankartene viser at regelverket knyttet til strandsonavgrensningene fra 1993 har ført til store forvaltningsmessige ulikheter kommunene imellom. Noen kommuner la strandsonegrensen nærme sjøen, men andre la den med større avstand. Noen satte arealene av til byggeformål, andre til LNF, og slik ble ulikhetene som allerede var til stede i 1992, over tid ytterligere forsterket.

I det regionale planarbeidet er mye arbeid lagt ned i det å få en ensartet forståelse og praksis, både gjennom veilederen og regionale planbestemmelser. Man har i planen valgt å gå lengre i konkretisering enn hva som kommer fram i SPR. Byggegrensen skal bl.a. ikke legges nærmere sjøen enn 15 meter (retningslinje 4.2 i regional kystsoneplan). Dette er gjort med tanke på en større bevissthet om å kunne ferdes langs sjøen, bl.a. ved å kunne etablere kyststi i framtiden. En av informantene påpekte at målet var en «bit-for-bit» forbedring i strandsonen, for å kunne snu utviklingen i forhold til hva som har vært trenden fram til nå, en «bit-for-bit» utbygging og privatisering.

I samme retningslinje i regional kystsoneplan presiseres det også at byggegrensen i byggeområder for bolig- og fritidsbebyggelse kan settes inntil fem meter nærmere sjøen enn veggen på hovedbygning. I tillegg presiseres det at alternative plasseringer alltid skal

vurderes (i tråd med kapittel 5.2 i SPR) og at eventuell utvidelse av hovedbygning skal legges i retning bort fra sjøen.

Den regionale planens virkeområde inn mot land følger samme avgrensning som SPR (og tidligere RPR-O, som ble vist på kart av Miljøverndepartementet i 1993). Intervjuene kom det fram at man opplevde at denne grensa var satt ganske vilkårlig, og de var usikre på hvor vidt grensen fortsatt skulle gjelde. Man valgte derfor i planen for Vestfold å kalle området fra 100-metersbeltet og fram til grensen satt for RPR-O for sone 4.

Informanter fra kommunene i Vestfold opplyste at en har benyttet SPR for strandsonen aktivt i arbeidet med sine kommuneplaner. Det ble bl.a. formidlet klart til politikerne at byggeforbudet i 100-metersbeltet er strammet inn med ny lov og SPR, men at inntegning av 'annen byggegrens' er kommunens mulighet for en differensiert strandsoneforvaltning ved at byggegrensen opphever det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjø for byggeområdene. Dette vant etter hvert gehør blant politikerne. SPR har i følge våre informanter med andre ord bidratt til å gi en større forståelse for byggeforbudet blant kommunepolitikerne.

3.4 Statlig, regional og kommunal oppfølging

Arbeidet med strandsonen i Vestfold, som vi omtalte fyldig i forrige avsnitt, viser etter vårt syn betydningen av en god dialog mellom forvaltningsnivåene. Utviklingen av den regionale planen – som skjedde i dialog mellom kommunene og regionale aktører – har ført til at en nå har en god omforent plantilnærming i kommunene.

I SPR for strandsonen er offentlige myndigheters oppgaver og ansvar omtalt (punkt 3 i retningslinjen). Regionale planer er også omtalt (i punkt 8), men en burde etter vårt syn klarere få fram potensialet i en felles utvikling av regional/kommunal strandsoneforvaltning i retningslinjene.

3.5 Oppsummering

Et viktig grep i SPR er inndeling i soner. Som idé får dette grepet tilslutning både lokalt og regionalt. Tilnærmingen med *tre* soner får også bred støtte. Når det gjelder den konkrete inndelingen som er foretatt i SPR er det imidlertid mange som mener det er behov for justeringer. Det kan også være behov for en gjennomgang av formuleringer i teksten knyttet til bestemmelsene i de tre sonene.

Det kan dessuten være behov for å vurdere teksten knyttet til regionalt nivå's rolle i strandsoneforvaltningen.

4 SPR for strandsonen: Behov for endringer?

4.1 Overordnede vurderinger

Som vi pekte på i kapittel 1 har reguleringen av utbygging i 100-meters beltet en lang forhistorie. Allerede i 1954 fikk vi Midlertidig lov om byggeforbud mv for strandstrekninger. Bestemmelsene om byggeforbud i strandsonen ble ikke hjemlet i den første landsdekkende bygningsloven fra 1965, men i særlov. Senere har tanken om en helhetlig planlegging – der både vekst- og vernehensyn er integrert – fått innpass. I PBL av 1985 er byggeforbudet i strandsonen tatt inn. I den nåværende PBL fra 2008 er det generelle byggeforbudet videreført og strammet inn (§ 1-8) hvor man nå har tydeliggjort hvilke hensyn som skal tas i 100-metersbeltet langs sjøen: natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. I 2011 trådte så SPR for strandsonen i kraft.

Retningslinjene har således fungert i underkant av fire år, dvs. en relativt kort periode. Vår undersøkelse tyder imidlertid på at retningslinjene er godt kjent både i kommunene og på regionalt nivå (jf. kapittel 3). Holdningen til retningslinjene varierer imidlertid. Fra positive vurderinger, via en mer avventende og lunken holdning til mer negative synspunkter. De aller fleste ønsker imidlertid å beholde retningslinjene, men peker samtidig på at det kan være behov for justeringer eller endringer av det nåværende systemet.

Tallene fra Kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA) gir også grunn til refleksjon: Antall søknader totalt sett har gått ned, men relativt sett har det vært en økning i antallet dispensasjoner i strandsonen. Vi finner heller ikke en utvikling i retning av en mer

differensiert forvaltning i strandsonen i de årene de statlige planretningslinjene har eksistert (f.eks. ved at dispensasjonsbruken stopper opp i sone 1).

Vår overordnede konklusjon basert på intervjuene (kapittel 3 i rapporten) og KOSTRA-tallene (kapittel 2 i rapporten) er at det er behov for en sterkere *tydeliggjøring* av retningslinjene.

Formålet bør signaliseres klarere, og det bør vurderes en *sterkere markering av skillene mellom de tre geografiske områdene* det opereres med i retningslinjene.

I neste avsnitt vurderer vi dagens retningslinjer og diskuterer mulige punkter som bør vurderes ved en eventuell ny gjennomgang av retningslinjene. I denne drøftingen følger vi disposisjonen i dagens retningslinjer (i vedlegg 3 er dagens retningslinjer lagt ved i sin helhet).

4.2 Vurderinger av enkeltpunkter i SPR - strandsonen

1. Formål

Relativt mange av våre informanter har synspunkter på retningslinjenes punkt 1 «Formål». Viktige poenger står nevnt, men disse kunne vært formulert klarere og i en mindre «byråkratisk» form. I første og andre setning under formål står det eksempelvis at:

Formålet med disse retningslinjene er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen. Målet er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen, jf. forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen i § 1-8 i plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71 (plan- og bygningsloven).

Flere har påpekt at det allerede framgår i underoverskriften av retningslinjen at dokumentet bygger på PBL. I stedet for å vise til loven enda en gang, burde en i innledningen løfte fram hvordan en mener strandsonen skal forvaltes. Som en kommenterte:

Når en leser denne innledningen er en jo like langt: hva er det som skal tydeliggjøres? Alle er enige om at «uheldig» bygging langs sjøen skal unngås: Konkret hva er uheldig bygging?

Framheving av overordnet målsetning:

Et viktig poeng med både loven og retningslinjene er å understreke hensynet til *natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser*. Dette står nevnt i innledningen, men det kunne vært framhevet tydeligere.

Et forhold som ikke er eksplisitt nevnt i punkt 1 er at strandsonen – som den øvrige delen av kommunens areal – skal forvaltes gjennom plan, og at dispensasjoner i prinsippet skal unngås. En formulering knyttet til *kommunenes planansvar* kunne vært aktuell å ta med i et formålspunkt.

2. Virkeområde

Under «Virkeområde» er de rikspolitiske retningslinjene (RPR) for Oslofjorden fra 1993 omtalt. Det heter i tredje avsnitt at disse videreføres i de nye retningslinjene. Informanter fra Oslofjordregionen (sone 1 i de nye retningslinjene) mener dette er uheldig, og foreslår at denne formuleringen endres, jf. også kapittel 3 i rapporten. Vi kommer tilbake til dette under punktet geografisk differensiering (nedenfor).

Hvis SPR for strandsonen nå skal oppdateres, vil det også være naturlig å oppdatere formuleringene i avsnitt to under virkeområde, hvor det nå henvises til at unntak for landbruket «faller bort seinest 1. juli 2013».

Justeringer av formuleringer under virkeområde:

Formuleringene under virkeområde bør vurderes justert, særlig når det gjelder RPR-Oslofjorden.

3. Offentlige myndigheters oppgaver og ansvar

I SPR er dette et relativt kort punkt. Likevel er muligheten for innsigelse fra regionalt nivå påpekt hele tre ganger. Først i siste avsnitt heter det at kommunene skal ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål i sin planlegging.

