

Planretningslinjer for en differensiert forståelse av byggeforbudet i strandsonen erfart av tre kommuner

Planning guidelines for differentiated understanding of the building ban for the coastal zone's effect on the proceedings in three municipalities

Maren Fladseth Alvheim

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP
Institutt for Landskapsplanlegging
Masteroppgave 30stp. 2013



Forord

Jeg ønsker spesielt å takke min imøtekommende veileder ved institutt for By- og regionplanlegging, Knut Bjørn Stokke, for gode veiledninger og for villighet til å bidra over korte tidsfrister. Videre ønsker jeg å takke informanter i administrasjonen i Fredrikstad kommune, Tvedestrand kommune og Fitjar kommune, og representanter fra Fylkesmannen i Østfold, Fylkesmannen i Aust-Agder og Fylkesmannen i Hordaland for å ta seg tid til å gi meg utfyllende oppfatninger av relativt nye retningslinjer. Jeg ønsker også takke representant fra Fylkesmannen i Rogaland for bidrag til å avgrense antall informanter for å belyse problemstillingen.

Til slutt ønsker jeg å takke mine to søstre for støtte og gjennomgang av oppgaven og hele familien for verdsatte oppmuntringer i arbeidsperioden, som jeg ikke kunne vært foruten. Sist, men ikke minst, vil jeg takke samboeren min for nødvendig hjelp til strukturering av arbeidstiden mot innlevering.

Kristiansund, 15.desember, 2013

Maren Fladseth Alvheim

Sammendrag

I plan- og bygningsloven er det nå delvis videreført og innstrammet et unntak fra byggeforbudet for å ta hensyn til variasjonene mellom landets kystkommuner. Unntaket innebærer at kommunene må fastsette en ny byggegrense gjennom plan for å fravike forbudet mot bygging i strandsonen. Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR) er iverksatt med mål om å tydeliggjøre kommunenes adgang til å bygge i strandsonen gjennom plan. Oppgaven søker å avklare om retningslinjene har blitt opplevd som en endring for saksbehandlingen av utbygginger i strandsonen for intervjuede kommuner i studien, både for den enkelte kommune og en forskjellig adgang til å vurdere utbygginger mellom kystkommunene.

For å innhente erfaringer med praktisering av planretningslinjene har tre kommuner blitt intervjuet, en for hver av retningslinjenes soner. Fredrikstad, Tvedestrand og Fitjar kommuner er valgt som informanter for å belyse erfaringer med saksbehandling i henhold til føringene, og intervju av Fylkesmann i Østfold, Fylkesmannen i Aust-Agder og Fylkesmannen i Hordaland supplerer forståelsene av føringene for kommunenes saksbehandling. Erfaringene har blitt innhentet gjennom intervju og kommunenes plandokumenter, og forstått opp mot et studie av blant annet lovforslaget til ny plan- og bygningslov.

Resultatene viser at SPR ikke har medført endringer for saksbehandlingen i Fredrikstad kommune da føringene i rikspolitiske retningslinjer iverksatt allerede i 1993 og flere regionale planer har klargjort utbyggingspraksisen for kommunen. Retningslinjene er ikke oppfattet som å gi en endret adgang til å forvalte strandsonen gjennom plan eller dispensasjon, men kommunerepresentanten mente likevel føringene var til nytte da den virker som å understreke den allerede strenge forståelsen av utbyggingspraksis for kommunen. Fylkesmannen i Østfold supplerte forståelsen til representant for Fredrikstad kommune.

Resultatene fra Tvedestrand kommune viser at kommunen har forsøkt å løse problemet med en ressurskrevende dispensasjonspraksis for å bygge i strandsonen allerede før SPR ble iverksatt. Kommunen hadde derfor ikke ansett SPR som å medføre endringer for saksbehandlingen. Igangsettingen av planarbeidet ble derimot motivert av en konfliktfylt mulighet til å forvalte i strandsonen på bakgrunn av forholdet til tidligere Fylkesmann, og et ønske om å fortsette som en pilotkommune innenfor strandsoneforvaltning.

Representant for kommuneadministrasjonen i Fitjar kommune og Fylkesmannen hadde oppfattet SPR som nye regler for strandsonen, som supplement for åpningen for utbygging i unntaket fra byggeforbudet i § 1-8 tredje ledd. Den faktiske endringen for saksbehandlingen var et resultat av en kartlegging av strandsonen gjennom et regionalt samarbeid, som har gitt mulighet til å fastsette en byggegrense som differensierer muligheten for utbygging i strandsonen.

Abstract

An exception to the rule of prohibition against building in the coastal zone given by The Planning and Building Act is now partially extended and tightened to take into account the variations between the country's coastal conditions. The exemption means that municipalities must establish a new building limit through planning to waive the ban on construction in the coastal zone. National Policy Guidelines for a Differentiated Management of the Shoreline along the Sea (SPR) is implemented with the aim of clarifying the municipalities possibility to build in the coastal zone through planning. This paper seeks to clarify whether the guidelines have been experienced as a change of proceedings of developments in the coastal zone for municipalities interviewed in this study, both for the individual municipality and a different opportunity to consider developments between coastal municipalities.

To obtain data of the management according to the guidelines three municipalities were interviewed, one for each of the guidelines' three zones. Fredrikstad, Tvedestrand and Fitjar municipalities were selected as informants to illuminate their experiences of case management according to the guidelines, and the County Governor of Østfold, the County Governor of Aust-Agder and the County Governor of Hordaland are interviewed to supplement the understanding of the guidelines importance for municipal proceedings. The data found through the qualitative interviews and municipal planning documents, are discussed against a study of, among other things, the bill for the new Planning and Building Act.

Collected results show that the SPR has not led to any change of the procedure of coastal zone management in Fredrikstad based on current guidelines implemented in 1993 and several regional plans that have already established the development practice for the municipality. The guidelines are not understood as providing a modified right to manage the coastal zone through planning or exemption, but the municipal representative, however, believed the guidelines to be useful as they seem to emphasize the already strict interpretation of the development practice for the municipality. County Governor of Østfold supplemented the understanding of the representative of the municipality of Fredrikstad.

The results from Tvedestrand show that the municipality has tried to solve a problem with resource-intensive exemptions for building in the coastal zone even before the SPR was implemented. The municipality had therefore not considered SPR as causing changes of procedure of building applications. The commencement of the planning process, however, was motivated by a conflict for the opportunity to manage the coastal zone on a local basis, based on the relationship with former county governor and a desire to continue as a pilot municipality within shoreline management.

Representative of the municipal administration in Fitjar municipality and the County Governor of Hordaland had perceived SPR as new rules for the coastal zone area as a supplement to the access of development by determining a new building ban in § 1-8 third paragraph. The actual change of procedure is the result of a survey of the coastal zone through regional cooperation which has

provided the opportunity to fix a building limit that differentiate the opportunity for development in the coastal zone.

Innhold

1 Innledning	1
1.1 PROBLEMSTILLINGER	2
2 Metode	3
2.1 KVALITATIV METODE	3
2.2 GJENNOMFØRING AV INTERVJU	3
3 Utbygging i strandsonen	6
3.1 SITUASJONEN FOR 100-METERSBELTET LANGS SJØEN	6
3.2 INNSKJERPEDE OG KONKRETISERTE FORVALTNINGSREGLER	6
3.3 STATLIGE PLANRETNINGSLINJER FOR DIFFERENSIERT FORVALTNING AV STRANDSONEN LANGS SJØEN	7
4 Erfart strandsoneforvaltning etter iverksetting av SPR	10
4.1 KOMMUNEPRESENTASJON	10
4.2 ERFARINGER FRA ØSTFOLD	12
4.3 ERFARINGER FRA AUST-AGDER	16
4.4 ERFARINGER FRA HORDALAND	21
5 Diskusjon	26
5.1 JURIDISKE VIRKNINGER AV SPR	26
5.2 TYDELIGGJØRING AV GJELDENDE REGLER FOR STRANDSONEN	27
5.3 DIFFERENSIERT ADGANG FOR UTBYGGING	29
5.4 ADGANGEN FOR HÅNDTERING AV UTBYGGING GJENNOM PLAN	31
5.5 ADGANGEN FOR UTBYGGING GJENNOM DISPENSASJON	33
5.6 ERFARTE ENDRINGER FOR SAKSBEHANDLINGEN AV UTBYGGING I STRANDSONEN MEDFØRT AV SPR	34
6 Metodediskusjon	37
6.1 REPRESENTATIVITET OG VALIDITET	37
6.2 TIDSPUNKT FOR INTERVJU	37
7 Konklusjon	39
7.1 KONKLUSJON	39
7.2 FORSLAG TIL VIDERE ARBEID	40
8 Litteratur	42
Vedlegg 1: Oppsummert intervjuguide	45

Figurer

Figur 1 Geografisk inndeling av kommuner i SPR (Miljødirektoratet, 2013b)

Figur 2 Fitjar i Hordaland (Søby, 2006a)

Figur 3 Tvedestrand i Aust-Agder (Søby, 2006b)

Figur 4 Fredrikstad i Østfold (Søby, 2006c)

1 Innledning

Strandsonen er et område med verdi for et mangfold av interesser, som skal bli ivaretatt gjennom planlegging av kommunen og kontroll av overordnet myndighet. Et generelt byggeforbud i strandsonen har ikke hindret videre utbygging i disse arealene.

Allerede i 1965 ble et byggeforbud fastsatt i strandsonen, for å ta hensyn til allmenn tilgjengelighet ved sjøen. Byggeforbudet gjelder i et 100 meter bredt belte langs sjøen, kalt 100-metersbeltet. Økt interesse for utbygging i disse områdene medførte videre utbygging på tross av byggeforbudet. I plan- og bygningslov (heretter omtalt som pbl) av 1985 ble reglene for strandsonen konkretisert og innskjerpet for å sette strengere rammer rundt utbygging langs med sjøen. Det var diverse unntak fra byggeforbudet, deriblant muligheten til å gi utbyggere dispensasjon fra regelen. Den økte interessen for utbygging økte fortsatt på tross av reglene, og revidert pbl av 2008 innførte et strengere byggeforbud og en enda strengere adgang til å gi dispensasjon.

Reglene er nå strammet inn for å skulle hindre nedbygging av strandsonen. En del av utbyggingen forekommer "bit for bit" gjennom dispensasjoner fra byggeforbudet eller gjeldende planer, eller gjennom reguleringsplaner. Summen av utbyggingene gjennom enkeltvedtak kan gi store negative konsekvenser for allmennhetens muligheter til å utøve friluftsliv, på tross av at utbyggingen i seg selv er beskjedne (Stokke, m. fl, 2008). Det blir stilt andre saksbehandlingskrav til dispensasjoner, til forskjell fra planer som skal gjennomgå en demokratisk prosess med krav til medvirkning i planprosessen og utlegging til høring og offentlig ettersyn. Presset på sentrale områder i kommuner varierer mellom kystkommunene og variasjonen langs kysten har vært grunnlag for forvaltningsregler omtalt som stive. I forbindelse med utarbeidingen av ny lov ble det uttrykt et behov for føringer for kommuner med mindre press fra utbyggingsinteresser, for å klargjøre adgangen til å vurdere utbygging.

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning i strandsonen langs sjøen (heretter omtalt som SPR) ble i 2011 iverksatt for å klargjøre nasjonale mål for å understreke adgangen til å tolke bestemmelsene for 100-metersbeltet forskjellig. Ny pbl åpner for at kommunene kan fastsette en differensiert byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan til forskjell fra forvaltning ut fra et konstant 100-metersbelte. SPR forsøker å tydeliggjøre adgangen til å vurdere hvor utbygging kan forekomme etter lokale vurderinger. De nasjonale føringene deler derfor landets kystkommuner inn i tre kategorier med noe forskjellige føringer mellom områder kategorisert til svært stort press på strandsonereale, områder med stort press og områder med mindre press på disse arealene. Oppgaven vil omhandle eventuelle forskjeller SPR har medført for tolkningen av lovgivningens åpning for adgang til å bygge i strandsonen gjennom plan.

