

Deres ref: 19/2670

Oslo, 30. september 2020

## Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

### Høringsuttalelse – forslag til reviderte statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Vi viser til brev av 05.06.2020 med forslag til reviderte statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (deres ref. 19/2670-30).

Norsk Friluftsliv representerer de 18 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.

#### Oppsummering

Norsk Friluftsliv mener forslag til revidert statlige planretningslinjer (SPR) for strandsonen bryter med byggeforbudet i plan- og bygningsloven (pbl), ved åpne opp for mer bygging i strandsonen enn det som loven tillater jf. pbl. § 1-8. Norsk Friluftsliv mener derfor at planretningslinjene må utarbeides på nytt i tråd med byggeforbudet i pbl. og sendes på ny høring. I tillegg må kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) svare langt bedre på følgende punkter;

- **Behovet for revisjon:** KMD viser i deres forslag til reviderte SPR for strandsonen til en gjennomført evaluering av planretningslinjene fra 2011, men i høringsnotatet er ikke evalueringen nevnt (NIBR/NMBU, 2015). I tillegg er det vanskelig å se at forslagene til endringer er relatert til evalueringen og dens hovedkonklusjoner, blant annet om at retningslinjenes formålspunkt bør omarbeides og målsetningene tydeliggjøres.
- **Behovet for revisjon i lys av dagens utfordringer:** Norsk Friluftsliv mener de foreslåtte planretningslinjene er svært mangelfulle tatt i betraktning utvikling vi ser i strandsonen og en allerede utbredt dispensasjonspraksis som bygger ned strandsonen, godt dokumentert av SSB-statistikk og Sivilombudsmannens granskning av strandsonepraksis i Kragerø, Mandal og Askøy. Utviklingen vi nå er vitne til er ikke bare trist for

folk som ønsker å oppleve naturen ved kysten og strender. Det går også utover naturmangfoldet. Arealinngrep og nedbygging av natur representerer hoveddriveren for tapet av biologisk mangfold ifølge det internasjonale naturpanelet (IPBES).

- **Formålsparagrafen:** I stedet for å tydeliggjøre målsettingen med planretningslinjene har KMD i stedet tatt ut henvisningen til byggeforbudet i 100-metersbeltet jf. pbl. §1-8. Dette er kritikkverdig når byggeforbudet er selve utgangspunktet til planretningslinjene.
- **Geografisk differensiering:** Det ser ikke ut til at antall dispensasjoner har falt mer i Oslofjorden (sone 1) enn i de andre regionene (sone 2 og 3). Med bakgrunnen i funnene fra evalueringen (NIBR/NMBU) stiller vi spørsmålstegn ved høringsbrevet, hvor departementet påpeker at; *«etter en grundig evaluering er det ikke funnet faglig grunnlag for å endre på ordningen med inndeling i tre soner»*. Den «grundige evalueringen» burde i så fall klargjort et behov for å stramme inn planretningslinjene, men ikke minst en grundig gjennomgang av en godt dokumentert dispensasjonspraksis i strandsonen. Vi stiller generelt et spørsmål ved hvilke faglige vurderinger som ligger til grunne for soneinndelingen.
- **Om offentlig myndigheters oppgaver og ansvar:** Norsk Friluftsliv er bekymret for utviklingen hvor regjeringen stadig vil styrke det kommunale selvstyret og samtidig innsnevre fylkesmannens rolle som innsigelsesmyndighet. Dette er en skummel utvikling hvor naturens rettsvern svekkes ettersom kommunene mangler natur- og friluftsfaglig kunnskap og kapasitet til å følge opp et stadig større ansvar på disse områdene.
- **Om generelle retningslinjer for planlegging i strandsonen:** I forslaget innledes dette punktet med; *«strandsonen gir grunnlag for næring og bosetting»*. Deretter vises det til pbl. § 1-8 første ledd og kravet til at det i 100-metersbeltet skal tas hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv landskap og andre allmenne interesser. Som et avsnitt som skal omhandle generelle retningslinjer for planlegging i strandsonen, mener Norsk Friluftsliv dette avsnittet innledes med feil rekkefølge av hensynene som skal prioriteres jf. pbl. § 1-8.
- **Om retningslinjer for Oslofjordregionen:** Tatt i betraktning at Stortinget enstemmig har vedtatt at; *«regjeringen skal legge fram en helhetlig plan for Oslofjorden med mål om å fremme at aktivt friluftsliv og å oppnå en god miljøtilstand i fjorden»*, mener Norsk Friluftsliv det er svært kritikkverdig at departementet nå foreslår reviderte planretningslinjer som ikke følger opp foreslåtte tiltak for en mer helhetlig forvaltning av arealbruken langs Oslofjorden.
- **Om retningslinjene for sone 2 og 3:** Det er kritikkverdig at departementet nå foreslår for sone 2 at; *«for ny vesentlig utbygging av bolig- eller fritidsbebyggelse, bør det kreves reguleringsplan for»*, mens for sone 3 foreslås det å fjerne kravet til reguleringsplan. Reguleringsplan er et