Aktuelle endringer under offentlige myndigheter og ansvar:

Etter vårt syn burde en her vurdere en litt annen vinkling når det gjelder formuleringene rundt ansvarsfordeling, f.eks. ved å begynne hele punktet med at en fra regionalt nivå skal legge vekt på det *lokale selvstyret*, og prioritere *dialog* med kommunene i planprosessen.

Punkt 3 og 8 (om regionale planer) bør vurderes integrert i ett punkt.

4. Geografisk differensiering

Blant våre informanter synes det å være stor enighet om at en differensiering i strandsonen er hensiktsmessig. Inndeling i tre soner – som det nå opereres med i retningslinjene – blir også vurdert som en fornuftig tilpasning. Samtidig er det flere som mener at det bør foretas justeringer i inndelingen. Noen tar f.eks. til orde for at befolkningsmessig store kommuner, med betydelig utbyggingspress (f.eks. byer som Bergen og Trondheim) bør være plassert i den mest restriktive sonen (sone 1) – og at byer i sone 3, f.eks. Bodø og Tromsø, bør løftes til sone 2. Noen informanter fra kommuner plassert i sone 2 mener at de er «feilplassert» og at de ut fra de utfordringene de står overfor, bør være plassert i sone 3.

Geografisk differensiering:

Innenfor rammen av soneinndelingen med tre soner, kan det være hensiktsmessig å foreta en ny overordnet gjennomgang av kommunenes plassering i de enkelte sonene.

Punktene 5-7 i SPR for strandsonen omhandler de tre sonene det opereres med i retningslinjene. Disse er omtalt nedenfor.

5. Kystkommunene i Oslofjordregionen

Det generelle inntrykket fra våre intervjuer knyttet til sone 1, er at første del av retningslinjene (avsnitt 5.2) fungerer bra som styringsvirkemiddel. Avsnitt 5.3 oppleves imidlertid som forvirrende og uheldig. Avsnittet har overskriften «Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområdene i Oslofjordregionen» hvor en altså i stor grad har videreført den gamle RPR for Oslofjorden fra 1993. Dette oppfattes som problematisk fordi ordlyden i den gamle RPR betraktes som utdatert og delvis ikke i samsvar med de nye SPR for strandsonen.

I tillegg har ulike tolkninger og bruk av RPR for Oslofjorden mellom kommunene medført utfordringer, bl.a. når det gjelder avgrensning og definering av «strandsonen» (som defineres som de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig) og «åpne områder» (som defineres som alle landarealer utenom byggeområder og strandsonen) i de kommunale arealplanene.

I Vestfold har man utviklet en regional plan for kystsonen. I denne har man valgt å gå bort fra soneinndelingen i RPR-Oslofjorden. I dag anses det som mer hensiktsmessig å benytte «annen byggegrense» som det sentrale begrepet, og det har erstattet det tidligere strandsone-begrepet i RPR-O (nå i kapittel 5.3 i SPR).

Kystkommunene i Oslofjorden (sone 1):
--

Bestemmelsene i punkt 5 bør forenkles. Hele punkt 5.3 bør vurderes fjernet.

6. og 7: «Andre områder der presset på arealene er stort» og «Områder med mindre press på arealene»

I dette avsnittet behandler vi *både* sone 2 og 3 i retningslinjene (som omtales spesielt i SPR's punkt 6 og 7). Et hovedinntrykk både basert på intervjuer med aktører i kommuner og fylker og ved en gjennomlesning av retningslinjenes bestemmelser i punkt 6 og 7, er at det er vanskelig å skille klart mellom de to sonene. Nedenfor peker vi på to konkrete eksempler:

Krav om reguleringsplan

I andre avsnitt i 6.2. (for sone 2) heter det at for ny vesentlig utbygging av bolig- eller fritidsbebyggelse «... **bør** det kreves reguleringsplan...» (vår utheving). I avsnitt 7.2 (for sone 3) heter det at ved større byggetiltak «... **skal** det kreves reguleringsplan...» (vår utheving). Reguleringsplan er et naturlig verktøy for kommunene i alle vesentlige eller større byggetiltak. Det framstår derfor som noe merkelig at en i sone 2 ikke setter krav til slik plan når en i sone 3 – med minst byggepress – setter krav om reguleringsplan. I dette tilfellet virker det altså som om retningslinjene er «svakere» i sone 2 enn i sone 3.

Det er i tillegg juridisk sett problematisk med formuleringen «bør» i sone 2 når det er et generelt krav til reguleringsplan for alle «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn» (PBL § 12-1, tredje ledd), altså uavhengig av om det er i strandsonen eller ikke. I strandsonen burde plankravet være veldig tydelig.

Oppføring av naust og brygge for fritidsfiske

Det framstår også som overraskende at siste kulepunkt i både 6.2 og 7.2 («Muligheten for fritidsfiske...») er identisk for de to sonene. Dette kulepunktet gir altså ikke grunnlag for å skille praksis når det gjelder adgang til å oppføre naust og brygge for den som ønsker å praktisere fritidsfiske, mellom en kommune som f.eks. Bergen (sone 2) og f.eks. Båtsfjord (sone 3).

Andre områder der presset på arealene er stort (sone 2) og Områder med mindre press på arealene (sone 3):

Det bør vurderes å innføre et klarere skille i bestemmelsene mellom sonene. Som påpekt i rapportens kapittel 2, er det liten forskjell når en ser på utviklingen i den relative andel dispensasjoner i landets tre ulike soner. Det kan komme av at retningslinjene i for liten grad differensierer mellom de ulike sonene i dag.

Retningslinjene bør gjennomgås for å få *et klarere skille* mellom sone 1, 2 og 3. Formuleringene knyttet til «bør» i sone 2 bør, som nevnt over, vurderes på nytt

8. Regionale planer

Regionale planer er siste punkt i retningslinjen, når en ser bort fra «Evaluering» og «Ikrafttreden». Dette er et svært kort punkt, som bare knytter opp mot status for tidligere vedtatte regionale planer og henviser til PBLs bestemmelser om hvordan nye regionale planer skal utarbeides. Ved en revisjon av retningslinjene kan en eventuelt vurdere om dette punktet kan integreres – som et eget underpunkt – i avsnitt 3 «Offentlige myndigheters oppgaver og ansvar». I punkt 3 omtales allerede fylkeskommunens rolle, og det heter her (i andre avsnitt i punkt 3) at fylkeskommunen «skal legge retningslinjene til grunn i den regionale planleggingen».

Markering av strandsonen som en regional utfordring:

Potensialet i en felles utvikling av regional/interkommunal strandsoneforvaltning bør vurderes klarere nedfelt i retningslinjene.

Punkt 3 og 8 i retningslinjene bør vurderes integrert til ett punkt.

Litteratur

- Alvheim, M.F. (2013): *Planretningslinjer for en differensiert forståelse av byggeforbudet i strandsonen erfart av tre kommuner*. Masteroppgave ved Institutt for landskapsplanlegging, NMBU.
- Ender, B.. (2014): *Strandsoneplanlegging i lys av kommunikatív planleggingsteori – kommunesenterutvikling i strandsonen på Holmen i Asker kommune*. Masteroppgave ved Institutt for landskapsplanlegging, NMBU
- Harvold, K., Hanssen, M., & Strand, A. (2004). *Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet* (2004:24 ed.). Oslo: NIBR-rapport.
- Harvold, K., Skjeggedal, T., Lund-Iversen, M., & Skogheim, R. (2013). *Evaluering av Skjærgårdstjenesten* (NIBR/Østla.). Oslo: NIBR.
- Lund-Iversen, M., H. Hofstad & M. Winsvold (2013): *Innsigelser etter plan- og bygningsloven*. Oslo: NIBR-rapport 2013:10
- Kittelsen, O.J. (2014): *Vage statlige signaler og komplekse lokale utfordringer. Interkommunal strandsoneplanlegging i Sunnhordland*. Masteroppgave Institutt for landskapsplanlegging. NMBU
- Martens, H. (2013): *Differensiert forvaltning av 100-metersbeltet langs sjøen, med fokus på Karlsøy og Tromsø*. Masteroppgave Institutt for landskapsplanlegging. NMBU.
- Myklebust, I.E. og S. E. Shutz (2012): *Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona. Særleg om korleis lov og retningslinje i samverke kan påverke kommunale planar og vedtak om bruk og vern*. Tidsskrift for eiendomsrett.
- Nesland, S. (2013): *Planlegging i strandsona med bruk av differensierte byggegrenser som verkemiddel. Erfaringer frå pilotprosjekt i Tvedestrand kommune*. Masteroppgave Institutt for landskapsplanlegging, NMBU.

