

Oslo, 23. januar 2020

Til Klima- og miljødepartementet

Innspill til helhetlig plan for Oslofjorden (Sak-17/3098)

Vi viser til pågående behandlingen av helhetlig plan for Oslofjorden i klima- og miljødepartementet, og ønsker i den anledning å komme med innspill.

Norsk Friluftsliv representerer de 17 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen rundt 950.000 medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge, herunder hvordan vi forvalter våre naturområder som er viktig for friluftslivet.

Norsk Friluftsliv støttet representantforslaget 51 S (2017-2018) om en helhetlig forvaltningsplan for Oslofjorden som ble fremmet for Stortingets energi- og miljøkomité. Vi er derfor svært fornøyde med at Klima- og miljødepartementet jobber med å lage en plan for å ivareta miljøet i og rundt Oslofjorden, og at grunnlaget for et aktivt friluftsliv løftes frem. Med de tydelige konklusjonene fra fjorårets to store rapporter, det internasjonale naturpanelet (IPBES) og FN's spesialrapport om klimaendringer og landareal, er det åpenbart at en helhetlig plan for Oslofjorden er nødvendig for å stoppe vårt enorme overforbruk av areal og medførende tap av natur. Oslofjorden trenger mer natur, og den viktigste suksessfaktoren er å sikre en langt bedre arealforvaltning.

Norsk Friluftsliv stiller seg bak Miljødirektoratets konklusjoner, forslag til innsatsområder og handlingspunkter i deres helhetlige plan for Oslofjorden¹. Miljødirektoratet foreslår tiltak som er helt avgjørende for å håndtere de store og sammensatte miljømessige utfordringene med å begrense utslipp av næringssalter fra kommunale kloakksystemer og avrenning fra landbruksarealene, samt tilførsler av miljøgifter og marin forurensning. En ren, frisk og artsrik Oslofjord er av enorm betydning, og er et mål som bør realiseres gjennom en offensiv og konkret tiltakspakke fra regjeringens side. I vårt innspill vil vi imidlertid understreke noen av Miljødirektoratets innspill som vi mener er avgjørende for å fremme et aktivt friluftsliv.

¹ <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1550/m1550.pdf>

Bakgrunn

Oslofjorden representerer et bredt spekter av verdier og interesser. Naturmangfoldet rundt fjorden er blant de rikeste i Norge. Oslofjorden er også både matfat, boområde, trafikkåre, men ikke minst et viktig rekreasjonsområde for natur- og friluftslivsopplevelser. Samtidig ser vi at dette er et område som brukes intensivt, og der befolkningen øker raskt. Presset fra om lag 1,6 millioner mennesker som bor rundt fjorden, forurensing fra jordbruk og avløp, økt båttrafikk og fiske, skaper miljø- og arealmessige utfordringer. Den intensive bruken av Oslofjorden legger også et press på friluftslivet fra landsiden. En bit-for-bit-nedbygging av strandsonen har ført til at vi nå bare har en tredel (34 %) igjen av arealene i strandsonen som er tilgjengelig for bading, turgåing og fiske fra land. I Oslo kommune er tilgjengeligheten bare 30 %.

Stortinget har derfor bedt regjeringen legge fram en helhetlig plan for Oslofjorden «... med mål om at fjorden skal oppnå god miljøtilstand, restaurere viktige naturverdier, fremme et aktivt friluftsliv og ivareta det biologiske mangfoldet i fjorden» (Stortingets anmodningsvedtak av 5. april 2018).

Viktige innsatsområder og handlingspunkter for friluftslivet

1. Styrke kommunenes og fylkeskommunenes forvaltning av strandsonen

Kommunens arealplanlegging er den mest avgjørende faktoren for bit-for-bit-nedbyggingen av strandsonen. I Tidens Krav kunne vi allerede i juni 1933 lese følgende under overskriften «Oslofjordens strandproblem»: «For sent har man innsett hvad kommunalpolitikken her har forsømt ved ikke å sikre seg strand, og i dyre domme må man nu ta igjen noget av det forsømte». Siden den tid har vi fått et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet gjennom plan- og bygningsloven, oppdatert kunnskapsgrunnlag om strandsonens betydning for allmennheten, og nasjonale retningslinjer og veiledere for god strandsoneforvaltning. Til tross for alle disse grepene, har man med viten og vilje latt nedbyggingen av strandsonen skje bit-for-bit. Det er derfor på høy tid at vi setter inn sterke og effektive tiltak for å redde de siste restene fra nedbygging.