1.1 PROBLEMSTILLINGER

Overordnet problemstilling jeg søker å belyse i oppgaven er:

Er Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR) erfart som å medføre endringer for saksbehandlingen av utbygging i strandsonen?

For å belyse problemstillingen har jeg valgt følgende underproblemstillinger:

- *Hvilken juridisk virkning medfører SPR for saksbehandling av utbygging i strandsonen?*
- *Har SPR medført en tydeliggjøring av gjeldende regler for utbygging i strandsonen for de utvalgte kommuner og Fylkesmenn i denne studien?*
- *Har SPR medført en differensiert adgang til utbygging for de utvalgte kommuner i denne studien?*
- *Har SPR medført endringer for andelen av utbygging gjennom plan og dispensasjon for de utvalgte kommuner i denne studien?*

2 Metode

2.1 KVALITATIV METODE

Valgt metode for å undersøke mine problemstillinger er kvalitativ forskningsmetode, gjennom intervjuer og dokumentanalyse. Da SPR er av en relativt ny dato og få erfaringer var dokumenterte ved oppgavestart, har jeg valgt å innhente erfaringer ved kommunale planarbeid i henhold til SPR gjennom telefonintervjuer av et utvalg av kommuner og Fylkesmenn, og dokumentanalyser av blant annet plandokumenter og rundskriv fra Miljøverndepartementet. Kvalitative metoder er ofte gunstige å bruke når emnet er lite undersøkt (De nasjonale forskningsetiske komiteer, 2013).

Dersom forskeren søker en forståelse av intervjupersonenes oppfatninger, meninger, erfaringer og holdninger til spesielle områder blir som regel det kvalitative intervjuet benyttet, i følge Kvale & Brinkmann (2009). Da jeg søker oppfatningen til den enkelte saksbehandler som representerer den enkelte myndighet faller det naturlig å benytte intervju som metode for å innhente empiri til diskusjon av forskningsspørsmålene i oppgaven. Intervjuene ble basert på en intervjuguide felles for de intervjuede kommunerepresentantene og en for representantene for Fylkesmenn, som er vist oppsummert i Vedlegg 1. Det semistrukturerte kvalitative forskningsintervjuet ble valgt for innhenting av erfaringer fra representantene. Jeg forsøkte å starte intervjuene med åpne spørsmål for å forstå hvordan kommunene og Fylkesmenn har oppfattet SPR. Det ble forsøkt å unngå en for stram struktur i intervjuet for å åpne for at informantene kunne dele fritt av sine oppfatninger. Noe detaljerte spørsmål ble derimot stilt for å holde informantene til saken. Dette er intensjonen bak et semistrukturert intervju i følge Larsen (2007).

For å supplere forståelsen av de innhentede resultatene gjennom intervjuene og som grunnlag for å diskutere resultatene opp mot empirien, ble Informasjon innhentet gjennom dokumentanalyse ved litteraturgjennomgang av SPR, lovforarbeid og plandokumenter. Juridisk metode er også benyttet til en viss grad for undersøkelse av hvordan ordlyden i føringene kan bli tolket i saksbehandlingen av myndighetene.

2.2 GJENNOMFØRING AV INTERVJU

For å belyse problemstillingen ønsket jeg å intervju lokale og regionale myndigheter som har ansvar for å behandle planer og byggesaker. Kommuner ble valgt på grunnlag av rollen som saksbehandler og arealforvalter. Fylkesmenn ble valgt da myndigheten vil vurdere kommunale vedtak i strandsonen mot blant annet føringer i SPR, og kan derfor bidra med informasjon om kommunenes forståelse av SPR. For å finne erfaringer fra de tre soneinndelingene i SPR ble representanter for én kommune i hver av SPR sine soner valgt.

Valget av fylkesmann ble betinget av valget av kommune. Intervjuede lokale myndigheter er Fredrikstad, Tvedestrand og Fitjar kommuner, og intervjuede Fylkesmenn er Fylkesmannen i Østfold, Fylkesmannen i Aust-Agder og Fylkesmannen i Hordaland.

Erfaringene presentert i oppgaven vil ikke være representative for samtlige Fylkesmenn og kommuner i Norge, på grunn av et begrenset antall kommuner og informanter. Da SPR er av en relativt ny dato og karakter var også utvalget av relevante kommuner begrenset da få kommuner hadde erfart saksbehandling i henhold til SPR. Tilgjengelige plandokument og villighet til samarbeid ble også førende for valget av intervjuobjektene. Jeg søker med oppgaven å forstå hvordan SPR er blitt brukt i forvaltning av strandsonen, og at valgte case vil være til hjelp for å oppnå en slik forståelse.

Valgt informant for å belyse erfaringene med SPR fra sone 1 ble representant for Fredrikstad kommunes planavdeling. Kommunen er en attraktiv bykommune utsatt for et sterkt utbyggingspress i strandsonen, hovedsakelig fra bolig- fritidsbolig- og næringsutbygging. Kommunens plassering i Ytre Oslofjorden er en faktor for et stort press på strandsonearealene. Gjeldende kystsoneplan for Fredrikstad ble nylig rullert i henhold til SPR, som i planprosessen ble møtt med innsigelser fra Fylkesmannen. Representant for Fylkesmannen i Østfold ble intervjuet angående tolkning av SPR i deres veiledning og saksbehandling overfor kystkommunene i Østfold.

Valgt kommune for sone 2 ble Tvedestrand, som blir ansett som pilotkommunen for differensiert strandsoneforvaltning, da Tvedestrand er første kommune i landet til å innføre "differensierte byggegrenser" (Nesland, 2013). Tvedestrand kommune ble i stor grad valgt på bakgrunn tilgjengelig informasjon om kommunens planarbeid i henhold til SPR. Kommunen stilte seg positive til å dele erfaringer med fullført planarbeid med fastsatt byggegrense i strandsonen forskjellig fra 100-metersbeltet, som også ble utslagsgivende for valget. Tvedestrand kan være representativ angående andel hyttebebyggelse, næringsområder og verdier i strandsonen for kommuner med stort utbyggingspress langs sørlandskysten. Et tidligere konfliktfylt forhold mellom kommunen og Fylkesmannen kan avklare problem som oppstår mellom forvaltningsmyndighet og kontrollorgan, til forståelse av nye planretningslinjer.

Bakgrunnen for valget av Fitjar kommune for innhenting av erfaringer fra sone 3 var kommunens samarbeid med flere kommuner i det interkommunale Sunnhordalandsamarbeidet hvor formålet er å oppnå en differensiert utbygging i tråd med SPR (Akvtor, 2010a). Samarbeidsprosjektet ble igangsatt som et svar på forslaget om å plassere flere kommuner i fylket i samme kategori som kystkommuner i Oslofjordregionen i nye planretningslinjer (Vermedal, 2009), og derfor i forkant av SPR. Fitjar kommune var plassert i strengeste sone i forslaget til planretningslinjene, men benyttet sjansen til å gi innspill til kommunens plassering da forslaget lå ut til høring og offentlig ettersyn (Akvtor, 2010a). SPRs punkt 7.1 oppgir at flere kommuner i Sunnhordaland ble plassert i sone 3 som en prøveordning på bakgrunn av å være innen en pilotregion for differensiert strandsoneforvaltning og plasseringen vil bli revurdert i 2014. Som en forutsetning fra Miljøverndepartementet for at Sunnhordalandskommunene skal

ligge utenfor det strengeste strandsonevernet inngår nå Fitjar kommune i utarbeidingen av en interkommunal strandsoneplan, som skal resultere i et felles regelverk (Fitjar kommune, 2013). Strandsoneplanen skal inngå i vurderingsgrunnlaget når plasseringen av kommunene skal bli revurdert i 2014.

Kommunens sammensetning av øygrupper og fastland, og utfordringer med fraflytting fra kommunen, kan gi representative erfaringer for kommuner i sone 3. Fitjar var ved valget av intervjuobjekt en av to kommuner i fylket med et igangsatt kommuneplanarbeid etter iverksettelsen av SPR, men var eneste kommune som har vedtatt kommuneplanen i henhold til SPR. Min kontaktperson hos Fylkesmannen i Hordaland påvirket valget av intervjuet kommune i sone 3. Arbeid med differensiert strandsoneforvaltning gjennom Sunnhordalandsamarbeidet kan ha gitt Fylkesmannen erfaringer med en differensiert arealdisponering. Fylkets høye dispensasjonsantall over flere år ble også sett som interessant for å belyse kommunal forvaltning av strandsonen.

3 Utbygging i strandsonen

Strandsonen kan være et trekkplaster i kommunene for blant annet tilflytting, næringsliv og turisme. Landområdene nær sjøen er også viktige for naturmangfold, landskap, friluftsliv, ivaretagelse av kulturmiljøer og kulturminner og andre allmenne interesser. Statlige myndigheter har søkt å fastsette strenge regler for kommunal arealforvaltning med formål om å verne strandsonen og hindre nedbygging og privatisering av landets kystlinje. Praksisen har likevel vært gradvis nedbygging på tross av strenge regler omtalt som stive. Et behov for en differensiering av reglene har lenge vært etterlyst med bakgrunn i at 100-metersbeltet ikke kan gjelde i hele landet.

3.1 SITUASJONEN FOR 100-METERSBELTET LANGS SJØEN

Strandsonen er utsatt for et visst utbyggingspress, med størst press i Oslofjordområdet og et noe mindre press i de nordlige kystkommunene. Utbygging i strandsonen har foregått over lang tid med allmennheten som den store taper av tilgjengelig areal. Kulturlandskap og biologisk mangfold som viktige ressurser for utøvelse av friluftsliv blir bitvis redusert ved enkeltinngrep, hvor summen av inngrepene utgjør problemet. En utfordring for tilgjengeligheten i strandsonen er denne "bit for bit"-utbyggingen som i stor grad forekommer gjennom enkeltsaker fremfor helhetlige planer (Stokke, m. fl., 2008). Antall mottatte og innvilgede dispensasjonssøknader var større enn antall utbyggingssøknader i henhold til plan i perioden 2011-2012 (SSB, 2013). I tillegg har utbyggingen forekommet i stor grad gjennom vedtatte kommuneplaner og reguleringsplaner i henhold til pbl (SSB, 2012). Lovforarbeidet til pbl påpeker at det i hovedsak er dispensasjoner fra byggeforbudet og LNF-områder i kommuneplaner som gir den uheldige utviklingen i strandsonen (Ot. Prp. 32, 2008, s. 30). I praksis forekommer utbygging som mindre tiltak langs kysten i Oslofjorden, og som større nybygg i de andre delene av landet i følge lovforslaget.

Utbygging er en stor faktor for at strandsonen er blitt mindre tilgjengelig for allmennheten, men kan også være lite tilgjengelig grunnet terreng, oppdyrking eller teknisk infrastruktur (Direktoratet for Naturforvaltning, 2012). Forskjellige forhold langs kysten gir grunnlag for en geografisk differensiering for disponering av strandsoneareal, uten å gå på bekostning av hensynene bak strandsonevernet (Ot. Prp. 32, s. 30).