- NOU 2001:7: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Planlovutvalgets første delutredning. Norges offentlige utredninger. Miljøverndepartementet.
- NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Planlovutvalgets utredning med lovforslag
- Nordbeck, O. (2012). *Statistisk Sentralbyrå sin kartlegging av tilgjengelighet i strandsonen - status og refleksjoner*. Utmark, 1 2012.
- Ot.prp. nr 32 (2007-2008): *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*
- SSB (2007). *KOSTRA - Arbeidsgrupperapporter 2007*. Oslo. SSB, 2007/39
- SSB (2014). *Byggeaktivitet i strandsonen, 2012-2013*. Retrieved from <https://www.ssb.no/strandsone/>
- Stokke, K. B., M. Hanssen og S. Hovik (2006): *Kommunal kystsonoplanlegging. Et reiskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske*. Oslo: NIBR-rapport 2006:17
- Stokke, K.B., E. Havnen, E. Dahl og E. Rinde (2009): *«Bit for bit» utbygging i kystsonen. Konsekvenser for natur og næring*. NIBR samarbeidsrapport NIBR/NIVA/HI 2009.
- Stokke, K.B., M. Lund-Iversen, E. Rinde, F. Moy og E. Havnen (2012): *Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning av kystsonen – med fokus på «bit for bit»-utbygging og konsekvenser for natur, fiskeriinteresser og marine kulturminner*. NIBR samarbeidsrapport NIBR/UMB/NIVA/HI 2012.
- Stokke, K.B., M. Skår, A. Omland, E. Vindenes og R. Skogheim (2008): *Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsone?* Tidsskriftet Utmark 2/2008.

Vedlegg 1

Intervjuguide regionalt nivå

Intervjuguide for intervju med regionalt nivå (fylkeskommune – fylkesmann mm) i forbindelse med Evaluering av statlige planretningslinjer (SPR) for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Introduksjon:

Prosjektet gjennomføres av NIBR i samarbeid med NMBU og finansieres av Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD). Prosjektet skal rette søkelys på planretningslinjenes virkemåte i hele landet (alle tre geografiske virkeområdene for planretningslinjene).

I _____ Utgangspunkt/innledende spørsmål:

- 1) Er det noen spesielle utfordringer – på et overordnet nivå – når det gjelder planlegging/forvaltning av strandsonen i ditt fylke (i hundremetersbeltet)?
- 2) Vil du si at innføringen av SPR for strandsonen (som kom i 2011) markerer et viktig skille i planleggingen/forvaltningen av strandsonen?
- 3) Er det noen andre utviklingstrekk i arbeidet/planleggingen med strandsonen du spesielt vil framheve?
- 4) Har det blitt gjennomført særskilte tiltak på regionalt nivå i ditt område i forbindelse med forvaltningen av strandsonen? Har det f.eks. blitt utarbeidet regional plan for strandsonen – eller særskilte regionale retningslinjer?

- 5) Hvordan samarbeider regional nivå på dette området – og hvor ligger evt. hovedfokuset: på veiledning/kommunikasjon – eller andre tiltak?
- 6) Opplever du at det er mange dispensasjonssaker som behandles i strandsonen i ditt fylke? Har SPR bidratt til færre dispensasjonssaker, og mot mer planfokus?
- 7) Er dispensasjonene relativt jevnt fordelt mellom kommunene – eller opplever du at enkelte kommuner har uforholdsmessige mange dispensasjonssaker? Hva skyldes i så fall dette?

II Mer spesifikt om SPR i din region

- 1) Hvordan opplever du at SPR fungerer i din region: Er SPR et hensiktsmessig verktøy?
- 2) -Hvorfor/hvorfor ikke?
- 3) Har SPR ført til en annen politikk/planlegging i *kommunene* i ditt fylke? Har SPR bidratt til endret saksbehandling av kommunale planer og søknader på regionalt nivå?
- 4) Har SPR ført til en sterkere klargjøring av statens politikk i din region?
- 5) -I tilfelle hvordan?
- 6) Er strandsonen et felt der kommunene samarbeider mer/mindre enn på andre felt?
 - a) I tilfelle hvorfor?
- 7) Egner interkommunalt plansamarbeid seg som verktøy i strandsonen?
 - a) Hvorfor/hvorfor ikke)?
- 8) Har SPR bidratt til mer regionalt/interkommunalt samarbeid?
- 9) Har din etat måttet veilede kommunene i forbindelse med innføring av SPR?
 - a) Vil du si at dette er en prioritert oppgave i ditt fylke – evt. hvorfor/hvorfor ikke?
- 10) Er SPR godt kjent blant aktørene i kommunene?

- a) Hvordan oppfattes SPR blant kommunens politikere/planleggere, befolkningen og utbyggere?
- Til slutt; har du tips om andre kontaktpersoner vi bør snakke med i dette prosjektet? ... og er det skriftlige kilder vi bør være spesielt oppmerksom på?

Takk for hjelpen!

Vedlegg 2 Intervjuguide kommunalt nivå

**Intervjuguide for intervju med kommunene i forbindelse med
Evaluering av statlige planretningslinjer (SPR) for
differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen**

Introduksjon:

Prosjektet gjennomføres av NIBR i samarbeid med NMBU og finansieres av Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD). Prosjektet skal rette søkelys på planretningslinjenes virkemåte i hele landet (alle tre geografiske virkeområdene for planretningslinjene).

I _____ Utgangspunkt/innledende spørsmål:

- 1) Er det noen spesielle utfordringer – på et overordnet nivå – når det gjelder planlegging/forvaltning av strandsonen (i hundremetersbeltet) for din kommune?
- 2) Vil du si at innføringen av SPR for strandsonen (som kom i 2011) markerer et viktig skille i planleggingen/forvaltningen av strandsonen i din kommune?
- 3) Er det noen andre utviklingstrekk i arbeidet/planleggingen med strandsonen i din kommune du spesielt vil framheve?
- 4) Opplever du at SPR ført til en sterkere klargjøring av regional stat/fylkeskommunens politikk i forhold til din kommune?
 - a) I tilfelle hvordan?
- 5) Har du kommentarer til regionalt nivå's fokus på planlegging/forvaltning av strandsonen i forhold til din kommune?
- 6) -Har dere fått veiledning om SPR fra regionalt nivå, og hvordan har i så fall dette fungert?

7) Vil du si at planlegging av strandsonen er en prioritert oppgave i din kommune?

a) Hvorfor/hvorfor ikke?

II Mer spesifikt om SPR

1) Hvordan fungerer SPR fungerer i din kommune: Er SPR et hensiktsmessig verktøy?

a) Hvorfor/hvorfor ikke?

2) Har SPR ført til en annen politikk/planlegging i kommunen?

3) Har det i rullering av kommuneplan de siste par årene blitt rettet et særlig søkelys på strandsonen?

4) -Hvordan har dette i så fall kommet til uttrykk?

5) Er strandsonen et felt der din kommune samarbeider mer/mindre med nabokommunene enn på andre felt?

a) I tilfelle hvorfor?

6) Egner interkommunalt plansamarbeid seg som verktøy i strandsonen?

a) Hvorfor/hvorfor ikke?

7) Opplever du at det det er mange dispensasjonssaker som behandles i strandsonen i din kommune?

a) Vil du si at din kommune har mange/få dispensasjonssaker i forhold til andre kommuner i ditt fylke?

b) Hva skyldes i så fall dette?

8) Er SPR godt kjent blant aktørene i kommunene?

a) Hvordan oppfattes SPR blant kommunens politikere, befolkningen og utbyggere?

– Til slutt; har du tips om andre kontaktpersoner vi bør snakke med i dette prosjektet? ... og er det skriftlige kilder vi bør være spesielt oppmerksom på?

Takk for hjelpen!

Vedlegg 3 Statlige planretnings- linjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Fastsatt ved kgl.res. av 25. mars 2011, jfr. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 § 6-2

1. Formål

Formålet med disse retningslinjene er å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen. Målet er å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen, jfr. forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen i § 1-8 i plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71 (plan- og bygningsloven). Det skal gjennomføres en sterkere geografisk differensiering, der vernet gjøres strengest i sentrale områder der presset på arealene er stort.

I plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 er bestemmelsen om forbud mot bygging og andre tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen klargjort og strammet inn. I § 1-8 første ledd framgår uttrykkelig at det i 100-metersbeltet skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

Retningslinjene utdyper loven og gir statlige føringer for kommunenes og fylkeskommunenes planlegging.

2. Virkeområde

Retningslinjene gjelder i 100-metersbeltet langs sjøen, med den rekkevidde som følger av plan- og bygningsloven § 1-8. Forbudet i 100-metersbeltet gjelder ikke der annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Forbudet gjelder heller ikke der kommunen har gitt bestemmelser etter loven § 11-11 nr. 4 om oppføring av nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag som skal tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs.

Alle kommuner er etter loven forpliktet til å ha en oppdatert kommuneplan. I 100-metersbeltet langs sjøen er det særlig viktig at kravet oppfylles, fordi unntaket for bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning som er nødvendig for landbruket faller bort seinest 1. juli 2013.

Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjoområder i Oslofjordregionen videreføres i de nye retningslinjene pkt. 5, med noen endringer. Retningslinjene for Oslofjordregionen gjelder også for sjoområder og for områder bak 100-metersbeltet, og dette virkeområdet videreføres i pkt. 5.3.1 nedenfor.

Arealbruken på land og sjø bør ses i sammenheng, jfr. plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 6, § 11-11 nr. 4 og 6 og § 12-5 andre ledd nr. 6. Arealbruken i 100-metersbeltet bør ses i sammenheng med arealbruken i områdene innenfor.

Retningslinjene omfatter også by- og tettstedsområdene, på samme måte som forbudet i 100-metersbeltet etter plan- og bygningsloven av 27. juni 2008. For by- og tettstedsområdene skal behovet for forfetting og byutvikling tillegges vekt, slik det framgår i siste avsnitt i pkt. 5.2, 6.2 og 7.2 nedenfor.