naturlig verktøy for kommunene i alle vesentlige eller større byggetiltak, og derfor mener Norsk Friluftsliv at dette må være et påbud om for alle de tre sonene.

## **Bakgrunn**

De reviderte statlige planretningslinjene for strandsonen langs sjø, som nå sendes ut på høring, gir føringer for hva kommunene må ta hensyn til hvis de planlegger utbygging i strandsonen. Eksisterende SPR for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kongelig resolusjon 25. mars 2011, legger opp til at det skal gjøres en evaluering, og mulig revisjon, etter at de har virket over en periode, jf. punkt 9. Regjeringen viser til gjennomført evaluering og har kommet med forslag til revidering av planretningslinjene. Endringene følger opp Granavolden-plattformens punkt om å revidere SPR for strandsonen med sikte på mer differensiert forvaltning i spredt bebygde strøk, slik at det blir større lokal handlefrihet samtidig som man ivaretar rekreasjonsmuligheter og vern av kulturlandskap. Distriktsprofilen er styrket i de reviderte retningslinjene. Distriktskommunene gis store muligheter for å legge til rette for næringsutvikling og bosetting langs kysten. Det er tydeliggjort at behovet for arbeidsplasser, f.eks. satsing på reiseliv og turisme, skal tillegges vekt ved vurderingen av planer. Hensikten med endringene skal i sum være å gi noe mer frihet i sone 3 og utkantområder i sone 2, mens de ikke skal medføre endringer i praksis i sone 1 eller pressområder i sone 2 (hentet fra høringsnotat).

## **Innledning**

### **Status for strandsonen**

Friluftsliv er den største fritidsaktiviteten i Norge. Over 90 prosent av befolkningen driver en form for friluftslivsaktivitet i løpet av året. Mye av dette, enten det er nærturer i hverdagen, på ferie eller fiske fra land, foregår langs kysten, i den såkalte strandsonen. I kyst- og strandsoneområdene finnes en stor variasjon av naturtyper og utforminger, som gir grunnlag for et rikt artsmangfold og rekreasjonsområder. Samtidig vet vi at 80 prosent av Norges befolkning bor mindre enn ti kilometer fra kyst- og strandsonen, og i tillegg er disse områdene attraktive til næringsformål, hytteutbygging, oppdrett og reiseliv<sup>1</sup>. Siden midten av 1950-tallet har det derfor vært et generelt forbud mot utbygging i strandsonen. Ordlyden i pbl. § 19-2 andre ledd viser at det ikke skal være en kurant sak å få dispensasjon. Dette gjelder særlig i strandsonen. I forarbeidene er det uttalt følgende;

---

<sup>1</sup> <https://www.environment.no/no/Tema/Hav-og-kyst/>

«Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Regjeringen ønsker en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning. Det er derfor nødvendig med en streng praksis ved behandlingen av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet i § 1-8 mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen veier tungt. Det skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging her, spesielt i områder med stort utbyggingspress<sup>2</sup>»

Formålet til planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen er nettopp å tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen med mål om å ivareta allmenne interesser og unngå uheldig bygging langs sjøen, jfr. forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen i pbl. § 1-8. Til tross for en sterk beskyttelse i loven, har det tilsynelatende vært manglende politisk vilje, både sentralt og lokalt, til å håndheve regelverket som skal beskytte strandsonen. Utbyggingspresset i strandsonen har en naturlig sammenheng med en stor befolkningsvekst langs kysten de siste 50-60 årene, men denne utviklingen skyldes hovedsakelig at det blir gitt dispensasjoner fra gjeldende lover og regler.