3.2 INNSKJERPEDE OG KONKRETISERTE FORVALTNINGSREGLER

§ 1-8 i pbl av 2008 viderefører og skjerper byggeforbudet i strandsonen i § 17-2 i pbl av 1985. Byggeforbudet er innskjerpet til å gjelde samtlige tiltak i strandsonen, med unntak

av fasadeendringer. Dersom samtlige tiltak i 100-metersbeltet skal være forbudt eller bli stilt krav til utarbeiding av reguleringsplan, vil det bli ført et for stivt system i følge Odelstingsproposisjonen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plandelen) (Ot. Prp. nr. 32, s. 175). Lovforslaget begrunner den generelle regelen i fjerde ledd for nærmere bestemmelser i kommuneplanens arealdel som en innføring for å redusere stivheten i systemet. Regelen åpner for at kommunen kan muliggjøre slike tiltak ved å avgrense utbyggingen ved fastsetting av en ny byggegrense som vil oppheve byggeforbudet i § 1-8, og gi bestemmelser i plan for en eventuell utbygging i enkelte områder. Målet med innskrenkingen er å sikre at også små tiltak må bli avklart i forhold til plan (Ot. Prp. nr. 32, s. 175). Det uklare unntaket for utbygging som er endringer på eksisterende bebyggelse er ikke videreført i loven av 2008. Uttaket innebærer at mindre tilbygg i 100-metersbeltet nå vil bli rammet av forbudet.

Kommunenes dispensasjonsadgang som fremgår av § 19-2 andre til fjerde ledd innebærer at det kan bli gjort unntak fra gjeldende arealplaner og lovens øvrige bestemmelser. Bestemmelsen er også gjort strengere i pbl av 2008. Hensikten bak lovendringene var å hindre en negativ bitvis nedbygging av strandsonen og sikre helhetlig og langsiktig planlegging som beslutningsgrunnlag. For å sikre en grundig saksbehandling og ikke hule ut forutsigbarheten i arealforvaltningen skal terskelen være høy for å gi dispensasjon, spesielt i strandsoneområder med stort utbyggingspress. Miljøverndepartementet understreker i rundskriv T-2/09 at utbygging ikke skal forekomme gjennom dispensasjonsgivinger (s. 34). Bygging i disse områdene skal bli gitt tillatelse i henhold til planer og retningslinjer som etter konkrete vurderinger differensierer hensynene i strandsonen.

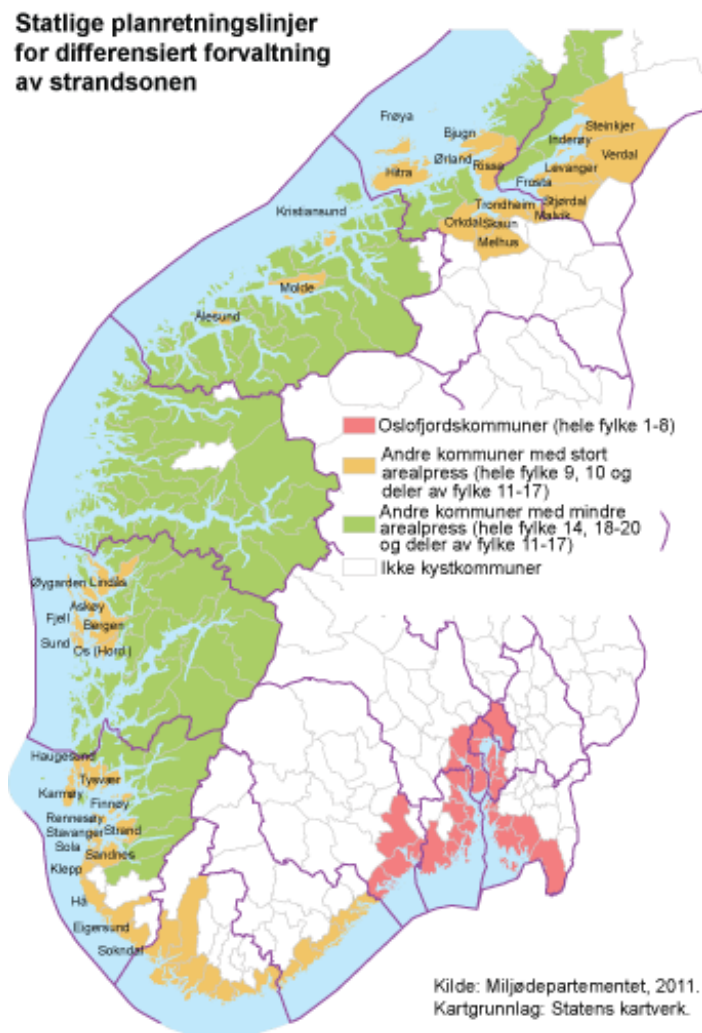
Byggeforbudet skal ikke være til hinder for en videre bærekraftig utvikling i områder hvor bosetting og næringsliv er knyttet til strandsonen, i følge departementet (Miljøverndepartementet, s. 34). Kommunene har et behov for å utvikle arealene, og byggeforbudet skal derfor ikke være et hinder for utvikling da forholdene langs kysten er forskjellige i følge lovforslaget.

3.3 STATLIGE PLANRETNINGSLINJER FOR DIFFERENSIERT FORVALTNING AV STRANDSONEN LANGS SJØEN

Nasjonal arealpolitikk for 100-metersbeltet langs sjøen er forsøkt tydeliggjort i Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, iverksatt 25. mars 2011. SPR gir retningslinjer for kommuners adgang til å tilrettelegge for utbygging gjennom plan eller dispensasjon, med et mål om å forhindre uheldig bygging langs sjøen og ivareta allmenne interesser, jf. byggeforbudet i pbl § 1-8. Miljøverndepartementet fremmet i pressemeldingen "Nye retningslinjer for strandsonen" også et mål om å gi muligheter for næringsutvikling gjennom kommuneplan (Miljøverndepartementet, 2011).

Planretningslinjene skal gi en sterkere geografisk differensiering, hvor strengeste vern om strandsonen skal gjelde for sentrale områder med stort press på arealene. I slike områder skal byggeforbudet og dispensasjonsadgangen bli vurdert strengt. For kommuner med mindre press på strandsonereale skal adgangen for utbygging i disse områdene være snillere. Adgangen er differensiert for å sikre utviklingsmuligheter i distriktene, og især for næringsutvikling (Miljøverndepartementet, 2011). Inndelingen av kystkommuner i retningslinjene er vist i figur 1.

Intensjonen med planretningslinjer for en differensiering av reglene er i følge lovforarbeidet et strengere strandsonevern enn vernet i pbl av 1985 (s. 30). I kystkommuner med begrensede alternativer til utbygging i 100-metersbeltet langs sjøen og i andre områder med lite utbyggingspress, kan derimot strandsonen bli forvaltet differensiert. Lovforarbeidet understreker at en differensiering ikke behøver svekke hensynene bak strandsonevernet.



Figur 1: Geografisk inndeling av kommuner i SPR (Miljødirektoratet, 2013b).

3.3.1 Differensiert byggeadgang i strandsonen

Det er primært regelen i § 1-8 tredje ledd om muligheten for å fastsette ny byggegrense i tråd med plan som åpner for at kommunene kan differensiere strandsoneforvaltningen gjennom plan. For kommuner i sone 1 skal byggeforbudet bli praktisert strengt og byggetiltak i områder av betydning for andre hensyn skal ikke bli tillatt. Ordlyden om adgang til utbygging i områder "uten betydning" for andre formål, er et svært strengt vilkår i følge Myklebust og Schütz sin artikkel Statlege planretningslinjer for forvaltning av strandsona (2012, s. 101).

For kommuner i sone 2 er utgangspunktet som for Sone 1, med streng praktisering av byggeforbudet. En slik praktisering er presisert som en hovedregel og for sentrale områder utsatt for stort press. Til forskjell fra Sone 1 hvor utbygging eller landskapsinngrep i områder av betydning for andre formål ikke skal bli tillatt, er føringen for sone 2 gjort mildere ved å uttrykke at slike tiltak skal bli unngått.

For sone 3 legger retningslinjene opp til kommunal styring av den kommunale forvaltninga av strandsonen, til forskjell fra føringene for de andre sonene (Myklebust & Schütz, 2012, s. 102). Retningslinjene uttrykker ikke en streng praktisering av byggeforbudet for sonen, men at eventuelle utbygginger skal bli vurdert ut fra en lokal vurdering. For utbygging i områder av betydning for blant annet allmennheten, uttrykker SPR at slike tiltak ikke bør bli tillatt i områder av spesiell verdi for naturvern- og friluftlivsinteressene oppnevnt i § 1-8 første ledd. SPR åpner her for en større mulighet for vektlegging av forskjellige interesser i det aktuelle området. Retningslinjen oppgir også at behovet for vern skal bli vektet opp mot hensynet til landbruk, fiske, oppdrett og reindrift.

3.3.2 Virkeområde

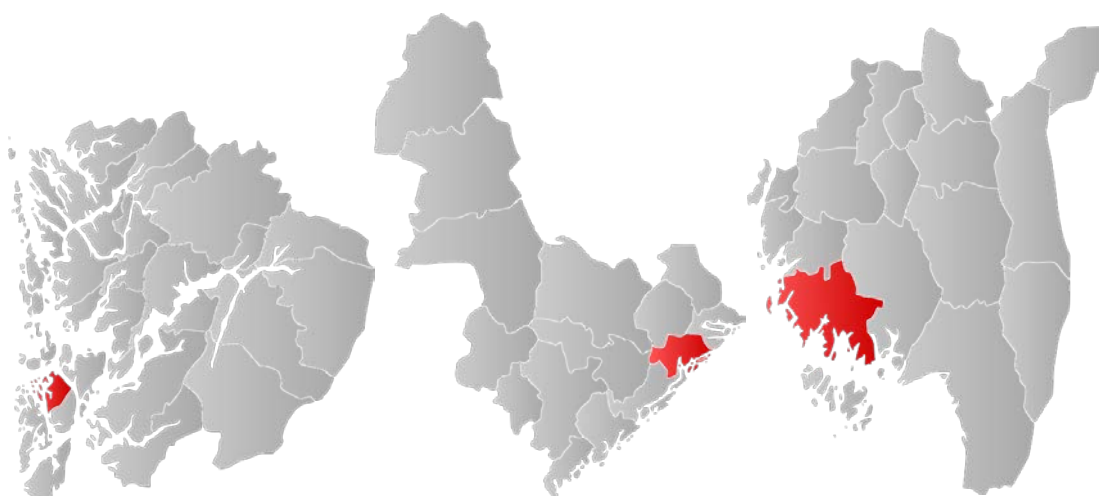
SPR gjelder kun for utbygging langs sjø, til forskjell fra byggeforbudet som også omfatter bygging i hundremetersbeltet langs vassdrag. De statlige føringene er gjeldende for strandsonen, som også innebærer byer og tettsteder i disse områdene. Mange byer og tettsteder er etablert i krysninger mellom sjø og land hvor press i sentrale deler vil være utbygging av boliger og næringsbygg. I områder i større avstand fra byer og tettsteder kan presset på strandsonen komme fra blant annet fritidsboligutbygging og reiselivsanlegg tilknyttet sjøen. Unntaket for utbygging som fortetting i tettsteder ble uttatt fra pbl av 2008 på grunn av en vanskelig definering av begrepet tettbygd strøk, etter Ot. Prp. Nr. 32 (s. 64), og at slike områder normalt må bli områderegulert. Retningslinjene utdyper ikke føringene for byer og tettsteder utover å påpeke at slike områder bør bli fortettet.

4 Erfart strandsoneforvaltning etter iverksetting av SPR

4.1 KOMMUNEPRESENTASJON

For å finne erfaringer med saksbehandling i henhold til SPR ble representanter for Fredrikstad, Tvedestrand og Fitjar kommuner intervjuet, samt representanter for Fylkesmannen i Østfold, Aust-Agder og Hordaland. Fredrikstad er plassert i strengeste kategori i SPR, sone 1, Tvedestrand er plassert i sone 2 og Fitjar tilhører sone 3.