3. Offentlige myndigheters oppgaver og ansvar

Kommunene skal legge retningslinjen til grunn i den kommunale planleggingen, planbehandlingen og behandlingen av dispensasjonssøknader.

Fylkeskommunene skal legge retningslinjene til grunn i den regionale planleggingen. Fylkesmennene og fylkeskommunene skal legge retningslinjene til grunn ved sin medvirkning i det kommunale planarbeidet og dispensasjonsbehandlingen. De skal om nødvendig fremme innsigelse til planforslag og påklage dispensasjonsvedtak som ikke er i samsvar med retningslinjene.

Andre statlige fagmyndigheter skal legge retningslinjene til grunn i sin virksomhet, og de kan fremme innsigelse og klage på vedtak som ikke er i samsvar med retningslinjene.

Det vises til embetsoppdraget for fylkesmennene, hvor det heter: Utgangspunktet er det kommunene som ut fra en helhetsvurdering bestemmer hvordan arealene skal nyttes. Kommunene skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål og interesser i sin planlegging. Statlige og regionale myndigheter kan fremme innsigelse dersom planforslag er i strid med nasjonale og vesentlige regionale interesser. Statlige og regionale myndigheter skal legge vekt på det lokale selvstyret i vurderingen av om det skal fremmes innsigelse.

4. Geografisk differensiering

4.1 Inndeling i tre hovedområder

I retningslinjene deles landet inn i tre hovedområder

- Kystkommunene i Oslofjordregionen, pkt. 5 nedenfor
- Andre områder der presset på arealene er stort, pkt. 6 nedenfor
- Områder med mindre press på arealene, pkt. 7 nedenfor.

I retningslinjene deles landet inn med kommunegrensene som utgangspunkt. Oslofjordregionen er skilt ut som en egen kategori med særlig stort utbyggingspress, der de tidligere rikspolitiske retningslinjer videreføres med noen endringer.

Inndelingen i hovedkategorier er gjort etter en skjønnsmessig vurdering, der det blant annet er tatt hensyn til SSBs oversikt over bygningspåvirket kystlinje og Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) om ny plandel i plan- og bygningsloven.

I Ot.prp. nr. 32 framgår at Oslofjordområdet, Sørlandskysten og sentrale deler av strandsonen i Rogaland, Hordaland og Trondheimsfjorden er områder med utbyggingspress. Oslofjordområdet står imidlertid i en særstilling.

Inndelingen av kommunene utenfor Oslofjordområdet er foretatt med utgangspunkt i hvilke kommuner som ligger sentralt i forhold til større byer, og SSBs oversikt over bygningspåvirket kystlinje. Nærhet til byer kan føre til at det er et byggepress på strandsonen. For byer og andre sentrale områder vil det spesielt være press for å få bygge boliger og næringsbygg. For områder som ligger noe lenger unna by- og tettstedsområdene vil det være et press for å få bygge fritidsboliger, reiselivsanlegg osv. Presset vil variere ut fra hvor attraktive områdene er både for bygging og for rekreasjon. Reiseavstand og kommunikasjoner, samt prisnivå på eiendommer har også betydning. Relativt like områder kan ha svært ulikt utbyggingspress for fritidsboliger, og det er vanskelig å sette opp objektive kriterier for hvor det kan forventes et slikt press i framtiden.

I den skjønnsmessige vurderingen av arealpresset er det tatt hensyn til antall dispensasjoner for nye bygninger, som er rapportert gjennom kommune-stat-rapporteringen KOSTRA. Videre er det lagt vekt på kriterier som befolkningsstall/tilflytting, antall hytter, hvor stor andel av strandsonen som er nedbygd og hvor stor andel som faktisk er tilgjengelig. Det er lagt vekt på å fange opp kommuner med utbyggingspress i strandsonen i dag, og kommuner som ut fra avstand, kommunikasjoner og beliggenhet har et økende press. Det er ved avgrensningen lagt vekt på erfaringer og vurderinger fra fylkeskommuner og fylkesmenn.

Oslofjordregionen er utsatt for sterkest press på arealene, og er i en særstilling på grunn av tidligere vedtatte rikspolitiske retningslinjer. Til tross for dette viser SSBs oversikt over bygningspåvirket kystlinje at Oslofjordregionen er det området med klart mest nedbygd strandlinje. Agderkysten og enkelte sentrale områder i Rogaland, Hordaland og ved Trondheimsfjorden er også utsatt for et byggepress. I Oslofjordregionen har flere kommuner bygd ut en svært stor andel av strandsonen, og det er nødvendig å sikre en bedre utvikling i andre områder der presset kan øke.

4.2 Differensiering gjennom planleggingen

Det er ikke mulig å foreta en geografisk avgrensning i retningslinjene som fullt ut tar hensyn til lokale forskjeller innad i den enkelte kommune. Derfor vil retningslinjene ha ulik vekt i ulike deler av kommunen i arbeidet med kommuneplaner. Det vil derfor åpnes for å foreta ytterligere differensiering i kommuneplanens arealdel og eventuelt i regional plan av områder innad i kommunen som synliggjør slike lokale variasjoner. Det vil være enklere å få tillatelse til å bygge i områder i kommunen med lite press, og vanskeligere i områder der presset er stort. Spørsmålet om bygging skal også vurderes i forhold til allmenne interesser, som natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskap.

Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder for *hele landet*.

Intensjonen i plan- og bygningsloven er at kommunene skal avklare framtidig arealbruk i strandsonen gjennom sin planlegging, først og fremst kommuneplanen.

Kommunene skal i kommuneplanen vurdere behovet for utvikling av eksisterende arealbruk, og behovet for tilpasning av eventuell ny utbygging. Kommunene skal vurdere om tidligere vedtatte, ikke utbygde områder for utbygging i strandsonen skal opprettholdes eller tas ut av kommuneplanen. I denne vurderingen skal lovens skjerpede krav og disse retningslinjene legges til grunn. Gjennom regionale planer kan det gjøres helhetlige vurderinger av 100-metersbeltet langs sjøen ut over den enkelte kommune. Slike vurderinger skal bygge på retningslinjene her, og vil innebære en konkretisering på mer detaljert nivå.

Forholdene langs kysten er svært forskjellige, og kommuneplanene og de regionale planene vil gjenspeile dette. Utbyggingspresset i 100-metersbeltet langs sjøen er markert større i deler av landet, særlig knyttet til de større byregionene og tett befolkede områder for øvrig. Langs store deler av kysten er det store, til dels lite tilgjengelige områder, der gammel bosetting og næringsliv er konsentrert om de få, tilgjengelige områdene. Selv om det i slike kommuner kan være liten ny byggeaktivitet, kan det lokalt være stort arealpress.

Områder angitt som pressområder utgjør en lang kystlinje, der det også kan være forskjeller mellom kommuner. Alle disse kommunene har likevel et stort utbyggingspress i deler av strandsonen i dag, eller vil kunne få det. I kommuner angitt med mindre utbyggingspress kan det tilsvarende være forskjeller. Lokalt vil det også her kunne være stort press på 100-metersbeltet langs sjøen, som må løses gjennom kommunal og regional planlegging. Også for disse kommunene skal utbygging og aktivitet som utgangspunkt være avklart i kommuneplanen.

Gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven skal strandsonen vurderes helhetlig og langsiktig. Arealbruken skal vurderes konkret 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 etter loven § 11-11 nr. 4 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 ikke generelt unntatt fra forbudet, men kommunen skal vurdere behovet i kommuneplanen. Det kan gis bestemmelser som generelt tillater slike bygninger og mindre anlegg i 100-metersbeltet. Det legges til grunn at slike bestemmelser etter loven § 11-11 nr. 4 ikke skal være til hinder for at det kan foretas ombygging av eksisterende driftbygninger og oppføring av erstatningsbygg på gårdstun i strandsonen, eller at de gjenoppføres etter brann eller ulykke. Dette gjelder også for anlegg for fiske, havbruk og ferdsel til sjøs.

Dispensasjon for gjenoppføring av erstatningsbygg etter brann eller naturskade, og dispensasjon for ombygging av eksisterende byggverk for å sikre at byggverkets

funksjonalitet ivaretas, skal normalt gis, med mindre kommunen etter en konkret vurdering finner at dette vil stride mot allmenne interesser.

5. Kystkommunene i Oslofjordregionen

5.1 Områdene avgrenses slik:

Kysten i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold, og Telemark er sentrale områder med særlig stort press på arealene. Dette gjelder følgende kommuner:

- *Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark:*
Alle kystkommunene

5.2 For disse områdene gjelder følgende retningslinjer:

Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i § 1-8 i plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 gjelder generelt. I den nye loven er forbudet og bestemmelsene om dispensasjon i kapittel 19 strammet inn. 100-metersbeltet er av nasjonal interesse. Forbudet skal derfor praktiseres strengt og dispensasjoner skal unngås.

For eventuell ny utbygging og nye tiltak skal det kreves reguleringsplan, jfr. plan- og bygningsloven § 12-1. Byggegrense skal angis i planene, jfr. plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd.