En stor del av bit-for-bit-nedbyggingen av strandsonen foregår som dispensasjoner jmfør pbl. § 19-2. Ifølge lovens vilkår skal to vilkår være oppfylt for at dispensasjon kan innvilges av kommunen: 1) *Hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse må ikke bli vesentlig tilsidesatt* og 2) *Fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.*

Ved vurderingen av vilkårene skal det legges særlig vekt på konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Det første vilkåret innebærer vurderinger av aktuelle skjønnsmomenter om tiltaket berører landskap, friluftsliv, naturmangfold m.m. I tillegg skal fordelene ved en dispensasjon være klart større enn ulempene. Det er tydelig uttalt i lovens forarbeider at det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon i den enkelte sak. Det er i utgangspunktet fordeler og ulemper for de allmenne interessene som skal avveies. Det er et stort behov for en gjennomgang av dagens dispensasjonspraksis for å avdekke på hvilke grunnlag kommunene vurderer og innvilger dispensasjoner jf. lovens vilkår. Foregår det en utbredt praksis hvor vilkårene for dispensasjon jf. pbl § 19 – 2 ikke oppfylles, skaper dette en problematisk presedens for lignende byggesøknader. Utgangspunktet er at dispensasjoner gitt uten at kommunen har vurdert og konkludert med at begge vilkårene er oppfylt, vil kunne medføre ugyldighet.

Nedbygging av strandsonen foregår gjennom spredte enkelttiltak i kommunene, uten noen oversikt over den samlede belastningen. Det finnes ingen nasjonal oversikt over naturverdiene som går tapt ved nedbygging. For å snu denne negative utviklingen er det derfor viktig å se på behovet for sterkere virkemidler både på regionalt og nasjonalt nivå.

Aktuelle handlingspunkt:

- Gjennomgang av dagens lovverk med formål om å styrke strandsonens rettsvern.
- Gjennomgang av kommunenes dispensasjonspraksis med formål om å stramme inn.
- Sikre at kommunene har tilstrekkelig fagkunnskap om natur og friluftsliv, plankompetanse og kapasitet til å sikre en bærekraftig strandsoneforvaltning.
- Kommunene må gjennomføre kartlegginger av sine strandsonerealer som en del av kommunens arealregnskap. Arealregnskapet må inneholde miljøstatus for ulike naturtyper, økologisk kvalitet, positiv/negativ trend, og skal synliggjøre kommunes vurderinger av arealutnyttelse i forhold til ivaretagelse av viktige naturtyper.
- Et samlet arealregnskap for hele Oslofjorden, basert på innrapporteringer fra alle Oslofjord-kommuner, kan være et nyttig tiltak for å synliggjøre en bærekraftig strandsoneforvaltning og fange opp eventuell negativ utvikling.
- Innføre en felles regional planstrategi for Oslofjorden med tilknyttede retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser.
- Med bakgrunn i felles planstrategi bør det fastsettes juridiske bindende planbestemmelser for en helhetlig forvaltning av verdiene i Oslofjorden.

- Gjeninnføre satsingen med juridisk bistand til kommunene for å klargjøre grensene mellom innmark og utmark og fjerne ulovlige inngrep og stengsler som hindrer allmennhetens ferdsel og opphold i strandsonen.

2. Øke allmennhetens tilgang til strandsonen

Som nevnt tidligere er allmennhetens tilgang til strandsonen betraktelig redusert i Oslofjorden. For fremtiden er det avgjørende å hindre ytterligere nedbygging, samtidig som man øker tilgangen gjennom fjerning av ulovlige byggetiltak og fysiske og psykiske stengsler i strandsonen. Oppkjøp, sikring og restaurering av nye friluftslivsområder i strandsonen er nødvendig for å øke allmennhetens tilgang.

