

## Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Fylkesutvalet		29.09.2020

## Høyring av forslag til reviderte statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona langs sjøen - SPR

### Forslag til vedtak

1. Fylkesutvalet meiner at dei statlege planretningslinjene for strandsona er forenkla slik at dei vert eit betre verkemiddel for planlegging og forvaltning av strandsona. Det er positivt at retningslinjene vektlegg heilskapleg planlegging som sentralt reiskap..
2. Fylkesutvalet meiner at strandsoneverdiane natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser er godt ivaretatt i retningslinjene, både i høve til vurdering av ny utbygging gjennom planlegging og for bevaring og utvikling av allmenne verdiar. Behov for kartlegging av strandsona bør tydeleggjerast som grunnlag for kunnskapsbasert planlegging og forvaltning.
3. Retningslinjene har opna for større vektlegging av næringsutvikling i sone 3, slik at differensieringa mellom område med mindre press på areala og pressområde er blitt meir tydeleg. Det gir kommunane i sona høve til å balansera omsynet til næringsutvikling og verdiskaping opp mot ivaretaking av strandsona. Fylkesutvalet meiner det er viktig at denne vurderinga vert tatt i overordna planprosessar og ikkje gjennom dispensasjonar.
4. Retningslinjene opnar for at strandsona i byar og tettstader kan utviklast ved å vektleggje behov for fortetting og sentrumsutvikling. Dette er i samsvar med regionale planar i Vestland. Fylkesutvalet meiner likevel at retningslinjene i pressområda i sone 2 kan være meir tydeleg på ivaretaking av moglegheiter for friluftsliv og at dispensasjonar bør unngåast.

### Samandrag

Utkast til reviderte statlege planretningslinjer for strandsona er på høyring. Endringane føl opp Granavolden-plattformen om revisjon med sikte på meir differensiert forvaltning i spreiddbygde område for å få større lokal handlefridom samstundes som rekreasjonsmoglegheiter og vern av kulturlandskap vert ivaretatt. Retningslinjene vidarefører inndelinga i tre soner, men med meir fridom i sone 3 for område med mindre press på areala. Dette gjeld for kommunane i Vestland med unntak av Bergen og nabokommunane. Fylkesrådmannen meiner at utkast til reviderte statlege planretningslinjer for strandsona vil vere ein god reiskap for kommunane i Vestland til ivaretaking av strandsoneverdiar samstundes som at tilhøve til næringsutvikling og arbeidsplassar vert vektlagt. Utvikling av strandsona kan bidra til meir attraktive stader med vektlegging av allmenn tilgang. Det er positivt at kommunane sitt ansvar for heilskapleg planlegging i strandsona vert vektlagt og at trong for kartlegging av strandsoneverdiane vert tydeleggjort. Differensieringa mellom sonene bør gjerast meir tydeleg ved at retningslinjene for pressområda i sone 2 bør vere meir lik sone 1 for å ivareta behovet for friluftsliv og rekreasjon, særleg i høve til dispensasjonar.

Det er tydeleggjort at fylkeskommunen har oppgaver og ansvar for oppfølging av retningslinjene gjennom medverknad i kommunalt planarbeid, handsaming av dispensasjonar i strandsona og i regional planlegging. Utarbeiding av regionale planar for å sikre heilskapleg tilnærming til strandsona på tvers av kommunegrenser bør vurderast gjennom regional planstrategi.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Paal Fosdal  
fylkesdirektør

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift*

## Saksutgreiing

### Bakgrunn for saka

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt forslag til reviderte statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona langs sjøen på høyring med frist 1. oktober. Endringane føl opp Granavolden-plattformen om revisjon med sikte på meir differensiert forvaltning i spreiddbygde område for å få større lokal handlefridom samstundes som rekreasjonsmoglegheiter og vern av kulturlandskap vert ivarettatt. Forslaget er utforma som statlege planretningslinjer (SPR) etter § 6-2 i plan- og bygningslova. SPR skal leggjast til grunn ved statleg, regional og kommunal planlegging og einskildvedtak etter plan- og bygningslova.

Forslaget er forenkla i høve til gjeldande retningslinjer. Ordninga med tre geografiske soner er vidareført; sone 1 - Kystkommunane i Oslofjorden, sone 2 - Andre område der presset på areala er stort og sone 3 - Område med mindre press på areala. Samanslåtte kommunar kan vere inndelt i fleire soner. Det går fram av høyringsbrevet at distriktsprofilen er styrka i dei reviderte retningslinjene, og at distriktskommunane vert gitt moglegheit til å legge til rette for næringsutvikling og busetting langs kysten. Det er tydeleggjort at behovet for arbeidsplassar, til dømes satsing på reiseliv og turisme skal tilleggjast vekt ved vurderinga av planar. Intensjonen med forslaget er at endringane skal gi meir fridom i sone 3 og i utkantområda i sone 2, medan dei ikkje skal medføre endringar i praksis i sone 1 eller pressområde i sone 2.