I 100-metersbeltet langs sjøen skal følgende retningslinjer legges til grunn:

- Bygging og landskapsinngrep skal ikke tillates på arealer som har betydning for andre formål, som for eksempel friuftsliv, naturvern, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk, fiskerinæring, havbruk 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. Byggets funksjon vil ha betydning for plasseringen. Utbygging av veger, annen infrastruktur og tomteoppbeiding 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 alltid vurderes for bygging tillates. Dette gjelder også for mindre tiltak. Ytterligere privatisering og gjentetting av strandarealer skal unngås.
- 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, skal revideres eller oppheves. Vurdering og eventuell oppheving eller revidering av eldre planer skal inngå i den ordinære rulleringen av kommuneplanens arealdel.

- Det skal være en svært restriktiv holdning til nye fritidsboliger og vesentlig utvidelse av eksisterende fritidsboliger. Kommunene bør i kommuneplanen etter en konkret vurdering innføre bestemmelser for størrelse og standard av eksisterende fritidsboliger i strandsonen.
- Eventuell fortetting i eksisterende områder skal være godkjent i oppdatert kommuneplan og reguleringsplan, og skal ikke være i strid med disse retningslinjene.

Retningslinjene gjelder også for by- og tettstedsområder. I disse områdene 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.

5.3 Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjoområder i Oslofjordregionen

I tillegg til retningslinjene foran videreføres her de tidligere rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjoområder i Oslofjordregionen av 9. juli 1993 med enkelte endringer.

5.3.1 Geografisk virkeområde

Retningslinjene gjelder i *RPR-sonen* som på land er avgrenset på kart, datert juni 1993. Retningslinjene gjelder i tillegg for alle øyer, holmer, skjær og lignende. I sjø gjelder retningslinjene for kommunenes samlede områder, herunder vannflate, vannvolum og sjøbunn, ut til grunnlinjen.

RPR-sonen på land omfatter ikke byområdene i Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord, Tønsberg, Horten, Drammen, Oslo, Moss, Fredrikstad, Sarpsborg og Halden samt de bymessig utbygde områdene i Asker og Bærum.

5.3.2 Bakgrunn

Oslofjordregionen utgjør landets nærings- og befolkningsmessige tyngdepunkt, samtidig som fjorden og kystsonen er landets mest benyttede rekreasjonsområde og inneholder store verneverdier. Det er av nasjonal betydning at regionen kan utvikle sin funksjon som landets næringsmessige tyngdepunkt innenfor rammen av en bærekraftig utvikling.

Det er et overordnet mål å etablere en bærekraftig utvikling gjennom praktisering av sektorovergrepene politikk på alle nivåer i samfunnet. Det er også en sentral politisk

målsetting å øke muligheter for friluftsliv i dagsutfarts- og ferieområder. Strand- og skjærgårdsområder er prioritert for slike formål. Ubebygde strandområder som ligger til rette for bading og friluftsliv er spesielt prioritert. Særlig i Oslofjorden er slike områder en så knapp ressurs at omdisponering av slike arealer til konkurrerende formål som regel ikke bør skje.

Kystsonen i Norge har siden midt i 1950-årene hatt et særlig vern mot nedbygging, gjennom lovgivning om strandområdene. Det har vært et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen siden 1965. Det har likevel foregått en utstrakt nedbygging og dermed en forringelse av verneverdier og muligheter for allmenn rekreasjon.

Siktemålet med retningslinjene er å presisere de politiske mål som må tas med i avveiningen mellom utbygging og verne- og rekreasjonsverdier etter plan- og bygningsloven.

5.3.3 Nasjonale mål

5.3.3.1 Hovedmål

Innenfor retningslinjenes geografiske virkeområde skal naturverdier, kulturminneverdier og rekreasjonsverdier forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning, til beste for befolkningen idag og i fremtiden.

5.3.3.2 Delmål

- **Naturgrunnlag**

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 sjomat uten helserisiko.

- **Kulturminner og kulturmiljøer**

Det må legges vekt på å bevare karakteristiske kulturlandskap, kulturminner, kulturmiljøer og enkeltstående eksempler på den særegne kystkulturen i området.

- **Rekreasjon**

Grunnlaget for allmenn rekreasjon skal trygges og utvikles videre. Mulighetene for friluftsliv og opplevelse av natur- og kulturmiljø i kystsonen må opprettholdes og forbedres.

- **Arealbruksmønster**

Utbyggingen i RPR-sonen bør så langt som mulig konsentreres til eksisterende tettsteder, slik at kystsonen forøvrig skjermes.

5.3.4 Retningslinjer for disponering av arealer og naturressurser inndelt i fire kategorier

5.3.4.1 Definisjoner

Med *byggeområder* forstås områder for eksisterende og planlagt bebyggelse for boligformål, næringsformål m.v.

Med *åpne områder* (landbruks-, natur- og friluftsområder) forstås alle landarealer utenom byggeområdene og strandsonen.

Med *strandsonen* forstås de land- og sjøområder som står i innbyrdes direkte samspill økologisk og/eller bruksmessig.

Med *sjøområder* forstås all sjø utenom strandsonen ut til grunnlinjen.

Inndelingen i kategorier forutsettes gjort i kommuneplan.

5.3.4.2 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.

5.3.4.3 Åpne områder (landbruks-, natur- og friluftsområder)

I disse områdene skal det legges vekt på en langsiktig forvaltning av naturverdier og kulturlandskap, som grunnlag for landbruk, vem og allmenn rekreasjon.

Spredt utbygging i disse områdene bør unngås. Fritidshus kan oppføres etter godkjente, ikke ferdig utbygde planer, eller som begrenset foretting innenfor eksisterende områder, vurdert i plan.

5.3.4.4 Strandsonen

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 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, skal vurderes nøye og tilpasses lokale forhold. Oppføring av nye og vesentlig utvidelse av eksisterende fritidshus skal som hovedregel ikke tillates.

5.3.4.5 Sjøområder

Disse områdene skal vektlegges som biotoper og grunnlag for fiske og annen høsting av fornybare naturessurser, 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.

6. Andre områder der presset på arealene er stort

6.1 Områdene avgrenses slik:

Kysten i Aust-Agder og Vest-Agder og deler av kysten i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, anses som områder der presset på arealene er stort. Presset er ikke nødvendigvis stort i hele kommunen, men knytter seg til enkelte attraktive områder langs kysten. Dette gjelder følgende kommuner:

- *Aust-Agder og Vest-Agder:* Alle kystkommunene
- *Rogaland:* Eigersund, Finnøy, Haugesund, Hå, Karmøy, Klepp, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sokndal, Sola, Stavanger, Strand, Tysvær
- *Hordaland:* Askøy, Bergen, Fjell, Lindås, Meland, Os, Sund, Øygarden
- *Møre og Romsdal:* Kristiansund, Molde, Ålesund
- *Sør-Trøndelag:* Bjugn, Froya, Hitra, Malvik, Melhus, Orkdal, Rissa, Skaun, Trondheim, Ørland
- *Nord-Trøndelag:* Frosta, Inderøy, Levanger, Steinkjer, Stjørdal, Verdal

6.2 For disse områdene gjelder følgende retningslinjer:

Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i § 1-8 i plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 gjelder generelt. I den nye loven er forbudet og bestemmelsene om dispensasjon i kapittel 19 strammet inn. 100-metersbeltet er av nasjonal interesse. Som hovedregel skal byggeforbudet praktiseres strengt og dispensasjoner unngås i sentrale områder der presset på arealene er stort. I slike områder er det viktig at kommunene i arbeidet med helhetlige utviklingsstrategier i kommuneplanen foretar en vurdering av hensynet bak byggeforbudet i strandsonen som kan komme i konflikt med utbyggingsinteresser. Det bør i denne vurderingen kunne vektlegges om hensynet til tilgjengelighet til strandsonen for allmennheten kan ivaretas ved at det eksempelvis avsettes areal til kyststi, friluftsområde eller liknende.

For ny vesentlig utbygging av bolig- eller fritidsbebyggelse, bør det kreves reguleringsplan, jfr. plan- og bygningsloven § 12-1. Kravet om at det skal foreligge reguleringsplan for det kan gis tillatelse til gjennomføring av større bygge- og anleggsarbeider er videreført fra plan- og bygningsloven av 1985. Byggegrense skal angis i planene, jfr. plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd. Innenfor de områder i kommunen som ikke er gjenstand for omfattende press på arealene, kan styring av utbygging skje gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel.

I 100-metersbeltet langs sjøen skal følgende retningslinjer legges til grunn:

- Bygging og landskapsinngrep skal unngås på arealer som har betydning for andre formål, som for eksempel friluftsliv, naturvern, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk, fiskerinæring, havbruk eller annen samfunnsmessig betydning. Ved utarbeiding av reguleringsplaner som innebærer bygging i strandsonen på arealer som er delvis utbygd, skal ferdselshensyn og landskapstilpasning spesielt vektlegges.
- Nye bygninger bør trekkes så langt unna sjøen som mulig. Utvidelse av eksisterende bygninger bør dersom dette er mulig skje i retning bort fra sjøen. Byggets funksjon vil ha betydning for plasseringen. Utbygging av veger og annen infrastruktur skal skje slik at inngrep og ulemper blir minst mulig. Tomteopparbeiding bør skje slik at inngrep og ulemper i forhold til tilgjengelighet i strandsonen 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 før bygging tillates.
- 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. Et slikt arbeid bør særlig prioriteres i områder med stort press. Vurdering og eventuell oppheving eller revidering av eldre planer vil inngå i den ordinære rulleringen av kommuneplanens arealdel.