Med tanke på areal og innbyggertall er både Fitjar og Tvedestrand små kommuner. Tvedestrands landareal på 204km² er derimot noe større i forhold til Fitjars 134km² og befolkningsantallet dobler Fitjars innbyggertall. Fredrikstads landareal på 286km² er dobbelt så stort som arealet i Fitjar, men blir likevel ansett som en liten kommune. Sammenliknet med om lag 3.000 innbyggere i Fitjar og 6.000 innbyggere i Tvedestrand er ikke Fredrikstad sammenliknbar med kommunens om lag 75.500 innbyggere. Kommunene er enkelt vist under i figur 1, 2 og 3, med plassering fra vest til øst i landet.



Figur 2 Fitjar i Hordaland
(Søby, 2006a)

Figur 3 Tvedestrand i Aust-Agder
(Søby, 2006b)

Figur 4 Fredrikstad i Østfold
(Søby, 2006c)

De tre intervjuede kommunene er alle populære besøkskommuner preget av hytteutbygging i strandsonen, av forskjellig grad. Presset på de tre kommunenes strandsoner er definert som forskjellig i SPR, og kommunene vil i delkapittel 4.2 bli presentert innenfor definerte soner for press i SPR. Utfordringene for strandsonen i Fredrikstad kommune er hytteutbygging og etablering av småbåtanlegg som privatisering av strandsonen samt estimert befolkningsvekst og mangel på arbeidsplasser, i følge

regionens fylkesplan. Til forskjell fra Fredrikstad er fraflytting en utfordring i Tvedestrand og Fitjar kommuner. Strandsonen i Tvedestrand kan også bli oppfattet som privatisert på bakgrunn av utbygging, som også er tilfellet for strandsonen i Fredrikstad og andre kystkommuner i Oslofjorden. Fitjar kommune er til sammenlikning mindre presset av utbygging til forskjellig formål, med en strandsone som i størst grad er utbygd i tettbygde strøk.

I følge statistikk om byggeaktivitet i strandsonen fortsatte en reduksjon i antallet igangsatte utbygginger i 2011, fra 2006 etter en oppgang i 2009 (SSB, 2013). I Oslofjordregionen gir utbygging i strandsonen en privatisering til ulempe for allmennheten. For Vestlandets mindre kommuner som Fitjar er utfordringene i strandsonen å forvalte disse ved å verne viktige områder og benytte mindre viktige områder som grunnlag for å tiltrekke næring, innbyggere og turister til kommunen.

4.2 ERFARINGER FRA ØSTFOLD

Samtlige kystkommuner i Østfold fylke er definert til den strengeste sonen i SPR, sone 1. Arealene i 100-metersbeltet til dels nedbygd på tross av at fylkets største byer siden 1993 har inngått i virkeområdet for Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden, Telemark, Vestfold, Buskerud, Akershus, og Østfold (RPR-O). Kystsoneplan for Østfold vedtatt i 2006 har hatt tilsvarende virkeområde som RPR-O, men omfatter også øyer, holmer og skjær. SPR av 2011 viderefører føringene som kommer til uttrykk i Østfolds kystsoneplan. Et eksempel på en slik føring er at en utbygging i strandsonen skal bli tilpasset interesser som natur og friluftsliv i strandsonen, og at utbygging som hovedregel skal forekomme utenfor strandsonen i områder lite synlig fra sjøen. Unntaket er utbygging i eksisterende tettsteder og regionale satsningsområder for reiseliv, gitt i punkt 5.2 i SPR. Samtlige utbygginger skal derimot være i tråd med RPR-O, og skal i 100-metersbeltet bli begrenset til et minimum.

RPR-O er også videreført i SPR, med enkelte endringer. Bakgrunnen for iverksetting av RPR-O var målet om utvikling av regionen som et næringsmessig tyngdepunkt i en bærekraftig retning. En målsetting var også å øke muligheter for utøving av friluftsliv, og spesielt sikre ubebygde strandområder tilrettelagt for bading og friluftsliv, i følge retningslinjene. RPR-O påpeker at slike områder som regel ikke bør bli utkonkurrert av andre formål, samt at utbygging bør forekomme i eksisterende tettsteder for å skjerme kystsonen. I henhold til retningslinjene er byggeområder definert som områder for blant annet boligformål eller næringsformål.

I kystsoneplan for Østfold av 2006 side 11 blir status for utbygging i strandsonen oppgitt: "Kystområdene kommer stadig mer i fokus, og mange ulike funksjoner ønsker seg til strandsonen - næringsvirksomhet, boliger og fritidsaktiviteter. [] Ulike interesser konkurrerer om arealene, og det skjer til dels omfattende inngrep. Mye av dette foregår som en bit for bit-utbygging. Det er stor byggeaktivitet knyttet til hytter, og det gis i denne sammenheng en del dispensasjoner fra byggeforbud. De aller fleste dispensasjoner på Østfoldkysten gjelder imidlertid tilbygg/ombygging og har de senere år blitt styrt forholdsvis strengt. I hytteområdene skjer det imidlertid en ukontrollert privatisering og en "plenifisering" – dvs. en opparbeiding av arealer til boligstandard, samtidig som det legges ut kunstige strender. Vi må regne med at utviklingen med standardheving av fritidsboliger vil fortsette. Disse blir ofte en bolig nr. 2 – noe som igjen fører til krav om infrastruktur, med press på arealer og landskap."

Erfarte endringer som følge av SPR

Representanten for Miljøvernavdelingen i Østfold påpekte en allerede streng regulering i Oslofjordregionen gjennom videreført byggeforbud og RPR-O. SPR har ikke gitt noen endring i saksbehandlingen da retningslinjene er i tråd med eksisterende praksis i fylket, etablert gjennom RPR-O og fylkesplan. Representanten påpeker at SPR er ment som en liberalisering i andre deler av landet, men føringene skal ikke åpne for utbygging i sone 1.

Informanten var usikker på om SPR virker slik eller åpner for nye vurderinger for å tolke byggeforbudet, men mente en konklusjon er for tidlig å konstatere. Saksbehandleren understreket en usikkerhet angående føringenes betydning for tettbygde områder.

Utbygging gjennom plan

Det ble heller ikke registrert en endring i mengden innsigelser til plan og klager på enkeltvedtak etter iverksettelsen av SPR. Utgangspunktet for strandsonen er et byggeforbud hvor ny utbygging eller utvidelser ikke skal forekomme i særlig omfang, påpekte informanten. Dersom bygging skal forekomme i 100-metersbeltet, mener representanten at en utbygging primært skal skje gjennom plan. Etter mange års erfaring mente informanten fra Fylkesmannen i Østfold at situasjonen ikke nødvendigvis blir bedret ved bygging etter plan. Informanten mente det blir for enkelt henvist til planlegging på tross av ønsket om å stoppe utbyggingen i strandsonen. I en plan skal et mangfold av temaer bli vurdert, som økt fortetting, brygger og veier, som også er forbudt i 100-metersbeltet, og utbygging gjennom planlegging blir ansett som en bedret forvaltning fremfor dispensasjonsgiving av kommuner, i følge representanten. Informanten påpekte derimot at utbygging gjennom reguleringsplan ikke nødvendigvis er heldig for strandsonen da også slike planer gir nedbygging av arealene. Poenget bak de nye retningslinjene er i følge informanten fra Fylkesmannen i Østfold en ytterligere bremsing av utbyggingen i dette området. Representanten bemerket at en åpning for videre utbygging gjennom plan vil være en feiltolkning av intensjonen bak føringene. Informanten mente unntaket fra byggeforbudet vil være velbegrunnede utbyggingstiltak i kommuneplan, og forekommer i dag i hovedsak som fortetting i eksisterende hytteområder. Informanten understrekte at en regulering som ikke er i henhold til kommuneplanen har liten mulighet for å nå fram i området for RPR-O.

Utbygging gjennom dispensasjon

Informanten påpekte at SPR har som mål å redusere innvilgninger av dispensasjoner fra plan, men har ikke registrert en endret praktisering i dispensasjonsgivingen etter iverksettingen av SPR. Stor grad av skjønnsvurderinger som blir lagt til grunn for enkeltvedtak i strandsonen gir i følge representanten mange utbyggingstillatelser for små tiltak da Fylkesmannen må opprettholde en restriktiv holdning til å overprøve kommunenes skjønnsutøvelse. Problemet er i følge informanten summen av mindre tilbygg og endringer samt senere års riving og oppføring av nybygg som i sum gir store virkninger. Slik oppføring blir ofte gitt tillatelse til så lenge arealøkningen utbyggingen medfører er moderat, i følge Fylkesmannsrepresentanten. Tolkningen av utbyggingstillatelser er oppfattet som basert på rom for skjønn i reglene hvor forvaltningen følger argumentene, som eksempelvis at tiltaket ikke er til ulempe, at alternativer er vurdert og liknende. Representanten legger til at avslag på søknad om enkeltvedtak blir oppfattet som for strengt av kommuneforvaltningen og Fylkesmannen må eventuelt klage på kommunens enkeltvedtak for å stoppe en utbygging.

4.2.1 Erfaringer fra Fredrikstad kommune

Fredrikstad er en kommune hvor strandsonen i stor grad er utbygd, deriblant av fritidsbebyggelse og småbåtanlegg. Kommunen er definert til sone 1 i SPR på bakgrunn av et utbyggingspress som blant annet kommer av nærheten til større byområder. Kommunen har forsøkt å planlegge utbygging i strandsonen gjennom en kommunedelplan for strandsonen, og opplevde stor motstand fra Fylkesmann i form av innsigelser mot blant annet utlegging av områder for småbåtbrygger. I følge representanten for Fredrikstad kommune oppfatter kommunen seg som å være i forkant med en tydeliggjort forvaltningspraksis. En slik avklaring gjør at færre utbyggere prøver seg på saker som er kjent vanskelig å gjennomføre, i følge informanten. Representanten bemerket at kommunen også har opplevd en nedgang i negative tilbakemeldinger om urettferdighet og overstyring fra innbyggerne på bakgrunn av en avklart utbyggingspraksis i strandsonen.

Erfarte endringer som følge av SPR

Intervjuet saksbehandler uttrykte fra et overordnet ståsted at saksbehandlerne ikke har erfart endringer etter innstrammingene av strandsoneforvaltningen i pbl og iverksettingen av SPR. Hovedregelen er en restriktiv holdning til utbygging og dispensasjonsgiving som blir forsøkt overholdt ved behandling av byggesøknader, og representanten fra Fredrikstad kommune har ikke erfart at de nye føringene har medført endringer i så måte. Regionen er allerede underlagt strenge overordnede føringene og avklaringer for forvaltning av strandsonen gjennom RPR-O og fylkesdelplanen for kystsonen. Representanten mener at kommunen har vært relativt forskriftstro gjennom flere planarbeid og at føringene i SPR derfor er godt innarbeidet i saksbehandlingen av utbygginger i strandsonen. Presiseringer i SPR er ikke oppfattet til å være nye innføringer eller å gi særlige rom for tolkning, men retningslinjene vil inngå i vurderingsgrunnlaget i planleggingen da føringene kan gi grunnlag for innsigelse til plan.

Informanten påpekte at kommunen basert på et statistisk grunnlag har opplevd en oppgang i saksbehandlingstiden på bakgrunn av et mer finmasket regelverk, som nå også omfatter mindre tiltak. Saksbehandlingstiden for planer har gått noe ned igjen, men forvaltningen ønsker å redusere tiden ytterligere. Behandlingstiden av planer er avhengig av håndtering fra overordnet myndighet hvor den enkelte planen for utbygging vil stå i kø med de andre kommunenes saker, i følge informanten.