Problemet er ikke hver enkelt dispensasjon, som isolert sett kan ha gode grunner for seg, men over tid ser vi en omfattende praksis som resulterer i en bit-for-bit-nedbygging av strandsonen. SSB-tall fra de fire siste årene viser et gjennomsnitt på 64% av alle innvilgede søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann, innvilges gjennom vedtak om dispensasjon fra plan<sup>3</sup>. Dette er krystallklare tall som viser en praksis som strider med lovens intensjoner om at arealbruk skal styres etter plan. SSB-tall fra 2019 viser at i overkant av 30 prosent av arealet i strandsonen nå er påvirket av menneskelige inngrep<sup>4</sup>. Ser vi på Norge som helhet, er det store lokale forskjeller på hvor stor andel av strandsonen som er tilgjengelig. I befolkningstette fylker som Oslo, Akershus og Buskerud er bare rundt 30 prosent strandsoneareal tilgjengelig. På kyststrekningen Rogaland til Finnmark er derimot totalt 70 prosent tilgjengelig, men en tredjedel av dette området er ansett som for bratt for opphold og ferdsel. SSB-statistikken gir et omtrentlig bilde av situasjonen, men det er imidlertid behov for langt bedre oversikt over faktisk areal i strandsonen som er tilgjengelig for allmennhetens ferdsel og opphold til lands og til sjøs. I dette arbeidet er det behov for forpliktende innrapporteringskrav til KOSTRA, samt at kommunen skaffer oversikt over ulovlige bygg og stengsler i strandsonen.

<sup>2</sup> [Ot.prp. nr. 32 \(2007-2008\) s. 243](#)

<sup>3</sup> [SSB-statistikk for bygging i strandsonen](#)

<sup>4</sup> [SSB-statistikk nedbygging av strandsonen i Oslofjorden](#)

## Kommentarer til reviderte planretningslinjer

Departementet ber høringsinstansene vurdere om endringene i reviderte SPR for strandsonen er klargjørende. Ifølge departementet er forslaget til reviderte planretningslinjer er forkortet og forenklet i forhold til gjeldende retningslinjer. Det er i utgangspunktet svært vanskelig å kommentere forslaget til reviderte planretningslinjer når foreslåtte språklige og strukturelle endringer ikke er markert i høringsnotatet. De færreste har utgaven fra 2011 så tydelig for seg at man umiddelbart kjenner igjen endringer i revidert versjon. Norsk Friluftsliv mener KMD dermed ikke opplyser sakens innhold på en tilfredsstillende måte med tanke på høringens funksjon som en medvirkningsmulighet for allmennheten. Etter vår mening er dette god nok grunn i seg selv til at KMD bør sende høringsnotatet ut på ny høring med markeringer av foreslåtte endringer, slik at høringsinstansene og allmennheten generelt har mulighet til å se endringene ift. planretningslinjene fra 2011.

Norsk Friluftsliv har imidlertid gjennomgått både SPR for strandsonen fra 2011 og forslag til reviderte planretningslinjer, og kommer i etterfulgte avsnitt til å kommentere behovet for revisjon og deretter kommentere kapitlene i revidert forslag slik de foreligger.

### 1. Behovet for revisjon

Som nevnt tidligere åpner planretningslinjene fra 2011 for en evaluering og mulig revisjon etter de har virket over en periode. KMD viser i høringsbrevet til en gjennomført evaluering av retningslinjene, men i selve høringsnotatet er ikke evalueringen nevnt. I tillegg er det vanskelig å se at forslagene til endringer er relatert til evalueringen. Den nevnte evalueringen, «Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen», ble på oppdrag for KMD gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i samarbeid med Institutt for landskapsplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) i 2014-15. I denne rapporten gjennomgår NIBR og NMBU planretningslinjene og de muligheter og utfordringer som ligger i bestemmelsene knyttet til retningslinjene<sup>5</sup>. Det er kritikkverdig at KMD verken viser til evalueringsrapportens konklusjoner eller synligjør bakgrunnen for departementets egne vurderinger av foreslåtte endringer.

Departementet viser for øvrig til at endringene følger opp Granavolden-plattformens punkt om å revidere SPR for strandsonen med sikte på mer differensiert forvaltning i spredt bebygde strøk,

---

<sup>5</sup> [Evaluering av SPR for differensiert forvaltning av strandsonen, NBR og NMBU, 2015](#)

slik at det blir større lokal handlefrihet samtidig som man ivaretar rekreasjonsmuligheter og vern av kulturlandskap.