- Det bør i utgangspunktet være en restriktiv holdning til nye fritidsboliger og vesentlig utvidelse av eksisterende fritidsboliger i områder av kommunen med press. Kommunene bør i kommuneplanen etter en konkret vurdering innføre bestemmelser for størrelse og standard av eksisterende fritidsboliger i strandsonen.
- Eventuell fortetting i eksisterende områder forutsettes å være godkjent i oppdatert kommuneplan og reguleringsplan, og skal ikke være i strid med disse retningslinjene.
- Muligheten for fritidsfiske gjennom å tillate oppføring av naust og brygge skal også tillegges vekt i vurderingen av tiltak i 100-metersbeltet. Disse hensynene må veies opp mot hensynet til de allmenne interesser som er angitt foran, og mulighetene for felles brygger og naust bør også vurderes.

Retningslinjene gjelder også for by- og tettstedsområder. I disse områdene 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.

7. Områder med mindre press på arealene

7.1 Områdene avgrenses slik:

Deler av kysten i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, og kysten i Sogn og Fjordane, Nordland, Troms og Finnmark anses som områder med mindre press på arealene. Dette gjelder følgende kommuner:

- *Rogaland*: Bokn, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Kvitsøy, Sauda, Suldal, Utsira, Vindafjord
- *Hordaland*: Austevoll, Austrheim, Bømlo, Eidfjord, Etne, Fedje, Fitjar, Fusa, Granvin, Jondal, Kvam, Kvinnherad, Masfjorden, Modalen, Odda, Osterøy, Radøy, Sannanger, Stord, Sveio, Tysnes, Ullensvang, Ulvik, Vaksdal, Voss
- *Sogn og Fjordane*: Alle kystkommunene
- *Møre og Romsdal*: Aukra, Aure, Averøy, Eide, Fræna, Giske, Gjemnes, Halså, Haram, Hareid, Herøy, Midsund, Nesset, Norddal, Rauma, Sande, Sandøy, Skodje, Smøla, Stordal, Stranda, Sula, Sunndal, Sunndal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørskog, Ørsta
- *Sør-Trøndelag*: Agdenes, Hemne, Osen, Roan, Snillfjord, Åfjord
- *Nord-Trøndelag*: Flatanger, Fosnes, Høylandet, Leka, Leksvik, Mosvik, Namdalseid, Namsos, Nærøy, Verran, Vikna
- *Nordland, Troms og Finnmark*: Alle kystkommunene

Kommunene Austevoll, Bømlo, Fitjar, Stord, Sveio og Tysnes plasseres i denne kategorien i en prøveperiode, da Sunnhordland er pilotregion for differensiert strandsonerforvaltning. I 2014 vurderes plasseringen av disse kommunene på nytt.

7.2 For disse områdene gjelder følgende retningslinjer:

Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i § 1-8 i plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 gjelder generelt. I den nye loven er forbudet og bestemmelsene om dispensasjon i kapittel 19 strammet inn. 100-metersbeltet er av nasjonal interesse, og bygging her i de nevnte kommunene skal bare tillates etter en konkret vurdering ut fra lokale forhold.

I områder uten press vil det være enklere for kommunene å gi tillatelse til å bygge enn i områder der presset er stort. Det vil gi kommunene utenfor pressområdene mulighet til å inkludere 100-metersbeltet langs sjøen i sine helhetlige utviklingsstrategier. Dette innebærer at kommunene kan vedta planer som innebærer utbygging til ulike formål også i 100-metersbeltet.

Kommuneplanen skal legges til grunn for eventuell utarbeiding av reguleringsplan (områderegulering eller detaljregulering). Byggegrense skal angis i planene, jfr. plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd. Eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, bør revideres eller oppheves.

Ved større byggetiltak skal det kreves reguleringsplan, jfr. plan- og bygningsloven § 12-1. Kravet om at det skal foreligge reguleringsplan for det kan gis tillatelse til gjennomføring av større bygge- og anleggsarbeider er videreført fra plan- og bygningsloven av 1985. Ved utbyggingstiltak som ikke er særlig omfattende bør arealutnytingen styres gjennom bestemmelser til kommuneplan. For mindre tiltak kan det gis dispensasjon etter en konkret vurdering, på bakgrunn av kapittel 19.

I 100-metersbeltet langs sjøen skal følgende retningslinjer legges til grunn:

- Utbygging bør så langt som mulig lokaliseres til områder som er bebygd fra før, slik at utbyggingen skjer mest mulig konsentrert. Utbygging i urorte områder med spesielle friluftsinnteresser, natur- og landskapskvaliteter eller kulturminneinteresser skal unngås. Det gjelder for eksempel utbygging i kyst- og fjordlandskaper med spesielle kvaliteter.
- Spørsmålet om bygging skal vurderes i forhold til andre allmenne interesser. Det bør ikke tillates utbygging i områder som har spesiell verdi i forbindelse med friluftsliv og allmenn ferdsel, naturkvaliteter, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Forholdet til andre interesser, som for eksempel landbruk, fiske, oppdrett og reindrift må også vurderes. Der det tillates bygging, bør hensynet til andre interesser ivaretas best mulig.
- Alternative plasseringer bør vurderes og velges dersom det er mulig. Det bør også vurderes om tiltaket kan trekkes vekk fra sjøen. Tiltak som tillates må tilpasses omgivelsene best mulig.
- I områder hvor alttilgjengelig utbyggingsareal ligger innenfor 100-metersbeltet, og alternativ plassering av tiltak dermed ikke er mulig, vil kommunen ha videre adgang

til å tillate tiltak for å ivareta hensynet til en fornuftig samfunnsutvikling. Ved vurdering av om tiltak skal tillates skal det legges vekt på om hensynet til tilgjengelighet for allmennheten kan ivaretas ved at det eksempelvis avsettes areal til kyststi, friluftsområde eller liknende.

- Behovet for næringsutvikling og arbeidsplasser, for eksempel satsing på reiseliv og turisme, skal tillegges vekt i vurderingen av tiltak i 100-metersbeltet. Disse hensynene må veies opp mot hensynet til de allmenne interesser som er angitt foran.
- Vurderingen vil være avhengig av hva slags type tiltak det gjelder. Det kan være grunnlag for å tillate visse tiltak nær sjøen, som for eksempel brygger, naust, næringstiltak og sjørettede reiselivsplanlegg.
- Muligheten for fritidsfiske gjennom å tillate oppføring av naust og brygge skal også tillegges vekt i vurderingen av tiltak i 100-metersbeltet. Disse hensynene må veies opp mot hensynet til de allmenne interesser som er angitt foran, og mulighetene for felles brygger og naust bør også vurderes.

Retningslinjene gjelder også for by- og tettstedsområder. I disse områdene skal behovet for fortetting og byutvikling tillegges vekt. Arealer til bolig-, sentrums- og næringsutvikling bør som et utgangspunkt prioriteres foran arealer til fritidsboliger.

8. Regionale planer

Retningslinjer som framgår av tidligere vedtatte fylkesplaner og fylkesdelplaner skal fortsatt gjelde, så langt de ikke er i strid med det som framgår av retningslinjene foran.

Fylkesplaner og fylkesdelplaner som er i strid med retningslinjene, bør revideres slik at de blir i samsvar med retningslinjene. Nye planer behandles etter bestemmelsene om regional plan i kapittel 8 i plan- og bygningsloven av 27. juni 2008.

9. Evaluering

Kunnskapsgrunnlaget i strandsonen er varierende og stadig økende. Oppdatert kunnskap kan få betydning for strandsonepolitikken og inndeling av kommunene. Det tas derfor sikte på å evaluere og vurdere behovet for revisjon av retningslinjene etter at de har virket en tid.

10. Ikrafttreden

Retningslinjene trer i kraft straks.