Utbygging gjennom plan eller dispensasjon

På tross av avklaring av reglene for saksbehandlingen i blant annet RPR-O og fylkesplaner uttrykte saksbehandleren at kommunen opplever den innskjerpede forvaltningspraksisen og tilpasninger til SPR som en gevinst. Praksisen har vært at utlegging av byggeområder i plan medfører innsigelser fra Fylkesmannen, spesielt for utbygging i landbruksareal, men

også i strandsonen i følge representanten. Informanten bemerket at kommunen ønsker utvikling i kommunens strandsonerområder, og var klar over at en utvikling som innebærer tiltak i strandsonen kan medføre innsigelser til plan. Fra et oversiktsperspektiv er så vel som ingen endringer erfart medført av SPR for antall gitte innsigelser eller klager på vedtak, men representanten fremmet at forvaltningen i Fredrikstad kommune forventer en antatt nedgang på grunnlag av en forutsigbar arealforvaltning i henhold til regionale planer og større detaljgrad i plan.

Kommunen har ikke benyttet virkemiddelet i pbl om fastsetting av en ny byggegrense i kommunedelplanen på grunn av en restriktiv politikk for utbygging i strandsonen i Oslofjordregionen, i følge representanten. Ved en eventuell utbygging i 100-metersbeltet må tillatelse bli gitt gjennom dispensasjon i følge informanten, da bygging i strandsonen strider mot nasjonale bestemmelser. Ved søknader om utbygging i strandsonen blir henvendelsene målt opp mot kunnskapsgrunnlaget, i følge representanten fra Fredrikstad kommune. Informanten mente at hovedregelen om en streng praktisering av byggeforbudet og at dispensasjoner skal bli unngått blir forsøkt overholdt ved enkeltsøknader på bakgrunn av avklaring i overordnede føringer.

Kommunen har registrert at antallet henvendelser om dispensasjon er i nedgang, selv om mange ønsker å bygge i strandsonen. Saksbehandleren har oppfattet at publikum har en økt forståelse for den restriktive og differensierte holdningen til utbygging i strandsonen. Det er forstått av kommunen at mange ønsker å utvide eller tilpasse eksisterende bygninger, og spesielt de 4800 hyttene i kommunen. Utbyggingssaker for oppføring av nye og eksisterende hytter kan være vanskelige og på kanten, i følge informanten. Adgang for å bygge i strandsonen har derimot representanten oppfattet som bedret for potensielle utbyggere, og forvaltningen forventer derfor en nedgang i antall mottatte dispensasjonssøknader.

Informanten mente at det er de overordnede føringer, deriblant fylkesplanen for Østfold, som har gitt en avklaring av kommunenes forvaltningspraksis og innstramminger av denne. Kommunen har hatt utbytte av å avklare forhold i strandsonen gjennom regionale sammenhenger på tvers av kommunegrenser, der kommunene lærer av hverandre. Gjennom fylkesplanarbeid blir forholdene for saksbehandlingen i strandsonen harmonisert, i følge representanten.

4.3 ERFARINGER FRA AUST-AGDER

Aust-Agder fylkes kystkommuner er alle definert til sonen med stort press på arealene. Kommunene besitter i stor grad en kystsone benyttet til bosetting, i tillegg til hyttebefolkning og næringsdrift. Intervjuet saksbehandler ved Fylkesmannen i Aust-Agder fremmet et stort konfliktnivå på grunnlag av mangfoldet av interesser i strandsonen.

De fleste fylker med areal i strandsonen opplevde en nedgang i antallet igangsatte bygninger i 2011 sammenliknet med året før.

Erfarte endringer som følge av SPR

"En revolusjonerende endring i forvaltningen er ikke registrert" etter iverksettingen av SPR, i følge representant for Fylkesmannen i Aust-Agder. Eventuelle endringer for forvaltningen er hovedsakelig tilknyttet innstramningen i pbl og et endret fokus hos Fylkesmannen. Kontrollmyndighetens fokus har blitt rettet vekk fra detaljer som undergraver Fylkesmannens arbeid. Fokusendringen har forbedret dialogen med kommunene. Fylkesmannens innsats for en slik dialogforbedring ble påpekt som like viktig som en eventuell endring medført av SPR.

Da retningslinjene er av en nyere dato og planarbeid er tidkrevende prosesser blir konklusjoner vanskelige å dra, men føringene skal være av en restriktiv karakter som gir at utbygging av hytter skal forekomme i liten grad og naustbygging skal være vanskelig. Som beslutningsgrunnlag for egen myndighet gir ikke retningslinjene særlige endringer, men forenkler veiledningen ovenfor kommuner da føringene kan bli henvist til ved avgjørelser fremfor å basere klager og innsigelser på synsinger. Føringen for "beskjeden størrelse" på oppføring av hytter er et slikt eksempel på klargjøringen av adgangen for å fremme innsigelse. En reguleringsbestemmelse for hytteområde som gir adgang for bygningsareal opp til 300 m² gir grunnlag for å fremme innsigelse til plan da en slik størrelse ikke kan bli ansett som beskjeden, i følge informanten. SPR er et godt verktøy for kommuner, og informanten bemerket at kommunene kanskje opplever større grad av tolkningsrom med ordlyder som "mest mulig", "minst mulig" og "bør".

Utbygging gjennom plan

Saksbehandleren påpekte at nedbygging av strandsonen forekommer i størst grad gjennom plan, som kan gi like mye skade som dispensasjonsinnvilgninger. En plan kan derimot gi gode løsninger for en større andel, ved blant annet tilretteleggelse av badeplasser og utvidelse av eksisterende badeplasser eller grønne områder, selv om konsekvensen av vedtaket er nedbygging. Per dags dato forekommer utbyggingen i hovedsak som fortetting i tettsteder.

Utbygging gjennom dispensasjon

Oppfølgingen av retningslinjene varierer mellom kommunene, men oppfatningen er at SPR er medtatt som beslutningsgrunnlag. Fylkesmannen er av den oppfatning at kommunene ønsker å ivareta skjærgården for alle ut fra tilhørighet til stedet, kombinert med et ønske om å utnytte arealene. Planretningslinjene er derimot ikke benyttet i alle saker, og informanten henviste spesielt til dispensasjonssaker.

Antall klager er redusert, i følge informanten, men kan vanskelig og usikkert bli konkludert som resultat av de innførte retningslinjene. Endringen kommer i hovedsak av klarere og mer konkrete føringer fra Fylkesmannen, som har bedret forvaltningens mulighet til å forutsi hva som vil hindre innsigelser til plan.

4.3.1 Erfaringer fra Tvedestrand kommune

Tvedestrand kommune skiller seg ikke nevneverdig fra andre og mindre kystkommuner langs Skagerakkysten (Aanonsen, 2005). Kystsonen utgjør en stor del av kommunen, med ca. 15 km grunnlinje og en avstand på ca. 9 km fra denne til bunnen av fjorden hvor Tvedestrand sentrum er etablert. Langs den varierte kysten er en stor del av bebyggelsen lokalisert i kystsonen, og gjelder spesielt for fritidsbebyggelsen vist ved om lag 1200 hytters plassering i strandsonen av kommunens ca. 1800 fritidshus.

Tvedestrand kommunes innbyggere har historisk sett vært avhengig av sjøen som næringsgrunnlag og ferdsels- og transportåre, uttrykker miljøvernrådgiver i kommunen i artikkelen "Kystsoneforvaltning i praksis" (Aanonsen, 2005). Mye av bebyggelsen er av den grunn etablert i strandsonen, hvor boliger og uthus ble oppført og plassert etter behov. Naturmiljøet er en viktig faktor for å tiltrekke innflyttere, da kommunen ikke er særlig ekspansiv for nyetablering av større industri- og næringsvirksomhet. Kystsonen er derfor kommunens trekkplaster i følge Aanonsen (2005).

Kommunen er preget av en netto utflytting som gir et behov for å tiltrekke fremtidige innbyggere med blant annet mulighet for næringsutvikling og utbygging i strandsonen. Tvedestrand kommunen er en pilotkommune innenfor kartlegging av verdier i strandsonen, og har lenge besittet beslutningsgrunnlag for å vurdere utbygging gjennom kommuneplan eller dispensasjon (Nesland, 2013). Et stort konfliktnivå mellom kommuneadministrasjonen og Fylkesmann i saksbehandlingen ble omtalt som en utfordring for å gjennomføre utviklingstiltak i området, i følge representant for Tvedestrand kommune. Kommunen er den første i fylket som har utarbeidet kommunedelplan for samtlige utbyggingsområder i strandsonen ved fastsetting av en ny byggegrense, vedtatt i mai 2012 (Fylkesmannen i Aust-Agder, 2011). Bakgrunnen for avgjørelsen om å utarbeide en kommunedelplan var sterkt etterspurte forvaltningsregler fra lokalpolitikere, som ifølge representanten for kommunens planavdeling ble ansett som et omfattende arbeid. Representanten fra Tvedestrand kommune bemerket at kommuneadministrasjonen derfor fant det mest hensiktsmessig å holde fokus på et planarbeid for strandsonen for prioritering av tilgjengelige arealplanressurser til kystsoneplanlegging. Fokuset har i ettertid blitt oppfattet som en riktig prioritering i følge informanten. Planarbeidet ble også motivert av et ønske om å fortsette som en pilotkommune for strandsone- og kystforvaltning (Nesland, 2013).

Erfarte endringer som følge av SPR

Intervjuet representant for saksbehandlere i Tvedestrand fremmet at retningslinjene ikke har medført særlige endringer for forvaltningen. Ny plan- og bygningslov har derimot medført endringer i form av et økt fokus på planlegging og en skjerpet dispensasjonspraksis, samt flere verktøy tilgjengelige for arealforvaltningen, i følge informanten. Representanten bemerket at byggeforbudet tidligere ble opplevd som svært

strengt, og blir etter pbl av 2008 opplevd som lempeligere for enkelte områder basert på lokalkunnskap og lokale vurderinger.

Målet med SPR om å klargjøre forvaltningen er i følge informanten mislykket, med spesiell henvisning til tolkningsrommet for etablering av sjøbod for fritidsfiske. I den sammenheng stilte representanten spørsmål ved definisjonen av fritidsfiske og forutsetningene for etablering av slike sjøboder, og bemerket en usikkerhet både fra kommuner og Fylkesmann.

Utbygging gjennom plan eller dispensasjon

Da kommunen har forsøkt å styre utbyggingen gjennom plan i henhold til unntaket fra byggeforbudet i § 1-8 tredje ledd, har kommunerepresentanten opplevd en større forutsigbarhet ovenfor utbyggere og kontrollmyndighet. Det ble påpekt at denne endringen er et resultat av benyttede virkemidler i pbl og en skjerpet dispensasjonspraksis. I kommunens planbeskrivelse blir det bemerket en innstramming i ny pbl for strandsonen og en pålagt strengere strandsoneforvaltning for kommunene. Av planbeskrivelsen fremgår samtidig at kommunens planer skal sikre en videreutvikling av strandsonen i et bærekraftig perspektiv, med boligbebyggelse, fritidshus og næringsaktivitet, som blant annet betyr en videreutvikling og høyere utnyttelse av bebygde areal, med hensyn til lokale og nasjonale verneinteresser. Angående utbygging i vesentlig inngrepfri områder er en målsetting å stanse nedbygging. For oppnåelse av disse målene ønsket planutvalget blant annet å hindre ytterligere nedbygging i 100-metersbeltet, ved å godkjenne tiltak gjennom plan fremfor dispensasjon og å føre en streng dispensasjonspraksis. Informanten påpekte at utbygginger utenfor de nye byggegrenselinjene derfor blir håndhevet strengt, og at utbyggingssøknader innenfor disse grensene i strandsonen nå blir håndtert som en byggesøknad i henhold til plan i motsetning til behovet for å vurdere dispensasjonsgiving før strandsonen ble vedtatt.