### 1.1. Behovet for revisjon i lys av dagens utfordringer

Norsk Friluftsliv er enig i at det er behov for revisjon av planretningslinjene, men da i lys av utviklingen i strandsonen, kunnskapen om nedbygging og tap av biologisk mangfold, og strandsonen som en viktig kilde til allmennhetens rekreasjonsmuligheter, friluftsliv, folkehelse og bolyst. I departementets forslag til endringer vises det ikke til noen faglige vurderinger ift. nevnte tematikker. Norsk Friluftsliv mener behovet for revisjon av SPR for strandsonen må gjennomgås grundig på nytt og begrunnes ift. følgende utviklingstrekk og samfunnsutfordringer:

- **Tap av biologisk mangfold:** Utviklingen vi nå er vitne til er ikke bare trist for folk som ønsker å oppleve naturen ved kysten og strender. Det går også utover naturmangfoldet. Arealinngrep og nedbygging av natur representerer hoveddriveren for tapet av biologisk mangfold ifølge det internasjonale naturpanelet (IPBES)<sup>6</sup>. Ifølge rapporten har mennesket endret naturen i betydelig grad i 75 prosent av miljøet på land. Samtidig peker *klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer* på at måten vi bruker våre landområder er en betydelig driver av klimaendringene og legger lite bærekraftige krav på de landsystemene som både mennesker og naturen er avhengig av<sup>7</sup>. Verdens ledende forskere er tydelig i sine konklusjoner; vi mennesker driver en rovdrift på naturen på en måte som ødelegger selve grunnlaget som vår økonomi, matsikkerhet, helse og livskvalitet er bygget på. Regjeringen har selv presisert at arealendringer er hovedårsaken til tap av biologisk mangfold, men til tross all kunnskap og advarsler fra forskerne foreslår departementet lovendringer som vil medføre ytterligere tap. Det kan synes som et paradoks at naturen stadig trekker det korteste strået, siden alle er «for» natur. Noe av problemet er at natur oppfattes som et gratis gode som vi kostnadsfritt kan forsyne oss av, og at det fortsatt er nok å ta av.
- **SSB-statistikk for dispensasjoner:** 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

---

<sup>6</sup> [IPBES tilstandsrapport for naturen](#)

<sup>7</sup> [Klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer](#)

etter dispensasjon). I evalueringsrapporten påpeker NIBR og NMBU at dersom retningslinjene 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. Statistikken fra SSB viser at antallet saker generelt har sunket. Men samtidig ser man at godt over 60% av alle innvilgede søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann de siste fem årene, innvilges gjennom vedtak om dispensasjon fra plan. Dette er praksis som viser at retningslinjene ikke har hatt den tilsktede effekt, men også en utvikling som strider med lovens intensjoner om at arealbruk skal styres etter plan. Desentralisert forvaltningsansvar og rundhåndet dispensasjonspraksis forverrer utviklingen.

- **Forslag om endringer i plan- og bygningsloven:** Kommunal- og moderniseringsministeren påpeker at forslag til revidert SPR for strandsonen og departementets forslag om at kommuner skal få større handlingsrom i dispensasjonssaker, må sees separat. Norsk Friluftsliv mener det er en helt åpenbar kobling mellom disse to høringene. Forslaget om økt handlingsrom i dispensasjonssaker vil forsterke oppmykningen av SPR for strandsonen slik de er forslått. Resultatet er et svekket lovverk som strider mot intensjon om at arealbruk skal styres etter plan og planprosesser, og i tillegg får vi utydelige planretningslinjer som på mange måter åpner for mer utbygging i strandsonen enn pbl. § 1-8 tilsier.
- **Sivilombudsmannens gjennomgang av dispensasjonspraksis:** I Sivilombudsmannens pågående gransking av strandsone-praksis i Kragerø, Mandal og Askøy er totalt 865 vedtak fra perioden 2016-2019 blitt undersøkt. Den foreløpige rapporten avdekker en strandsone-praksis der 96 prosent av søknadene i Mandal fikk innvilgelse. I Kragerø er tallet 75 prosent. Askøy har et byggeforbud som bare gjelder i et 30-metersbelte fra sjøen og her er 98 prosent av søknadene blitt innvilget<sup>8</sup>. Sivilombudsmannens rapport viser til en gjennomgående tendens der flertallet av de innvilgede dispensasjonsvedtakene inneholder ufullstendige vurderinger. Ifølge Sivilombudsmannen er det «tvilsomt» om kommunene overhodet følger forvaltningslovens krav til begrunnelser. Granskingen av Mandal kommune, nå Lindesnes kommune, avdekket at mange vedtak mangler tilstrekkelig vurdering av hensynene bak bestemmelsene det er søkt dispensasjon fra. I tillegg mangler flertallet av vedtakene