I Vestland ligg kommunane Alver, Askøy, Bergen, Bjørnafjorden og Øygarden innafør sone 2 der presset på areala er stort. Del av Alver (tidlegare Meland og Radøy kommunar) og del av Bjørnafjorden (tidlegare Fusa kommune) ligg i sone 3 med mindre press på areala saman med resten av kommunane i fylket. I gjeldande retningslinjer går det fram at Sunnhordlandskommunane Austevoll, Bømlo, Fitjar, Stord, Sveio og Tysnes var plassert i sone 3 i ein prøveperiode, da Sunnhordland var pilotregion for differensiert strandsoneforvaltning og skulle vurderast på nytt etter det.

### Innhaldet i retningslinjene

Formålet med retningslinjene er å tydeleggjere nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet langs sjøen. Retningslinjene skal bidra til å ivareta natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser, og unngå uheldig bygging langs sjøen. Strandsona gir grunnlag for næring og busetting langs kysten, og god arealplanlegging kan gi grunnlag for auka verdiskaping og fleire arbeidsplassar. Kommunane må balansere desse interessene i planlegginga. Retningslinjene utdjupar plan- og bygningslova (pbl) og gir statlege føringar for kommunane og fylkeskommunane si planlegging og saksbehandling. Det skal gjennomførast ei geografisk differensiering gjennom planlegginga. Praktiseringa av retningslinjene skal være strengast der utbyggingspresset er stort og verneverdiane er høgst.

Byggeforbodet i strandsona etter §1-8 i PBL gjer at det ikkje er tillate å iverksetje oppføring, riving, endring, endra bruk og andre tiltak knytt til bygg, konstruksjonar og anlegg, terrenginngrep eller oppretting og endring av eigedom i 100- metersbeltet. Byggeforbodet gjeld også for byar og tettstader. Dersom kommunen har opna for utbygging og fastsett byggegrense i kommuneplanen sin arealdel eller reguleringsplan, gjeld ikkje byggeforbodet. Kommunane kan også gje føresegner i kommuneplanen som opnar for visse tiltak i 100-metersbeltet knytt til landbruk, fiske, fangst, akvakultur og ferdsel til sjøs.

Offentlege myndigheiter sine oppgåver og ansvar går fram av SPR. Fylkeskommunane skal leggje retningslinjene til grunn i den regionale planlegginga, ved medverknad i kommunalt planarbeid og ved handsaming av dispensasjonssaker. Statlege og regionale myndigheiter kan fremje motsegn med grunnlag i SPR ved vesentlege regionale interesser, men det skal leggjast stor vekt på det lokale sjølvstyre i vurderinga. Det går fram av retningslinjene at regionale myndigheiter bør utarbeide regionale planar for å sikre ei heilskapleg tilnærming til strandsona på tvers av kommunegrensene.

Retningslinjene er delt i generelle retningslinjer og retningslinjer knytt til dei tre ulike sonene. Det går fram av dei generelle retningslinjene at tiltak i strandsona alltid må vurderast mot omsynet til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Desse omsyna er også tydeleggjort i forslaget. Tilhøve til planlegging i byar og tettstader er synleggjort, og også fastsetting av byggegrense i planane. Den bør fastsetjast heilskapleg i kommuneplanen gjennom kartlegging av dei konkrete strandsoneverdiane og funksjonell strandsoner.

I sone 1 Oslofjorden skal byggeforbødet praktiserast strengt og dispensasjonar skal unngåast. I sone 2 der presset på areala er stort skal byggeforbødet som hovudregel praktiserast strengt og dispensasjonar skal unngåast i sentrale område. Ny utbygging skal unngåast på areal med betyding for natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. I sone 3 for område med mindre press på areala skal bygging berre tillatast etter ei konkret vurdering ut frå lokale tilhøve. I område utan press vil det være enklare for kommunane å gje løyve til å bygge enn i område der presset er stort. Her bør det ikkje tillatast bygging i område som har spesiell verdi i samband med friluftsliv og allmenn ferdsel, naturkvalitetar, naturmangfald, kulturminne, kulturmiljø og landskap. Behovet for næringsutvikling og arbeidsplassar, for eksempel satsing på reiseliv og turisme, skal tilleggjast vekt ved vurdering av tiltak.