Kommunens juridiske bistand oppgav at praksisen ligger mellom tilrettelegging for mindre tiltak i kommuneplanens arealdel eller å styre utviklingen gjennom dispensasjoner (Tvedestrand kommune, 2012c). I gjeldende kommunedelplan for utbygging i strandsonen er utbyggingsområder i hovedsak fastsatt i eksisterende byggeområder fremfor oppføring av bygninger i uberørte områder. Tvedestrand planarbeid ble av Fylkesmannen ansett som begrenset utnytting av kystsonen, da kommunen i hovedsak har lagt ut utbyggingsområder i eksisterende byggeområder, men også omgjort enkelte utbyggingsområder til LNF-områder.

Etter vedtakelsen av kommunedelplanen med planbestemmelser og nye byggegrenser har kommunen erfart en betydelig reduksjon av antall negative uttalelser, klager og innsigelser. Kommunen har også innskjerpet dispensasjonspraksisen betydelig for dispensasjonssøknader i områder innenfor 100-meterbeltet utenfor kommunedelplanens

virkeområde. En konsekvens av en betydelig reduksjon av dispensasjonsbehovet har også medført en reduksjon i ressursbruk for saksbehandlingen.

Kommunerepresentanten bemerket avslutningsvis at en tilsvarende kommuneplanprosess ikke bør bli igangsatt uten sterkt politisk eierskap til problemstillingene. For å sette i gang et slikt arbeid må det foreligge et problem som blir ønsket løst. En bruk av virkemidlene i loven, som blant annet hensynssoner er gode virkemidler for avklaring av fremtidige utbygginger, i følge informanten. Et tett samarbeid med fylkesmann ble også anbefalt i planprosessen, også i perioden før offentlig høring. Kunnskapsgrunnlaget for et slikt planarbeid bør være på plass og bestå av en grundig kartlegging av biologisk mangfold. I en slik kartlegging anbefalte informanten at lokalkunnskapen ikke bør bli undervurdert. Ved offentlig høring av planforslaget opplevde kommunen innsigelser fra statlige og regionale myndigheter, i følge Nesland (2013). Innsigelsene til 14 av de 47 delområdene i kommunedelplanen fra fylkeskommunen var for det meste i områder hvor byggegrensen gikk ned til eller ut i sjøen. Årsaken var i at fylkeskommunen ikke hadde kjennskap til muligheten for fastsetting av en byggegrense i plan for å fravike byggeforbudet som kommunene hadde gjort (Nesland, 2013).

4.4 ERFARINGER FRA HORDALAND

Kommunene i Hordaland fylke er alle kystkommuner som i overvekt er plassert i sone 3, kommuner med mindre press på strandsonearealene. Disse kommunenes strandsoner er ikke nødvendigvis særlig presset i dag, men kan bli utsatt for et slikt press i fremtiden.

I flere år har Hordaland fylke hatt et økende antall dispensasjoner fra plan, uten tilsvarende utvikling i andre fylker (FM i Hordaland, 2012). Årlig har Fylkesmannen påklaget om lag 10 % av sakene. Fylkesmannen ble tildelt midler fra Miljøverndepartementet for å redusere økende antall dispensasjoner, som ble benyttet i Dispensasjonsprosjektet i Hordaland (Fylkesmannen i Hordaland, 2011). Gjennom prosjektet ble flere grep tatt for å lede arealforvaltningen i en retning vekk fra dispensasjonsgivingen. Disse var blant annet tiltak for økt kompetanse innad kommuneadministrasjonen, dialog med kommunene, uttalelser til dispensasjonssaker og dialog med andre fylker om gjeldende dispensasjonspraksis. Fylket har fortsatt et høyt antall dispensasjonssaker etter prosjektet ble avsluttet i slutten av 2011, og flest igangsatte bygninger i 100-metersbeltet i 2010 og 2011 på landsbasis (SSB, 2011 og 2012).

Kommunene i Sunnhordaland står i en særstilling i forhold til andre kommuner i regionen. Deltakerkommuner i et samarbeidsprosjekt har kartlagt en funksjonell strandsone i eksempelområder i kommunene basert på forhåndsbestemte kriterier, i samarbeid med kommunerepresentanter, fylkeskommunen, Fylkesmannen og plankonsulent. Motivasjonen for arbeidet var å bli pilotkommuner for differensiert strandsoneforvaltning, samt at forvaltning av strandsonen til gunst for tilflytting og aktivitet innad kommunene kunne være et trekkplaster. Kommunene i Sunnhordaland ønsker å verne verdifulle områder i strandsonen, men også å benytte områdene som grunnlag for næring, boliger og fritid. Det ble i forbindelse med prosjektet foretatt en systematisk kartlegging av eksisterende situasjon og vurdering av fremtidig bruk og vern av områder. Samtidig skulle det bli tilrettelagt for videreutvikling av næring tilknyttet kystnære områder.

Erfarte endringer som følge av SPR

Representant for Fylkesmannen i Hordaland fremmet SPR som en av flere faktorer for en suksessiv endring av strandsoneforvaltningen de siste fire år, sammen med konkretisering av byggeforbudet i ny pbl og økt strandsonefokus fra nasjonalt hold. Et endringstidspunkt er vanskelig å gi, men endringenes fellesnevner er nedgang i dispensasjoner og økt fokus på arealforvaltning gjennom kommuneplaner og reguleringsplaner.

Hvorav SPR alene har medført en endring var i følge representanten et spørsmål til diskusjon. Informanten påpekte lovens definerings av strengere krav til dispensasjonsgiving som har ført til økt fokus på planlegging i kommuneplaner og reguleringsplaner. I tillegg fremstår byggeforbudet i strandsonen klarere ved uttak av unntaket for bygninger i landbruket. SPR understreker derimot ytterligere krav om en langsiktig planlegging til grunn for å åpne for tiltak i strandsonen. I tillegg ble innskjerping i dispensasjonspraksis

fremhevet flere steder i planretningslinjene. SPR blir ansett som en liberalisering og mulighet for lokal tilpasning, med føringer for hvor utbygging kan bli tillatt.

Differensieringen mellom sone 1 og sone 2 og 3 i SPR fremgår som et klart skille, i følge informanten. Fokuset i fylket har vært praktisering av "Oslopolitikk", og intervjuobjektet understrekte en opplevelse av at de nasjonale føringene blir oppfattet som differensierte og tilpassede, og derfor mer troverdige.

Utbygging gjennom plan og dispensasjon

Representanten bemerket en nedgang i antallet gitte klager og innsigelser i løpet av de siste årene. Årsaken til nedgangen var trolig bedre overordnede planer, der konfliktfylte områder ble klarert og statlig politikk for strandsonen er blitt forutsigbar. SPR blir likevel medtatt i vurderinger i fylkets kommuner, i følge informanten. Kommunene er mer bevisste på at arealforvaltningen i strandsonen bør være avklart i plan og at terskelen for å gi dispensasjoner er høyere enn før ny pbl og SPR. Nye kommuneplaner er i hovedsak svært gode, i følge informanten. Disse håndterer strandsoneforvaltning gjennom langsiktig og overordnet planlegging.

Planretningslinjene er ikke entydige og gir skjønsmessige tolkningsrom. Ulike hensyn bak byggeforbudet i strandsonen vil derfor bli vektlagt ulikt, i følge informanten. Nasjonale retningslinjer vil alltid gi rom for skjønsmessige, konkrete vurderinger av tiltak, som kan bli oppfattet som uklare. Av den grunn er det viktig å påpeke at SPR er en konkretisering av byggeforbudet, og at intensjonen bak loven blir førende for tolkningen av retningslinjene. Siste punkt i SPRs kapittel 7.2 om muligheten for fritidsfiske ble understreket som et eksempel på et gitt tolkningsrom. Informanten avsluttet med å påpeke at planretningslinjene gir føringer for at aktiviteten ved naustet skal bli vektlagt utover vurdert arealbruk.

4.4.1 Erfaringer fra Fitjar kommune

16,5 % av kommunearealet i Fitjar ligger i strandsonen, etter en kartlegging gjennom det interkommunale prosjektet Sunnhordaland (Avator, 2010b, s 29). Eksisterende inngrep i strandsonen er fordelt utover de største Fitjarøyene, og forekommer som enkeltbygg eller tun og ledningsnett (Avator, 2010b). Andelen tilgjengelig strandsone varierer fra minst inngrepsfri strandsoneareal på fastlandet til store inngrepsfri og tilgjengelige områder på Fitjarøyene. Gjennom kartleggingen er tilnærmet en fjerdedel av strandsonen er definert som utilgjengelig basert på bratt terreng.

Innbyggerne har tradisjonelt sett etablert seg i kystområder i tilknytning til landbruk og sjøressurser, som har ført til utvikling av tettsteder og bygder i strandsonen. Strandsona er en viktig ressurs for bosetting, næringsliv, landbruk og friluftsliv i kommunen (Avator, 2010b). Et konkurransefortrinn for Fitjar er som for flere andre kystkommuner tilgjengeligheten til strandsonen som mulighet til å opprettholde folketall og aktivitet. Fitjar kommune opplever derimot en jevn utflytting fra kommunen, i følge kommuneplanens arealdel.

Kommunen viste selv initiativ til å delta i en regional utarbeiding av strandsoneplan for Sunnhordalandkommunene etter forprosjektet Sunnhordaland (Avator 2012a). Kommunen gikk deretter i gang med rullering av en kommuneplan som inkluderer utbyggingsområder i strandsonen da det er fastsatt en differensiert byggegrense basert på innhentet kjennskap til de stedlige verdiene i disse områdene. Utarbeidingen av grunnlaget for å fastsette en slik byggegrense ble i følge informanten gjort parallelt med det regionale strandsoneprosjektet. Motivasjonen for planarbeidet var i følge kommunerepresentanten å redusere saksbehandlingstiden og derfor også ressursbruken. Planen åpner slik for utbygging i enkelte området i strandsonen. Fitjar kommune vedtok kommuneplanens arealdel i henhold til retningslinjer i SPR i juni 2012.

Erfarte endringer som følge av SPR

Samarbeidskommunene i Sunnhordalandprosjektet fremmet for departementet et behov for retningslinjer for utbygging i strandsonen før arbeidet med SPR ble igangsatt, i følge intervjuet representant for Fitjar kommune. Å konstatere at SPR i seg selv har medført en endring for den faktiske forvaltningen kan derfor være vanskelig, i følge representanten. Informanten mente derimot at SPR har gitt nye regler for å vurdere dispensasjonsgivinger og kommuneplanarbeid. Ingen utbyggingssaker er foreløpig vurdert i henhold til føringene, men kommunen forventer en endret arealforvaltning medført av SPR på grunn av at disse er nye føringer til vurdering i saksbehandlingen. Som nevnt i delkapittel 2.2 ble Fitjar plassert i sone 3 i en prøveperiode frem til 2014. Kommunen kan derfor i følge kommunerepresentanten bli plassert i SPRs sone 2 ved revurderingen i 2014, men påpekte at kommunen vet ikke hvordan saksbehandlingen vil bli før man prøver.

Utbygging gjennom plan eller dispensasjon

Den differensierte byggegrensen fastsatt i kommuneplanens arealdel gir et strengere vern av strandsonen ved utviding av 100-metersbeltet i enkelte områder, og en mer lempelig mulighet til utbygging i andre områder hvor bredden på beltet er redusert. Iverksettingen av SPR blir oppfattet som en lempeligere adgang til forvaltning av strandsonen i følge informanten. Reglene for arealforvaltningen er likevel tolket som strenge. Bruken av en funksjonell strandsoner som kommunen har fått kjennskap til gjennom Sunnhordalandsprosjektet er et kjemperedskap, i følge representanten. Kommunen var på intervjudtidspunktet en av to deltakerkommuner i prosjektet som har tatt i bruk virkemiddelet i pbl for fastsetting av en byggegrense som differensierer mellom områdene i strandsonen. Informanten oppgav at Stord og Fitjar har tatt i bruk virkemiddelet med fastsetting av hensynssoner i plan. Tysnes kommune unngikk dette i siste kommuneplanarbeid etter iverksettingen av SPR, men har uttalt planer å komme tilbake til en differensiert strandsonerforvaltning.