---

<sup>8</sup> [Sivilombudsmannens foreløpige rapport – dispensasjoner i strandsonen](#)

beskrivelse av relevante fordeler, eller er begrunnet med hensyn som ikke er relevante eller som kun har liten vekt i fordel-/ulempevurderingen. Blant alle de undersøkte kommunene har saker med miljøverninteresser blitt oversendt til Fylkesmannen før kommunen skal bestemme seg. Sivilombudsmannen påpeker at;

«i sakene der Fylkesmannen har uttalt seg negativt om dispensasjonen, mangler de fleste vedtakene en relevant begrunnelse for hvorfor dispensasjonssøknaden likevel er innvilget. Det er derfor tvil om kommunene har lagt tilstrekkelig vekt på statlige myndigheters uttalelser i sakene, slik pbl. § 19-2 fjerde ledd forutsetter»

Sivilombudsmannen understreker at det store antallet dispensasjonssøknader som er innvilget kan indikere at kommunen i for liten grad benytter kommuneplanen og reguleringsplaner som styringsverktøy når det gjelder arealforvaltning i strandsonen. Selv om Sivilombudsmannens rapport omfatter bare et utvalg kommuner, viser de foreløpige konklusjonene en omfattende praksis som bør virke alarmerende når man generelt ser at andelen søknader, om blant annet nye bygninger eller erstatningsbygg i 100-metersbeltet langs saltvann, hovedsakelig innvilges gjennom vedtak om dispensasjon fra plan.

**Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023:** Her har regjeringen uttrykt forventninger om at kommunene legger til rette for langsiktig bærekraftig arealbruk som tar hensyn til naturmangfold og friluftsliv. Regjeringen presiserer at det er viktig at kommunene vurderer virkninger for naturmangfoldet ut fra den samlede belastningen. I tillegg løfter friluftslivsmeldingen (Meld.ST.18 (2015-2016) og handlingsplan for friluftsliv (2018) frem viktigheten av å ivareta rekreasjonsmuligheter og naturverdier i strandsonen. I stortingsmeldingen presiseres det at; «*God planlegging i strandsonen er å tenke helhet og unngå at den bygges ned gradvis gjennom dispensasjoner*»<sup>9</sup>. Ivaretagelse av natur- og friluftslivsområder avklares først og fremst i arealdelen til kommuneplanen, i hver enkelt kommune. Kommunene planlegger bruken av sine arealer ved hjelp av pbl., og sitter dermed med nøkkelen til bærekraftig og naturvennlig arealplanlegging. Pbl. omtales derfor som Norges viktigste naturlov.

---

<sup>9</sup> [Meld.St.18 \(2015-2016\) kap 6.7, s.51](#)



- **Manglende natur- og planfaglig kompetanse og kapasitet:** Målet om å styrke det noe uklare hensynet til «det kommunale selvstyre» er et argument sittende regjering til stadighet bruker som rambukk i flere politiske saker. Lokalt handlingsrom og økt selvråderett høres i seg selv demokratisk og hensiktsmessig ut. Problemet er bare at kommuner i alt for liten grad ivaretar klimahensyn, vern av landskap og kulturmiljøer (EVAPLAN 2008). En utredning fra Telemarkforskning påpeker at små kommuner (under 3000 innbyggere) har begrenset kapasitet og kompetanse for å ivareta viktige områder som samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling<sup>10</sup>. Rapporten *Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for nærtur* påpeker at friluftslivet i liten grad er tilstrekkelig organisert i norske kommuner<sup>11</sup>. Rapporten beskriver en situasjon hvor friluftslivet, til tross for vissheten blant politikere og ansatte om at natur- og grøntområdene utgjør den viktigste arenaen for det lokale friluftslivet, sjelden får gjennomslag i budsjett og handlingsplaner, hverken lokalt eller regionalt.

Departementet ber høringsinstansene vurdere om endringene øker lokal handlefrihet samtidig som man ivaretar natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Norsk Friluftsliv mener departementets mål er urealistisk tatt i betraktning kompetanse- og kapasitetsutfordringene på nevnte områdene, samt dispensasjonspraksisen i strandsonen. Forskningen viser tydelig at regjeringens kronargument om at *«det er kommunene som kjenner de lokale forholdene best... Og regjeringen har tillit til at kommunene gjør gode vurderinger i lokale saker»* ikke holder mål når man ser konsekvensene denne holdningen medfører for natur og friluftsliv.