I høyringsbrevet ber departementet høyringsinstansane om å vurdere om endringane i reviderte statlege planretningslinjer for strandsona er klargjerande og vil auke forståinga av differensieringa i retningslinjene mellom pressområde og spreiddbygde strøk. Dei ber også om vurdering om endringane aukar lokal handlefridom samstundes som dei tar vare på natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

#### Vedtakskompetanse

Fylkestinget, sak 2019/13, har vedteke Reglement for folkevalde organ og delegering, Reglement for delegering etter særlov, lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27.06.2008 nr 71. Etter § 6-2 har Fylkesutvalet mynde til å gi høyringsfråsegn til statlege planretningslinjer.

#### Vurderingar og verknader

**Økonomi:** Ikkje relevant

**Klima:** 100-metersbeltet langs sjøen er utsett i samband med klimaendringar og havnivåstiging. SPR tar ikkje opp denne problemstillinga.

**Folkehelse:** Moglegheit for friluftsliv og rekreasjon er viktig for folkehelsa. Det er også oppleving av strandsoneverdiane landskap, kulturminne og naturmangfald. Dette er vektlagt i SPR.

**Regional planstrategi:** SPR for strandsona er i samsvar med måla i forslag til Utviklingsplanen for Vestland.

#### Generell vurdering

I dei nasjonale forventingane til regional og kommunal planlegging 2019-2023 går det fram at: *Regjeringa forventar at fylkeskommunane og kommunane vurderer arealbruken langs sjøen og langs vassdrag i eit heilskapleg og langsiktig perspektiv og tar særlege omsyn til naturmangfald, kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.* Dei statlege planretningslinjene konkretiserer desse forventingane og tydeleggjer korleis dei kan følgjast opp i kommunal og regional planlegging. Retningslinjene er tydelege på at kommunane aktivt skal avklare framtidig arealbruk i strandsona gjennom planlegging, først og fremst i kommuneplanarbeidet. Korleis dei ulike verdiane skal ivaretakast og korleis kommunane kan fastsetje byggegrense går også fram av retningslinjene. Såleis er retningslinjene til god hjelp i kommunalt planleggingsarbeid. Denne dimensjonen er meir tydeleg i dei reviderte retningslinjene enn i dei gjeldande.

#### Strandsoneverdiane

Fylkeskommunen har særleg ansvar for forvaltning av friluftsliv, kulturminne, kulturmiljø og landskap. Desse verdiane er tydeleg trekt fram i retningslinjene som vesentlege, både i formål, generelle retningslinjer og i dei geografisk inndelte retningslinjene. Punkta *6.1 Natur- og kulturmiljø og landskap* og *6.2. Friluftsliv* skildrar ivaretaking av desse verdiane. Etter fylkesrådmannen si vurdering er desse verdiane godt ivaretatt i utkastet til retningslinjer.

#### Kartlegging av strandsona

Det går fram av retningslinjene at kommunane kan setje annan byggegrense enn 100 meter gjennom kommuneplanen sin arealdel eller reguleringsplan. Byggegrensa bør fastsetjast heilskapleg i kommuneplanen gjennom kartlegging av dei konkrete strandsoneverdiane. I tidlegare Hordaland fylke har kartlegging av funksjonell strandsone med tilhøyrande byggegrense vore eit viktig grep i regional planlegging. I Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger er dette tydeleggjort gjennom mål, strategiar og retningslinjer for kommunal planlegging i strandsona.

Det har også vore følgt opp gjennom arbeid med eigen rettleiar for planlegging og forvaltning av strandsona med metodikk for kartlegging av funksjonell strandsone og fastsetjing av byggegrense. Formålet har vore å sikre heilskapleg handtering av strandsona i fylket og gje hjelp til kommunane i deira planlegging og praktisering.

Frå både regionalt nivå og kommunane har arbeid med funksjonell strandsone vore vurdert som eit godt grep med lokal tilpassing og kartlegging av konkrete strandsoneverdiar. Ein føresetnad for fastsetjing av ny byggegrense er kartlegging av strandsoneverdiar for å sikre fullgodt kunnskapsgrunnlag.

#### Strandsona i byar og tettstader

I retningslinjene er det fokus på ivaretaking av strandsona i tettbygde strok. Sjølv om byggeforbodet etter lova gjeld, skal behovet for fortetting, sentrums- og byutvikling vektleggjast. Det skal leggjast vekt på å sikre allmenn tilgjenge til sjøen gjennom til dømes etablering av turvegar, strand-promenadar og badeplassar. Slik kan strandsona vere ein ressurs i utviklingsprosessar i for å auke attraktiviteten i sentrumsområda. Dette grepet er i samsvar med regionale planar for sentrumsutvikling i Vestland.