Kommunen forsøker å verne om strandsonen og å gi minst mulig dispensasjoner gjennom en innskjerpet og tøffere dispensasjonspraksis. Informanten mente at SPR også gir føringer for kommunens adgang til å styre hvor dispensasjoner kan bli gitt. Plan er gitt større fokus, og kommunerepresentanten er positiv til muligheten for en større detaljgrad i plan. Informanten påpeker at tiltak som tidligere ble gitt utbyggingstillatelse gjennom dispensasjon nå blir forsøkt håndtert gjennom plan. En slik planlegging gir mulighet for å avklare hvilke utbyggingstiltak som ikke vil nå frem. Et eksempel på en slik klargjøring overfor utbyggere er konkrete bestemmelser for forståelsen av blant annet bygningstypen naust i planbestemmelsene. Ved oppføring av et slikt bygg skal bruken tilsvare bruken av et uthus. For etablering av adkomst for boliger eller hytter på en øy uten landforbindelse, kan oppføring av kai eller flytebrygge bli nødvendig i følge saksbehandleren. Tillatelse for slike tiltak forekommer i dag formelt gjennom dispensasjonsgiving, da en differensiert byggegrense ikke er fastsatt for Fitjarøyene. Muligheten er derfor ikke avklart i planen, i følge representanten. Kommunen ønsker i fremtiden å forvalte slike tiltak gjennom plan fremfor dispensasjon.

Praksisen var ved intervjudtidspunktet en behandling av gamle saker og oppsamling av dispensasjoner i påvente av byggesøknader for områdene som i kommuneplanens arealdel nå er utlagt som byggeområder. Representanten påpekte at kommunen har ført en kontinuerlig oppdatering og utvikling av digitale data på bakgrunn av tilegnet kunnskapsgrunnlag etter planarbeidet. Geodataavdelingen har i følge informanten funnet manglende samsvar mellom digitale oversiktskart og detaljkart. Informanten påpekte at forskjellen mellom disse har gitt unødvendige dispensasjonsbehandlinger som i dag er forsøkt harmonisert gjennom planen. Resultatet er en avklaring i planen av hvor utbygging kan forekomme gjennom byggesøknad og i hvilke områder reguleringsplan vil bli nødvendig for å bygge i strandsonen. Slik har kommunen mulighet til redusere mottatte dispensasjonssøknader ved å sortere hvilke saker som likevel ikke vil nå frem. En andel av

disse sakene er på kanten til hva som kan bli godkjent og ikke godkjent, i følge informanten.

Representanten bemerket at tolkningen av innstrammingen i regelverket og plasseringen i en mer lempelig sone gjennom SPR, kan føre forvaltningspraksisen tilbake til en arealforvaltning som ble praktisert før innstrammingen i loven. Denne kan også bli strengere, spesielt med tanke på gjeldende kommuneplan, mente kommunerepresentanten.

5 Diskusjon

Over har innsamlede erfaringer og oppfatninger av føringer i SPR blitt presentert ut i fra representanter fra de valgte kommunene i denne studien. Under vil det bli diskutert om og i hvilken grad de nasjonale føringene i SPR har medført endringer for saksbehandlingen av utbygging i strandsonen. Diskusjonen vil starte med diskutering av underproblemstillingene opp mot empirien i oppgaven, før diskusjon av hovedproblemstillingen.

5.1 JURIDISKE VIRKNINGER AV SPR

SPR ble av kommunene og fylkesmenn oppfattet som ikke å ha virkning alene. De innstrammede reglene i pbl er forstått som bakgrunnen for eventuelle endringer for saksbehandlingen. SPR bygger på bestemmelsene i loven som omfatter utbygging i strandsonen, og skal tydeliggjøre intensjonen bak lovverket. SPR lister opp føringer for vurdering av utbygging i strandsonen, hvordan en eventuell tillatelse skal forekomme og hvilke vilkår som eventuelt skal eller bør bli stilt til utbyggere. Tolkningen av SPR må derfor bli basert på intensjonen bak innstrammingen i ny pbl (NOU 2005:12).

De statlige planretningslinjene ble erfart som veiledning for kommunale myndigheter for vurdering av byggetiltak. Føringene er publisert som en forskrift på Lovdata, men navnet antyder at disse er retningslinjer. Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c er ikke SPR en forskrift. Som statlig planretningslinje skal SPR derimot bli lagt til grunn ved kommunal planlegging og enkeltvedtak, etter § 6-2. Regelen innebærer at SPR vil få direkte betydning for forståelse av byggeforbudet i § 1-8. Det er også uttrykt i planretningslinjene at føringene skal bli lagt til grunn for vurdering av utbyggingstiltak i strandsonen. Regelens formulering innebærer at SPR må bli inkludert i planarbeid, i saksbehandlingen og innholdet av et vedtak, da ikke overholdte føringer vil gi grunnlag for å fremme innsigelse eller klage. Da SPR har virkning som en retningslinje vil ikke føringene ha instruksmyndighet overfor borgere, men er en instruks internt i forvaltningen.

SPR ble oppfattet som lagt til grunn for vurderinger av fylkesmennene, men Fylkesmannen i Aust-Agder bemerket at SPR ikke ble lagt til grunn for dispensasjoner. §6-2 i ny pbl gir derimot at SPR skal bli lagt til grunn også for enkeltvedtak, det vil si vedtak som gjelder for en begrenset andel som reguleringsplaner eller dispensasjoner. Kommunale saksbehandlere kan derfor risikere å få rettet klage mot dispensasjonsvedtak etter innmelding av dispensasjon til kontrollmyndighet, dersom føringene ikke er medtatt i vurderingene for og i mot et eventuelt tiltak.

Føringene i SPR ble av fylkesmennene ansett som et støttegrunnlag for å fremme klage eller innsigelse. Fylkesmannen i Aust-Agder og Tvedestrand kommune hadde erfart at

innsigelsesmyndigheten var opphengt i detaljer i kommunale vedtak, som skapte et stort konfliktnivå mellom forvaltningen og kontrollmyndighet. I følge Miljøverndepartementets rundskriv T-2/13 skal begrunnelse for innsigelse eller klage ha forankring i nasjonale eller regionale mål, rammer eller retningslinjer (Miljøverndepartementet, 2013a). Statlig myndighet skal derfor ikke kunne begrunne innsigelser eller klager på personlige meninger. Informant fra Fylkesmannen i Aust-Agder påpekte at grunnlaget for vurdering av kommunale vedtak eller enkeltvedtak er bedret gjennom SPR da føringene kan bli henvist til ved innsigelser eller klager, fremfor at disse fremstår som syensing fra Fylkesmannens side. Det konfliktfylte forholdet mellom tidligere ansatte fylkesmann og kommunen ble også belyst av Nesland (2013). Ved utskifting av ansatte ved Fylkesmannen ble det etterlyst en oversikt over når kommunene har et handlingsrom og når de ikke hadde rom for å tolke en utbygging (Nesland, 2013). Representanten for Fylkesmannen i Aust-Agder uttrykte i intervjuet at myndigheten har et ønske om å veilede kommunene ved å klargjøre hvor handlingsrommet for kommunene, og har registrert SPR som å være et godt verktøy for kommuner, som kanskje opplever et større rom for tolkning i føringene.

Føringene supplerer gjeldende regler for utbygging i strandsonen da disse skal bli medtatt i vurderingsgrunnlaget for planlegging av utbygging og dispensasjoner fra plan eller regler. SPR er derimot ikke ansett som å medføre endringer for det juridiske grunnlaget for kommuneforvaltningen i sone 1, men føringene vil være et supplement i saksbehandlingen. Det virker som om de nasjonale føringene blir forstått som nye instruksjoner for forvaltningen i både sone 2 og 3, på tross av at Tvedestrand kommune i sone 2 har kommet langt på vei med å forstå en differensiert byggeadgang i strandsonen på egen hånd, ved samarbeid med regionale og statlige myndigheter og juridisk bistand. Intensjonen bak innføringen av SPR om en geografisk differensiering virker å innebære at kommuner med forskjellig press fra presset langs Oslofjorden skal bli gitt en mulighet til å foreta lokale vurderinger. Oppfatningen blir bekreftet i lovforarbeidet ved forståelsen av adgangen til å gi nærmere bestemmelser i plan for oppføring av nødvendige bygninger og mindre tiltak (s. 175).

5.2 TYDELIGGJØRING AV GJELDENE REGLER FOR STRANDSONEN

På intervjutidspunktet var det usikkert om byggeforbudet blir tolket som tydeligere eller om SPR åpner for nye vurderinger, i følge Fylkesmann i Østfold. Fredrikstad kommune opplever SPR som en klargjøring av gjeldende regler. Den overordnede intensjonen med SPR om å tydeliggjøre reglene for kystkommunene vil gjelde for alle sonene i SPR. Det kan virke som om intensjonen med SPR er kun å understreke gjeldende regler for strandsonen i disse områdene, for å klargjøre at loven kan åpne for utbygging i andre områder med mindre utbyggingspress på strandsonen. Føringene for sone 1 fremgår som relativt klare ved ordbruken skal og må, og virker ikke som å gi særlige rom for tolkning. Klargjøringen virker ikke som å utgjøre en endring for intervjuobjektene i sonen. SPR sin videreføring av avklarte regler for forvaltningen i Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden og senere gjennom

fylkesplan i Østfold, gir en liknende forvaltning som før iverksetting av SPR, i følge informantene.

Informantene i sone 1 har oppfattet et strengere byggeforbud og en innskrenket dispensasjonsadgang i pbl av 2008, og SPR blir forstått som å understreke denne forståelsen. Verken innstramningen i pbl eller iverksettingen av SPR blir ansett som å gi endringer for saksbehandlingen av tiltak i strandsonen. Allerede innarbeidede regler og retningslinjer for området samt fylkesplan gir få tolkningsrom. SPR blir oppfattet som en repetisjon av allerede gjeldende Rikspolitiske retningslinjer og fylkesplanen for kystsonen. Innstramningen i pbl er derimot oppfattet som godt bemerket gjennom SPR, og supplerer grunnlaget for vurdering da føringene kan gi grunnlag for å fremme innsigelse til plan. Det virker som om Fredrikstad har opplevd en klarere forvaltning overfor innbyggere, selv om SPR kun er et supplement i bidraget for å klargjøre utbyggingsadgangen overfor eventuelle utbyggere.

Det er ikke registrert en særlig forandring medført av SPR, i følge Fylkesmannen i Aust-Agder. Administrasjonen i Tvedestrand kommune tolket retningslinjene som uklare og opplevde en usikkerhet angående blant annet tolkningen av utbygging for fritidsfiske, både fra kommunen og Fylkesmannen. Føringene virker noe diffuse for sone 2 da ordlyden "bør" gir rom for tolkning. SPR gir at byggeforbudet skal bli tolket som en hovedregel, og at utbygginger kan bli vurdert i områder uten press. Det virker som om SPR forsøker å tydeliggjøre en adgang til et større spillerom for kommunal forvaltning i sonen, i henhold til unntaket fra byggeforbudet for planer som fastsetter en annen byggegrense. Adgangen kan være understreket i SPR uten å gi for klare føringer for adgangen til utbygging.

Tvedestrand kommune har oppfattet adgangen til utbygging gjennom plan i § 1-8. Kommunen har erfart at ny pbl har medført endringer i form av nye verktøy, men ingen særlige endringer er oppfattet medført av SPR. Planbestemmelsene til gjeldende kommunedelplan for strandsonen gir føringer for type bygg, størrelse og plassering. Planen gir adgang for oppføring av sjøbod for fritidsfiske inntil 12 m² i alle byggeområdene, med henvisning til føringer for slik sjøbod i SPR. Klargjøring av adgangen til oppføring av boder for fiske i sone 2.