Problemet er at kommunenes ansvarsområder til stadighet øker, men med ansvaret følger det ikke økte bevilgninger til kompetanseheving og økt kapasitet blant kommuneadministrasjonen. Samtidig er det viktig å påpeke at mange kommuner besitter nødvendig kompetanse og kapasitet i administrasjonen, men disse ressursene blir brukt i alt for liten grad eller ikke hørt på.

---

<sup>10</sup> [Utredning små kommuner, 2019. Telemarkforskning](#)

<sup>11</sup> [Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for nærtur, 2018](#)

- **Fylkesmannen innsigelsesmuligheter svekkes:** Både forslagene om endringer i plan- og bygningsloven og reviderte planretningslinjer for forvaltning av strandsonen må sees i sammenheng med regjeringens uttalte mål om å redusere statlig byråkrati og statlig overprøving av lokal forvaltning, også uttrykt i ny bestemmelse i forvaltningslovens § 34 annet ledd. Her fremkommer det at klageorganet skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Dette er presisert i begge nevnte høringer. Samtidig er det viktig å påpeke at det har pågått en prosess hvor regjeringen har strammet inn bruken av innsigelser gjennom flere rundskriv til fylkesmennene.

Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker fra 2019 påpeker at bruken av innsigelser for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser i plansaker er strammet inn, og det legges mer vekt på lokal handlefrihet i kommunal arealplanlegging<sup>12</sup>. Kommunene får nå mer gjennomslag enn før, selv om antall innsigelser har gått ned, og færre av de få som havner på departementets bord blir tatt til følge. Dette mener Riksrevisjonen kan føre til at de nasjonale målene som innsigelsesordningen skal ivareta, ikke blir fulgt opp godt nok.

- **Norges etterlevelse av internasjonale miljø- og naturavtaler:** Forslag til SPR for strandsonen mangler vurderinger ift. FNs bærekraftsmål, som Norge har forpliktet seg til å følge opp. Bærekraftsmål 3 om god helse, 14 om liv under vann, 15 om liv på land er relevante. Sistnevnte forplikter Norge til å; «*Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold*». Norge har gjennom konvensjon om biologisk mangfold (CBD) forpliktet seg til å bevare biologisk mangfold og bærekraftig bruk av mangfoldet i kraft av de 20 internasjonale Aichimålene. Delmål A innebærer «*å ta tak i de underliggende årsakene til tap av biologisk mangfold ved å integrere hensynet til biomangfold i offentlig styre og i samfunnet for øvrig*»<sup>13</sup>. En fersk rapport (Naturens tilstand 2020) viser at Norge ikke når ett eneste av de 20 naturmålene som verdens land satte for 2020 når det gjelder bevaring av naturmangfold, bærekraftig bruk av biologiske ressurser og fordeling av goder fra genetiske ressurser<sup>14</sup>. Norge har for øvrig forpliktet seg til å beskytte Europas arter av

<sup>12</sup> [Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker \(2019\)](#)

<sup>13</sup> [Internasjonale mål for biologisk mangfold, 2011-2020](#)

<sup>14</sup> [Naturens tilstand 2020 - vurdering av Norges innsats for å nå verdens naturmål](#)

ville dyr og planter og deres naturlige leveområder (Bern-konvensjonen)<sup>15</sup>. I tillegg er det relevant å nevne Norges forpliktelser overfor den europeiske landskapskonvensjonen om å verne, forvalte og planlegge landskap. Hvis vi ønsker at Norge skal lyttes til i internasjonale forhandlinger om natur, må norske politikere også prioritere tiltak for å bevare naturen på hjemmebane.

- **IPSOS-undersøkelse regi Norsk Friluftsliv:** Viser at 70 prosent ikke ønsker økt utbygging i strandsonen. Kun 7 prosent av de spurte oppgir at de ønsker å åpne for mer utbygging enn i dag<sup>16</sup>. Når en så stor allmenn interesse for å stoppe videre nedbygging av strandsonen kan man stille spørsmål ved hva KMD ønsker å oppnå ved planretningslinjer som i sum åpner opp for videre utbygging.