Aktuelle handlingspunkt:

- Tilby kommunene hjelp til en grundig kartlegging av strandsonen, med fokus på ulovlig byggetiltak og forsøk på snikprivatisering i form av gjerder, skilt, hagemøbler m.m. i utmark som begrenser allmennhetens lovlige ferdsel og hindrer tilgangen til strandsonen.
- Gi økt veiledning til kommunene i arbeidet med oppfølging av ulovlige byggetiltak (med hjemmel i Friluftsloven).
- Øke midlene til statlig sikring av friluftslivsområder til minimum 300 millioner, herunder vurdere å etablere et fond som kan benyttes ved behov for hurtige avgjørelser om kjøp av særskilt dyre eiendommer i strandsonen med stor potensiell verdi for friluftsliv.
- Utrede forkjøpsrett for kommunene ved salg av eiendommer i strandsonen.

3. Regulering av båttrafikk

Dagens frie ferdsel på sjøen med få reguleringer stammer fra en tid da de færreste hadde motorbåt. I dag er situasjonen snudd helt på hodet. Antall fritidsbåter i Norge nærmer seg 1 million. Det finnes også nærmere 200.000 kanoer og kajaker. Vi ser i tillegg et stadig økende antall vannscootere. Som følge av denne utviklingen har trafikkbildet i Oslofjorden blitt mye mer komplisert, og kravene til den som ferdes på sjøen er betydelig endret i forhold til noen tiår tilbake. Det store brukspresset på fjorden øker også belastningen på naturmangfoldet. Sjøtrafikkens påvirkning på sjøpattedyr og fugler er godt dokumentert i en rekke undersøkelser. Økt båttrafikk er medvirkende årsak til den store tilbakegangen vi ser for en rekke sjøfuglarter langs deler av kysten.

Trafikkbildet på Oslofjorden har utviklet seg på en måte som ikke er holdbar, verken av hensynet til naturmiljøet, eller i forhold til sikkerhet og trivsel for brukere. Det er i dag en tydelig konflikt mellom myke brukere som padlere, roere, seilere og badere og fritidsfartøyer med høy fart.

Denne er en svært asymmetrisk konflikt, der konflikten oppleves mye sterkere for myke brukere i forhold til brukere av raske fritidsfartøyer. Denne konflikten er ytterligere forsterket etter at den nasjonale forskriften som regulerte vannscooter er opphevet.

Aktuelle handlingspunkt:

- Innføre en ferdselsforskrift for Oslofjorden som regulerer båttrafikken slik at man sikrer trygge og trivelige rammer for alle som ferdes på sjøen, ikke minst for de myke trafikantene. I arbeidet med en slik forskrift bør det vurderes å innføre:
 - o En generell sone på 200 meter langs land, inkludert rundt øyer, holmer og skjær med maks fart på 5 knop for alle fartøy. I områder med mindre trafikk og mindre aktivitet kan denne sonen kanskje være noe smalere, hvis ikke hensynet til for eksempel dyre- og fuglelivet tilsier noe annet.
 - o Andre reguleringstiltak som; seilingsleder, trafikkseparering og andre rutetiltak.
- Øke politiets tilstedeværelse på sjøen og håndheving av ferdselsforskriften.
- Det må etableres flere tilgjengelige utsetningsplasser for småbåter, kano og kajaker. Dette bør etableres i samarbeid med padleleden for Oslofjorden².

4. Implementering av helhetlig plan for Oslofjorden

Vi ønsker å understreke viktigheten av implementering og håndheving av virkemidlene for å nå målene for Oslofjorden. Miljødirektoratets forslag til innsatsområder og handlingspunkter må følges opp med konkrete tiltak fra regjering og statlige sektorer, som er sterkt forpliktende for kommunene og fylkeskommunene. Kommunene står ovenfor tøffe prioriteringer, men dessverre taper natur- og friluftslivsverdier altfor ofte. En helhetlig regional plan for Oslofjorden må derfor fremme konkrete forslag til hvordan kommunene skal påvirkes til å gjennomføre dette. Lokalt handlingsrom høres i seg selv fint og flott ut. Problemet er bare at erfaringer og forskning viser at mange kommuner mangler både kompetanse og ressurser på naturforvaltning. Vi mener derfor at Fylkesmannen må få en tydeligere rolle i oppfølgingen av kommunenes strandsoneforvaltning,

² <http://www.padling.no/nyheter-aktivitetsrettet/14-6-millioner-kroner-til-ro-og-padleruter-i-oslofjorden/>

spesielt med tanke på dispensasjonspraksis, for å hindre ytterligere fragmentering og ivareta nasjonale interesser.

Med vennlig hilsen



Lasse Heimdal
generalsekretær



Peter Øygard Oma
friluftsfaglig rådgiver