#### Forholdet mellom sone 2 og sone 3

Vestland fylke har hovudsakleg kommunar i sone 3, med unntak av Bergen og nabokommunane der presset på areala er stort. Fylkesrådmannen meiner at det bør være ein tydeleg forskjell på retningslinjene i sone 2 og 3. Behovet for næringsutvikling og arbeidsplassar bør vektleggjast i sone 3 slik retningslinjene legg opp til, men praktiseringa av pressområda i sone 2 bør være streng. Når det gjeld dispensasjonar meiner fylkesrådmannen at retningslinjene bør vere tydelegare på at desse skal unngåast i pressområde, ikkje berre som ein hovudregel. Det er uheldig at strandsona vert utbygd gjennom dispensasjonar og ikkje gjennom heilskapleg kartlegging, planlegging og forvaltning.

Sjønært friluftsliv er ein viktig og verdifull ressurs i urbane område. I eit samfunn der ein aukande del av befolkninga bur i urbane område vert verdien av denne type nær-friluftsliv styrka. Ivaretaking, opprusting og tilbakeføring av strandlinje i urbane og tettbygde område vil bidra til utvikling av berekraftige byar og tettstader, der innbyggjarane vil oppleve at det er godt å bu. Retningslinjene bør difor vere tydelegare på at kommunal planlegging skal sikre areal for sjøtilknytt friluftsliv i urbane og tettbygde område. Dette kan særleg vere aktuelt ved transformasjon av område som tidlegare har vore nytta til næring, industri, samferdsle og hamn. Slike tomter er oftast svært attraktive for utbygging, og utviklinga er prega av eit stort press i retning av utbygging. Tydlege retningslinjer om at friluftsliv skal ha høg prioritet ved transformasjon innanfor strandlinja i urbane og tettbygde område vil difor vere eit svært viktig verktøy for å lukkast med vern av slike område.

Fleire av kommunane langs kysten i Vestland har lite utbyggingspress og nedgang i folketal. For at bygdene langs kysten skal kunne utvikle seg, er det viktig å legge til rette for moglegheit for utvikling av attraktive bustader og næringsareal.

Det er difor positivt at forslag til retningslinjer opnar for ny utbygging i område der alt, eller det meste, tilgjengelege areal for utbygging finst innanfor 100-metersbeltet. Retningslinjene bør legge tydlege føringar om at slik utbygging skal vere forankra i kommuneplan, og dermed del av ei heilskapleg vurdering av arealbruken i kommunen. Retningslinjene bør og vere tydelege på at omsynet til samordna bustad- areal- og transportplanlegging må ligge til grunn for vurderingane av ny utbygging i kommuneplanen. Planlegginga må legge opp til at ny utbygging vert lokalisert til eksisterande knutepunkt, tenester og infrastruktur. På den måten syter ein for ein mest mogleg berekraftig utvikling av busetnad og næring i distrikta, der ein styrker livsgrunnlaget til eksisterande bygder og tettstader, styrker grunnlaget for å oppretthalde gode tenester i distrikta og reduserer behovet for transport og utbygging av ny infrastruktur.

Retningslinjene pkt 10.3 *Plassering av nye bygg* trekk fram at utbygginga bør så langt mogleg lokaliserast til område som er bygd på frå før med vekt på felles løysingar for vegar og annan teknisk infrastruktur. Det vert også trekt fram at alternativ plassering bør vurderast og veljast dersom mogleg. Ved vektlegging av næringsutvikling og arbeidsplassar i sone 3 er det viktig at næringsareala i strandsona vert brukt til næring som har trong for sjøtilgang og ikkje til generell næringsverksemd. Dette bør vere ein føresetnad for planlegging av næringsareal i strandsona.

Retningslinjene er meir tydeleg på vektlegging av næringsutvikling og arbeidsplassar i sone 3 enn dei gjeldande. Slik sett er dei meir differensiert mellom pressområde og spreiddbygde strok. Etter fylkesrådmannens vurdering bør forskjellen mellom sone 2 og sone 3 være enda større og

retningslinjene for sone 2 bør være meir lik retningslinjene i sone 1. Det er lite forskjell mellom pressområda i sone 2 rundt Bergen og Oslofjorden.

#### Konklusjon

Fylkesrådmannen meiner at utkast til reviderte statlege planretningslinjer for strandsona vil vere ein god reiskap for kommunane i Vestland til ivaretaking av strandsoneverdiar. Gjennom heilskaplege planprosessar og kartlegging av strandsoneverdiane kan kommunane balansere strandsoneverdiane mot tilhøve til næringsutvikling og arbeidsplassar. Differensieringa mellom sonene bør gjerast meir tydeleg ved at retningslinjene for pressområda i sone 2 bør vere meir lik sone 1, særleg i høve til dispensasjonar.