## 2. Endringer av formålspunktet

En av hovedkonklusjonene til evalueringen er at retningslinjens formål bør omarbeides og målsettingene tydeliggjøres. 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 til revidert SPR for strandsonen, men her har man i tillegg tatt ut henvisningen til byggeforbudet i 100-metersbeltet, sammen med henvisningen til pbl. §1-8. Selv om punkt 3 *Byggeforbudet i strandsonen* i revidert forslag henviser til byggeforbudet i pbl. § 1-8, mener Norsk Friluftsliv det er svært problematisk at formålspunktet ikke lengre henviser til § 1-8 når dette er selve grunnlaget til planretningslinjene. Hovedpoenget med SPR for strandsonen fra 2011 var å følge opp den nye plan- og bygningsloven, der byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen ble videreført og strammet inn. Departementet tilfører i tillegg formålsparagrafen en ny setning jf. gammel lovgivning: «*Strandsonen gir grunnlag for næring og bosetting langs kysten, og god arealplanlegging kan gi grunnlag for økt verdiskapning og flere lønnsomme arbeidsplasser. Kommunene må balansere disse interessene i planleggingen*». Dette gir etter vår mening signaler om at planretningslinjene gir større handlingsrom til utbygging i 100-metersbeltet enn det pbl. § 1-8 tilsier. Her går altså retningslinjene lengre enn selve lovverket.

Et forhold som ikke er eksplisitt nevnt i formålspunktet og som evalueringen har påpekt behovet for, er muligheten for å ta med en formulering om forholdet knyttet til *kommunenes planansvar* i

<sup>15</sup> [Internasjonale klima- og miljøavtaler](#)

<sup>16</sup> [Ipsos-undersøkelse av folks holdninger til nedbygging av strandsonen](#)

strandsonen, som den øvrige delen av kommunens areal og skal forvaltes gjennom plan, og at dispensasjoner i prinsippet skal unngås.

### 3. Virkeområde

I departementets forslag til revidert SPR for strandsonen er kravet om kommuneplan tatt ut:

«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»

Når departementet i tillegg foreslår at; *«retningslinjene skal legges til grunn for planlegging og ved behandling av sønader om dispensasjon»*, mener Norsk Friluftsliv dette sender svært uheldige signaler om at det er planretningslinjene som legger hovedføringene for planleggingen og behandling av dispensasjoner, ikke en oppdatert kommuneplan jf. pbl.

### 4. Geografisk differensiering

Evalueringsrapporten fra NIBR og NMBU påpeker at et 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). Med bakgrunnen i funnene fra evalueringen stiller vi spørsmålstegn ved høringsbrevet, hvor departementet påpeker at; *«etter en grundig evaluering er det ikke funnet faglig grunnlag for å endre på ordningen med inndeling i tre soner»*. Den «grundige evalueringen» burde i så fall klargjort et behov for å stramme inn planretningslinjene, men ikke minst en grundig gjennomgang av en godt dokumentert dispensasjonspraksis i strandsonen.

Vi stiller generelt et spørsmål ved hvilke faglige vurderinger som ligger til grunne for soneinndelingen. Er det innbyggertall i kommunen dividert på antall kilometer kystlinje? Hva med kommuner som har lang kystlinje, men som i realiteten har langt mindre tilgjengelig strandsone, ettersom store deler er ufremkommelig (bratte svaberg og klipper)? Og nettopp disse tilgjengelige strandsonearealene som er svært ettertraktet av en rekke utbyggingsinteresser.

## 5. Om offentlig myndigheters oppgaver og ansvar

Ikke overraskende har forslag til revidert SPR for strandsonen fått et nytt tillegg som sier at; «*statlige og regionale myndigheter skal legge stor vekt på det lokale selvstyret i vurderingen av om det skal fremmes innsigelse*» (vår understreking). Dette er en endring som må sees i sammenheng med lovendringen av forvaltningsloven § 34 og politikk fra Granavold-plattformen hvor det fremgår at regjeringen vil styrke det kommunale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring. Som nevnt tidligere er vi svært kritisk til utviklingen hvor fylkesmannens rolle som innsigelsesmyndighet innsnevres.

## 6. Om generelle retningslinjer for planlegging i strandsonen

I forslaget innledes dette punktet med; «*strandsonen gir grunnlag for næring og bosetting*». Deretter vises det til pbl. § 1-8 første ledd og kravet til at det i 100-metersbeltet skal tas hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv landskap og andre allmenne interesser. Som et avsnitt som skal omhandle generelle retningslinjer for planlegging i strandsonen, mener Norsk Friluftsliv dette avsnittet innledes med feil rekkefølge av hensynene som skal prioriteres jf. utgangspunktet i pbl. § 1-8. Slik forslaget foreligger får man inntrykk av at planretningslinjene i første omgang skal gi grunnlag for næring og bosetting, dernest ivareta hensynene ift. natur, friluftsliv og allmenne interesser.