Vedlegg 4 Tabeller basert på SSBs KOSTRA-tall

Tabell V.1 *Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann; innvilget i samsvar med plan; innvilget ved dispensasjon; og søknader om dispensasjon avslått. Fylke og landsdel .Antall, 2008-2013.*

	Sum antall søknader 2008-2013						Regional oversikt						2013 når 2010=100
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Østfold	41	24	52	62	43	46	275	299	324	247	235	218	67
Akershus	40	29	29	28	27	41							
Oslo	17	13	12	6	11	6							
Hedmark	0	0	0	0	0	0							
Oppland	1	0	0	0	0	0							
Buskerud	65	40	43	28	23	34							
Vestfold	53	57	88	60	55	67							
Telemark	58	136	100	63	76	24	323	169	357	193	205	234	66
Aust-Agder	143	56	104	52	96	108							
Vest-Agder	180	113	253	141	109	126							
Rogaland	374	231	199	198	169	180	1235	1250	1229	858	867	865	70
Hordaland	547	535	554	292	338	349							
Sogn og Fjordane	86	143	89	79	91	80							
Møre og Romsdal	228	341	387	289	269	256							
Sør-Trøndelag	145	209	116	130	65	64	253	291	265	230	101	104	39
Nord-Trøndelag	108	82	149	100	36	40							
Nordland	280	261	342	234	196	129	497	393	457	405	428	312	68
Troms	184	96	97	131	216	151							
Finnmark	33	36	18	40	16	32							
Totalt	2583	2402	2632	1933	1836	1733	2583	2402	2632	1933	1836	1733	66

Kilde: SSB Kostra

V.1 (forts)

	Antall søknader om nye bygn i 100m beltet langs saltvann innv. i samsvar med plan						2013 når 2010=100	Antall søkn. om nybygg innvilget v/disp. i 100-m beltet langs sjø (saltvann)						2013 når 2010=100	Antall søknader om disp. for nybygg avslått i 100-m beltet langs sjø (saltvann)						2013 når 2010=100				
	2008	2009	2010	2011	2012	2013		2008	2009	2010	2011	2012	2013		2008	2009	2010	2011	2012	2013					
Østfold	9	3	15	24	11	15	48	29	16	26	31	29	29	141	132	94	3	5	11	7	3	2	69	31	45
Akershus	20	12	13	10	5	12		15	14	11	13	21	22				5	3	5	5	1	7			
Oslo	9	5	6	4	7	3		3	2	1	2	3	3				5	6	5	0	1	0			
Hedmark	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0				0	0	0	0	0	0			
Oppland	1	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0				0	0	0	0	0	0			
Buskerud	26	17	12	5	0	2		20	7	18	19	21	20				19	16	13	4	2	12			
Vestfold	11	18	16	11	12	20		27	26	50	40	33	37				15	13	22	9	10	10			
Telemark	42	121	52	0	15	3		1	7	35	41	59	21				15	8	13	22	2	0			
Aust-Agder	39	5	23	14	11	13		83	20	76	32	79	81				21	31	5	6	6	14			
Vest-Agder	113	39	130	62	54	73		28	29	97	46	55	43				39	45	26	33		10			
Rogaland	314	148	134	141	102	120	37	50	44	48	50	52	23	33	21	9	17	8							
Hordaland	286	232	316	153	164	204	159	187	140	101	140	96	102	116	98	38	34	49							
Sogn og Fjordane	59	94	48	41	52	32	23	34	33	30	35	43	4	15	8	8	4	5							
Møre og Romsdal	147	195	223	186	112	101	55	111	132	75	139	125	26	35	32	28	18	30							
Sør-Trøndelag	90	145	57	66	16	28	29	48	39	54	41	35	26	16	20	10	8	1							
Nord-Trøndelag	73	49	74	56	7	14	20	24	64	37	26	24	15	9	11	7	3	2							
Nordland	180	155	193	109	89	56	81	81	111	97	96	67	19	25	38	28	11	6							
Troms	89	21	10	50	100	50	86	63	82	80	98	91	9	12	5	1	18	10							
Finnmark	15	18	4	16	3	13	18	15	12	19	13	17	0	3	2	5	0	2							
Totalt	1523	1277	1326	948	760	759	714	734	971	765	938	806	971	806	83	346	391	335	220	138	168	335	168	50	

Tabell V.2 Erstatningsbygg i 100-metersbeltet, 2010-2013. Antall

	E2a.a Antall søkn. (i 100 m beltet) som gjaldt erstatningsbygg behandlet i alt*)				E2a.b Ant. søkn. om erstatn.bygg i 100m beltet langs saltvann innv. i hht. plan				E2a.c Ant søkn. om nybygg (erstatn.bygg) innv. v/disp. i 100-m beltet langs sjø				E2a.d Ant søkn om disp for nybygg (erst.bygg) avslått i 100-m beltet langs sjø			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
EKA01 Østfold	30	36	30	28	2	6	10	5	24	29	20	23	4	1	0	0
EKA02 Akershus	10	5	10	7	2	1	0	1	3	4	10	6	5	0	0	0
EKA03 Oslo	0	4	0	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
EKA04 Hedmark	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
EKA05 Oppland	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
EKA06 Buskerud	19	20	8	16	4	4	0	1	9	15	8	15	6	1	0	0
EKA07 Vestfold	46	44	35	28	5	7	4	0	35	34	30	25	6	3	1	3
EKA08 Telemark	65	50	33	21	37	0	5	3	25	40	26	18	3	10	2	0
EKA09 Aust-Agder	23	14	39	27	4	3	2	3	17	11	35	23	2	0	2	1
EKA10 Vest-Agder	20	29	44	41	4	16	10	17	16	12	18	24	0	1	16	0
EKA11 Rogaland	30	51	34	32	9	31	13	10	20	20	21	22	1	0	0	0
EKA12 Hordaland	37	16	18	14	15	4	8	1	21	12	10	10	1	0	0	3
EKA14 Sogn og Fjordane	7	7	13	14	3	3	6	1	4	4	6	13	0	0	1	0
EKA15 Møre og Romsdal	23	13	38	37	4	9	13	7	18	4	22	28	1	0	3	2
EKA16 Sør-Trøndelag	15	21	21	16	5	6	8	3	10	14	12	13	0	1	1	0
EKA17 Nord-Trøndelag	22	21	18	14	9	9	6	4	11	12	12	9	2	0	0	1
EKA18 Nordland	10	17	26	25	4	8	12	11	5	8	13	12	1	1	1	2
EKA19 Troms	13	9	13	6	2	6	8	2	11	3	5	4	0	0	0	0
EKA20 Finnmark	2	5	1	6	1	3	1	5	1	2	0	1	0	0	0	0
Totalt	372	362	383	332	110	118	106	74	230	226	250	246	32	18	27	12

Kilde: SSB, Kostra.

Tabell V.4 Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann, etter kommune, Vestfold. Antall 2010-2013. KOSTRA-tall

	E2.a Antall søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann behandlet				E2.b Ant søkn om nye bygn i 100m beltet langs saltvann innv. i samsvar med plan				E2 Antall søkn. om nybygg innvilget v/disp. i 100-m beltet langs sjø (saltvann)				I2.d Ant. søkn. om disp. for nybygg avslått i 100-m beltet langs sjø (saltvann)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
0701 Horten	3	1	0	1	3	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
0702 Holmestrand (-1963)	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0704 Tjønsberg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0706 Sandefjord	15	17	4	17	0	0	0	10	10	15	0	5	5	2	4	2
0709 Larvik	14	11	10	0	0	0	0	0	10	10	9	0	4	1	1	0
0711 Svelvik	5	3	5	3	0	2	3	0	5	1	2	2	0	0	0	1
0713 Sande (Vestf.)	30	0	14	5	9	0	5	0	16	0	4	4	5	0	5	1
0714 Hof	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0716 Re	1	3	0	3	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	2
0719 Andebu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0720 Stokke	9	0	1	8	4	0	1	5	2	0	0	0	3	0	0	3
0722 Nøtterøy	4	20	11	17	0	8	3	4	3	8	8	12	1	4	0	1
0723 Tjøme	0	5	10	10	0	0	0	0	2	4	10	10	3	1	0	0
0728 Lardal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kilde: SSB, Kostra																

Tabell V.5 Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann, etter kommune, Hordaland. Antall 2010-2013. KOSTRA-tall

	E2.a Antall søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann behandl				E2.b Ant søkn om nye bygn i 100m beltet langs saltvann innv. i samsvar med plan				E2 Antall søkn. om nybygg innvilget v/disp. i 100-m beltet langs sjø (saltvann)				I2.d Ant. søkn. om disp. for nybygg avslått i 100-m beltet langs sjø (saltvann)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
1201 Bergen	25	24	11	28	2	7	..	10	4	8	6	7	19	9	5	11
1211 Etne	13	6	4	..	0	1	0	..	2	5	3	..	11	0	1	..
1216 Sveio	54	36	49	46	39	26	39	35	10	9	9	11	5	1	1	0
1219 Bømlo	84	5	35	116	80	2	33	91	4	3	2	5	0	0	0	20
1221 Stord	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1222 Fitjar	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
1223 Tysnes	33	18	17	7	13	12	11	2	14	6	6	5	6	0	0	0
1224 Kvinnherad	94	..	86	3	42	..	33	..	23	..	42	3	29	..	11	0
1227 Jondal	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
1228 Odda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1231 Ullensvang	2	2	2	10	1	2	2	10	1	0	0	0	0	0	0	0
1232 Eidfjord	1	1	5	0	1	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1233 Ulvik	0	2	0	1	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0
1234 Granvin	0	1	2	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0
1235 Voss	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0
1238 Kvam	14	2	2	2	10	0	0	..	4	2	2	2	0	0	0	0
1241 Fusa	9	1	..	..	2	0	..	..	6	1	..	..	1	0	..	..
1242 Samnanger	6	..	8	0	1	..	1	0	5	..	7	0	0	..	0	0
1243 Os (Hord.)	37	21	11	3	6	8	0	0	24	9	9	3	7	4	2	0
1244 Austevoll	40	52	16	49	35	48	13	39	3	3	2	10	2	1	1	..
1245 Sund	..	15	23	..	..	12	15	..	..	3	5	..	..	0	3	..
1246 Fjell	..	15	..	7	..	0	..	0	..	4	..	2	..	11	..	5
1247 Askøy	17	10	31	16	5	1	0	..	9	7	23	12	3	2	8	4
1251 Vaksdal	..	2	1	..	..	0	..	..	..	2	1	..	..	0	..	..
1252 Modalen	0	0	0	0	0	0	0	..	0	0	0	0	0	0	0	0
1253 Osterøy	4	5	6	5	0	0	0	0	4	5	6	4	0	0	0	1
1256 Meland	8	28	5	5	5	7	..	0	1	18	3	5	2	3	2	0
1259 Øygarden	29	21	9	6	21	11	8	6	6	7	1	0	2	3	0	0
1260 Radøy	51	10	0	6	30	1	0	0	20	5	0	4	1	4	0	2
1263 Lindås	..	..	..	14	18	2	..	0	..	..	..	9	10	..	..	5
1264 Austrheim	..	..	11	13	..	..	2	5	..	..	9	8	..	..	0	0
1265 Fedje	5	1	1	1	5	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1266 Masfjorden	..	12	3	10	..	10	0	4	..	2	3	5	..	0	0	1