Norsk Friluftsliv foreslår at punkt 6.2 *Friluftsliv* bør omhandle langt sterkere koblinger til den nasjonale friluftspolitikken jf. stortingsmeldingen (Meld.ST.18 (2015-2016) og handlingsplan for friluftsliv (2018). Til tross for store metodiske forskjeller ift. foretatt kartlegging og verdisetting av friluftslivsområdene i kommunene, bør det tas en vurdering på om dette likevel skal være et kunnskapsgrunnlag som nevnes under punkt 6.2. I tillegg foreslår vi et nytt punkt som tar opp problemstillingen ved ulovlige bygg, anlegg og stengsler som hindrer allmennhetens lovlige ferdsel og opphold i strandsonen.

## 7. Om retningslinjer for kystkommunene i Oslofjordregionen

Til tross for at antallet dispensasjoner i sone 1 ikke synker, slik som tiltenkt når man innførte SPR for strandsonen i 2011, synes vi det er merkelig at departementet opprettholder tilsvarende sone uten noen innstramminger. Departementet foreslår også å fjerne de rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden som innenfor retningslinjenes geografiske virkeområde skal sikre at; «*naturverdier, kulturminneverdier og rekreasjonsverdier forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning, til beste for befolkningen i dag og i fremtiden*». Tatt i betraktning at Stortinget enstemmig har vedtatt at; «*regjeringen skal legge fram en helhetlig plan for Oslofjorden med mål om å fremme at aktivt friluftsliv og å oppnå en god miljøtilstand i*

*fjorden», mener Norsk Friluftsliv det er svært kritikkverdig at departementet nå foreslår reviderte planretningslinjer som ikke følger opp foreslåtte tiltak for en mer helhetlig forvaltning av arealbruken langs Oslofjorden. Miljødirektoratets forslag til helhetlig plan for Oslofjorden legger blant opp til noen sentrale innsatsområder og viktige tiltak som reviderte SPR for sone 1 bør bygge på;*

- Oppfordre fylkeskommunene til å utarbeide en felles regional planstrategi for Oslofjorden (Fylkeskommunene)
- Med bakgrunn i en felles regional planstrategi for Oslofjorden bør det utarbeides en regional plan der det vurderes å fastsette juridisk bindende planbestemmelser for en helhetlig forvaltning av verdiene i Oslofjorden (Fylkeskommunene)
- Ved revisjon av SPR strandsone videreføre de strenge føringene for Oslofjordregionen og vurdere å stramme dem inn ytterligere (KMD)
- Gi Fylkesmannen et oppdrag der det settes av ressurser til en tettere oppfølging av kommunenes dispensasjonspraksis i strandsonen for å hindre ytterligere bit-for-bit nedbygging og ivareta nasjonale interesser (KMD)
- Gi økt veiledning til kommunene i arbeidet med oppfølging av ulovlige byggetiltak (KMD/Fylkesmannen/)<sup>17</sup>

## 8. Om retningslinjer for sone 2 og 3

Anbefalingen fra evalueringen av SPR for strandsonen fra 2011 når det gjelder retningslinjer for soneinndelingen var følgende:

*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.*

I tillegg påpeker evalueringen at; *«det framstår som noe merkelig at en i sone 2 ikke setter krav til reguleringsplan slik plan når en i sone 3 – med minst byggepress – setter krav til slik plan. I dette tilfellet virker det altså som om retningslinjene er «svakere» i sone 2 enn i sone 3».* Like merkelig er det at departementet

---

<sup>17</sup> [Miljødirektoratets forslag til helhetlig plan for Oslofjorden](#)

nå foreslår for sone 2 at; «for ny vesentlig utbygging av bolig- eller fritidsbebyggelse, bør det kreves reguleringsplan for», mens for sone 3 foreslås det å fjerne kravet til reguleringsplan. Reguleringsplan er et naturlig verktøy for kommunene i alle vesentlige eller større byggetiltak, og derfor mener Norsk Friluftsliv at dette må være et påbud om for alle de tre sonene. Faktumet er at ved større byggetiltak skal det kreves reguleringsplan, jfr. plan- og bygningsloven § 12-1. Dette er en videreføring fra pbl. av 1985.

**Med vennlig hilsen**

**Norsk Friluftsliv**



**Siri Meland**

**fungerende generalsekretær**



**Peter Øygard Oma**

**friluftsfaglig rådgiver**