Kilde: SSB, Kostra

Tabell V.6 Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann, etter kommune, Nord-Trøndelag. Antall 2010-2013. KOSTRA-tall

	E2.a Antall søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann behandl				E2.b Ant søkn om nye bygn i 100m beltet langs saltvann innv. i samsvar med plan				E2 Antall søkn. om nybygg innvilget v/disp. i 100-m beltet langs sjø (saltvann)				I2.d Ant. søkn. om disp. for nybygg avslått i 100-m beltet langs sjø (saltvann)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
1702 Steinkjer	9	8	1	2	7	6	0	1	2	2	1	1	0	0	0	0
1703 Namsos	3	..	2	..	0	..	..	..	1	..	2	..	2	..	..	..
1711 Meråker	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	..	..	..	0	..
1714 Stjørdal	1	0	2	5	0	0	0	0	1	0	2	5	0	0	0	0
1717 Frosta	2	6	1	1	0	2	..	..	1	4	1	1	1	0	0	..
1718 Leksvik	2	2	2	0	0	0	0	0	2	2	2	0	0	0	0	0
1719 Levanger	24	21	12	10	14	13	3	4	7	6	6	6	3	2	3	0
1721 Verdal	5	4	3	0	5	4	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0
1723 Mosvik (-2011)	6	10	..	..	3	6	..	..	2	3	..	..	1	1	..	..
1724 Verran	15	..	0	0	8	..	0	0	7	..	0	0	0	0	0	0
1725 Namdalseid	1	0	2	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0
1729 Inderøy (-2011)	7	4	..	..	3	1	..	..	2	2	..	..	2	1	..	..
1736 Snåase Snåsa	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	..
1738 Lierne	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	..
1739 Raarvihke Røyrvik	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	0
1740 Namsskogan	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	..
1742 Grong	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	..
1743 Høylandet	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	0
1744 Overhalla	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	0
1748 Fosnes	19	5	..	..	1	0	..	..	17	4	..	..	1	1	..	..
1749 Flatanger	25	22	2	..	22	19	2	..	2	2	0	..	1	1	0	..
1750 Vikna	14	18	6	14	1	5	0	7	13	12	6	6	0	1	0	1
1751 Nærøy	14	..	..	..	10	..	..	..	4	..	..	..	0	..	..	..
1755 Leka	2	0	3	2	0	0	..	1	2	0	3	1	0	0	..	0
1756 Inderøy	..	..	0	6	..	..	0	1	..	..	0	4	..	..	0	1

Kilde: SSB, Kostra

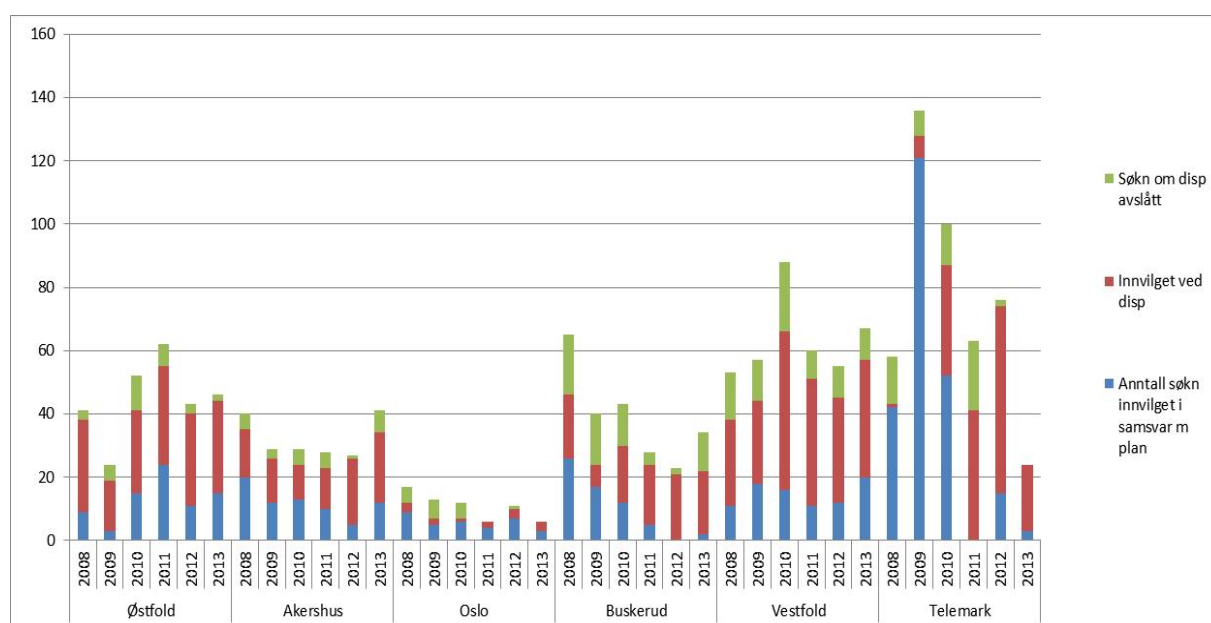
Tabell V.7 Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann, etter kommune, Troms. Antall 2010-2013. KOSTRA-tall

	E2.a Antall søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann behandl				E2.b Ant søkn om nye bygn i 100m beltet langs saltvann innv. i samsvar med plan				E2 Antall søkn. om nybygg innvilget v/disp. i 100-m beltet langs sjø (saltvann)				I2.d Ant. søkn. om disp. for nybygg avslått i 100-m beltet langs sjø (saltvann)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
1902 Tromsø	..	23	43	41	..	5	7	19	..	18	27	19	..	0	9	3
1903 Harstad	..	..	..	3	..	..	..	0	..	..	..	3	..	..	..	0
1911 Kvæfjord	10	8	7	11	0	0	0	0	9	8	6	10	1	0	1	1
1913 Skånland	..	..	..	16	..	..	..	8	..	..	..	4	..	..	..	4
1917 Ibestad	5	..	4	6	2	..	0	1	3	..	4	4	0	..	0	1
1919 Gratangen	5	3	8	2	5	2	6	0	0	1	1	1	0	0	1	1
1920 Lavangen	..	3	4	2	..	0	..	..	3	3	4	2	0	0	..	..
1922 Bardu	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	0
1923 Salangen	2	..	..	0	0	..	..	0	2	..	..	0	0	..	..	0
1924 Målselv	0	2	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
1925 Sørreisa	2	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0
1926 Dyrøy	7	3	2	3	1	1	..	1	6	2	2	2	0	0	..	0
1927 Tranøy	1	2	4	10	0	2	..	..	1	0	2	10	0	0	2	0
1928 Torsken	1	0	13	0	0	0	13	0	1	0	0	0	0	0	0	0
1929 Berg	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
1931 Lenvik	35	42	21	23	1	12	0	0	34	30	21	23	0	0	0	0
1933 Balsfjord	0	10	0	10	0	10	0	5	0	0	0	5	0	0	0	0
1936 Karlsøy	7	..	80	..	0	..	61	..	7	..	16	..	0	..	3	..
1938 Lyngen	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	0	..	..	0	0
1939 Omasvuotna Storfjord	0	0	0	..	0	0	0	..	0	0	..	..	0	0	..	..
1940 Gáivuotna Kåfjord	..	3	2	3	..	2	0	2	..	1	2	1	..	0	0	0
1941 Skjervøy	5	6	20	13	0	0	10	12	5	5	8	1	0	1	2	0
1942 Nordreisa	0	4	3	0	0	4	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1943 Kvænangen	5	20	3	8	0	10	0	2	3	10	3	6	2	0	0	0

Kilde: SSB, Kostra

Vedlegg 5 Søknader om nye bygg etter fylke, 2008-2013

FigurV.1 *Søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann. Antall, Sone 1, etter fylke og beslutning, 2008-2013.*



Kilde: SSB, KOSTRA. Bearbejdet av NIBR.