Det ble av Fylkesmannen i Hordaland stilt spørsmål om SPR alene har medvirket en klargjøring, men retningslinjene ble forstått som et av flere elementer for klargjøring av adgangen til å forvalte i strandsonen. SPR ble oppfattet som en bekreftet liberalisering av byggeforbudet i følge Fylkesmann i Hordaland, og at føringene uttrykker mulighet for lokal tilpasning. Fitjar kommune opplevde SPR som nye regler for saksbehandlingen, som gir en lempeligere adgang til å forvalte strandsonen. Intensjonen er i følge SPR å åpne for vurderinger i kommuner i sone 3). Ordlyden for kommuner i sone 3 er klarere sammenliknet med sone 2, og gir mer detaljerte føringer for hvilke utbygginger som kan bli tillatt i strandsonen. Retningslinjenes rom for tolkning vil gi at hensyn bak byggeforbudet kan bli tolket forskjellig. Det ble derfor påpekt av Fylkesmannen at intensjonen bak pbl skal ligge til grunn for tolkningen av SPR.

Føringene er oppfattet som klargjorte for sone 1 og for sone 3, og departementet kan virke som å ville understreke innstramningen for kommuner i sone 1 og bevisstgjøre kommuner i sone 3 at regelen åpner for kommunalt selvstyre i større grad enn hva byggeforbudet alene kan gi uttrykk for. For sone 2 er SPR ikke forstått som en tydeliggjøring av regler, og sonen kan virke som å være et sjikt mellom de to andre sonene der innstramningen skal bli tolket som for Oslofjordregionen, med adgang til å planlegge i områder uten press fra utbyggingsinteresser. SPR kan virke som en retningslinje for kommuner i sone 3 ut i fra innhentede erfaringer.

Retningslinjene kan for adgangen for tiltak bli forstått som noe detaljerte, som kan gi et sterkere standpunkt for statlige og regionale myndigheter ved kontroll av vedtak (Myklebust og Schütz, s. 108). Kompetansen til å gi dispensasjon kan bli overført til region eller stat, etter § 19-4, dersom en slik overgang er nødvendig for å ivareta viktige interesser fra regionalt eller nasjonalt hold. SPR kan i denne sammenheng bli oppfattet som å medvirke til å holde kompetansen hos kommunene, fremfor en slik overføring av beslutningsmyndighet til regionalt eller statlig organ (M&S, s. 100).

På bakgrunn av erfaringene fra informantene har føringene medført en tydeliggjøring av gjeldende regler for strandsonen for samtlige av informantene, med unntak av kommune i sone 2.

5.3 DIFFERENSIERT ADGANG FOR UTBYGGING

Det ble oppfattet av informantene i Oslofjordregionen at de nye statlige føringene og ny pbl åpner for utbygging i andre deler av landet. Retningslinjene lister opp allerede gjeldende regler for området, i følge informant fra Fylkesmannen i Østfold. Verken Fylkesmannen eller Fredrikstad kommune har derfor tolket en endret adgang til utbygging medført av SPR. SPR oppgir at forvaltningen i sone 1 skal føre en svært restriktiv holdning mot nye fritidsboliger og vesentlig utvidelse av eksisterende fritidsbebyggelse. Det er ikke gitt særlig rom for tolkning i føringene, som heller ikke tyder på å være intensjonen bak differensieringen mellom Oslofjordkommuner og andre kommuner. Byggeforbudet skal bli praktisert strengere enn tidligere praksis for kommuner i områder med sterk konkurranse om strandsonen (Ot. Prp. nr. 32, s. 30). Adgangen for utbygging er nå begrenset til områder uten betydning for andre formål. Vilåret for utbygging er svært strengt i følge Myklebust og Schütz (2012, s. 10). I praksis vil trolig slike områder i sjelden foreligge Oslofjordregionen. Innstramningen av byggeforbudet er etter lovforarbeidet derimot ikke en vesentlig skjerping av byggeforbudet i foreldet lov, men forbudet vil bli strengere for enkelte tilfeller (Ot. Prp. nr. 32, s. 175). Fjernet vesentlighetskrav for endringer gir nå også et forbud mot mindre tilbygg som vil omfatte endringer for ny bebyggelse, som av loven av 1985, men også endringer av bebygd eiendom. Derfor vil trolig ny lov bli ansett som strengere for Osloregionen, i følge lovforarbeidet.

Fylkesmannen i Aust-Agder mente at kommunene kunne oppleve et større tolkningsrom på grunn av ordlyden i SPR. Tvedestrand kommune uttrykte at byggeforbudet tidligere ble

ansett som svært strengt, og dette er nå opplevd som lempeligere for enkelte områder. Kommunen har derimot oppfattet en lempeliggjøring i pbl, og denne er ikke alene medført av SPR. Føringerne for sone 2 avviker fra føringerne for sone 1 da byggeforbudet blir presisert som en hovedregel og gir adgang for lokale vurderinger gjennom plan i sentrale områder med stort press. I slike vurderinger bør hensyn bak byggeforbudet bli sett opp mot utbyggingsinteresser, i følge retningslinjenes punkt 6.2. Fylkesmannen understrekte at SPR skal bli forstått som restriktiv, hvor blant annet utbygging av hytter skal forekomme i liten grad og naustbygging skal være vanskelig.

Det virker som om Tvedestrand kommune har oppfattet muligheten til å bygge i områder som ikke er utsatt for press, ved utarbeiding av kommunedelplan med en differensiert byggegrense i henhold til § 1.8 tredje ledd. Planen virker som å overholde føringerne i SPR, med tilsvarende føringer for utbyggere gjennom planbestemmelsene. Det er i disse områdene byggeforbudet er blitt tolket som lempeligere. Planen virker ikke å åpne for nyutbygging i områder med stort press, fremfor fortetting i eksisterende utbyggingsområder. På bakgrunn av en slik forståelse av byggeforbudet har kommunen tolket forbudet som differensiert. På grunn av etterspurte regler for lokal forvaltning foregikk planarbeidet før iverksettingen av SPR og kommunen virker som ikke å ha behov for føringerne i SPR for å forstå den differensierte adgangen til utbygging i områder uten press. Kommunen etterlyste mer detaljerte føringer for hvilke utbygginger som kan bli tillatt i strandsonen. Erfaringen fra Tvedestrand kommune kan også komme av at kommunen er en pilotkommune innenfor både kartlegging av strandsonen for å besitte et godt kunnskapsgrunnlag for utbyggingstiltak, og at fastsettingen av en differensiert byggegrense i plan ble igangsatt på et tidlig tidspunkt for å håndtere konfliktfylte forhold i strandsonen.

SPR kan bli oppfattet som ikke å gi en differensiert adgang for utbygging alene for kommuner med stort press på områder i strandsonen, da de kan ha oppfattet en mulighet for utbygging gjennom plan allerede i loven av 1985. Det ble lagt til grunn for lovforarbeidet at de fleste kystkommuner allerede har vedtatt arealplaner for strandsonen, og at endringene i praksis ikke vil være så stor etter ny pbl (s. 52). Unntaket i § 1-8 tredje ledd er delvis en videreføring og en innstramming, i følge T-2/09 (Miljøverndepartementet, 2009).

Det virker som om SPR gir tilsvarende føringer for sone 2 som for sone 1 for områder som er utsatt for et utbyggingspress, men med ordlyd for tolkning for kommuner i sone 2. Da mindre tiltak blir omfattet av byggeforbudet kan også kommuner i sone 2 og 3 oppfatte byggeforbudet som strengere i følge lovforslaget. SPR gir derimot i større grad nye føringer for disse sonene. Som nevnt er også intensjonen bak loven å åpne for lempeligere forvaltning for områder med mindre grad av press i kommuner gjennom differensieringen.

I Hordaland har det vært praktisering av en "Oslofjordpolitikk" i følge Fylkesmannen. Kontrollmyndigheten har oppfattet et klart skille mellom sone 1 og de to andre sonene, hvor SPR har medført en liberalisering av byggeforbudet og muligheter for lokal tilpasning for sone 3. Fitjar kommune opplevde også SPR som et nytt grunnlag for å vurdere utbyggingssspørsmål i strandsonen for kommuner i sone 3. Byggeforbudet ble likevel ansett som gjeldende, og reglene blir tolket som strenge. Intensjonen bak den geografiske differensieringen utdypet i

SPR er å gi differensierte retningslinjer for områder med begrensede alternativer for utvikling og i områder uten press, i følge Ot. Prp. nr. 32 s. 30. De nasjonale føringene er nå differensierte og tilpassede, og virker derfor mer troverdige, i følge Fylkesmannen i Hordaland.

Retningslinjene for sone 3 fremstår som noe like som føringene for sone 2. For sone 3 blir det derimot ikke gitt føringer for tolkningen av byggeforbudet, foruten at forbudet gjelder generelt. SPR gir også en indikasjon på hvilke områder hvor kommunen enklere vil få tillatelse til utbygging i sonen. En slik utbygging kan forekomme i slike områder dersom utbyggingen ikke vil kollidere med andre interesser (Ot. Prp. nr.32, s. x) En slik intensjon innebærer at utbygging i de fleste uberørte områder i stor grad bør bli unngått.

Det kommer frem av informantenes erfaringer at retningslinjene blir tolket forskjellig. Adgangen til utbygging i strandsonen ble ansett som klart forskjellig mellom sone 1 og sone 2 og 3, i følge både Fylkesmann i Hordaland og Østfold. Intensjonen bak SPR om en forskjellig adgang mellom kommuner for å bygge i strandsonen er oppfattet av informantene. Planretningslinjene er i hovedsak føringer for hvordan forbudet skal bli tolket, men det virker som om innføringen av muligheten til å vurdere konkret i tilfeller er tydeliggjort i SPR for informantene.

5.4 ADGANGEN FOR HÅNDTERING AV UTBYGGING GJENNOM PLAN

Fredrikstad kommune har ikke erfart en endring i antall innsigelser til plan etter SPR trådte i kraft. Informanten gjorde det klart at innsigelser kan bli gitt mot planer for utbygging i slike områder. Unntaket fra byggeforbudet ved fastsetting av en ny byggegrense i plan vil oppheve byggeforbudet i strandsonen. Da pbl av 2008 er en innstramming av byggeforbudet for å hindre nedbygging i sterkt pressede områder virker det som å være en hensikt i loven at det ikke skal bli åpnet for ny utbygging gjennom plan for kommuner i sone 1. Fylkesmannen i Østfold påpekte at utbygging i Oslofjordregionen skal bli redusert, og at en åpning for utbygging i disse områdene vil være en feiltolkning av nasjonale føringer. Unntak fra byggeforbudet vil i følge informanten være velbegrunnede tiltak i kommuneplan som fortetting i eksisterende hytteområder. SPR gir strenge føringer for utbygging i disse områdene, deriblant at utbygging ikke skal forekomme i områder med betydning for andre interesser. En intensjon bak utarbeiding av føringene var å kontrollere kommunal saksbehandling av utbyggingssøknader i større grad. Det virker som intensjonen bak adgangen til å avklare utbyggingsmuligheter i plan for sone 1 er et forsøk på å håndtere dagens praktisering av dispensasjoner for mindre tiltak, ikke en mulighet for videre utbygging i følge innhentede erfaringer. Fredrikstad kommune er klar over at planarbeid for områdene i strandsonen vil gi motstand fra kontrollmyndighet, men denne bevisstheten virker likevel ikke å være til hinder for å forsøke å planlegge utviklingen i strandsonen.

SPR forsøker å understreke at utbyggingen skal bli styrt i en retning mot planlegging, vekk fra enkeltvedtak. Adgangen til å planlegge utbygging i strandsonen var også et unntak i loven av

1985. Innføringen av at kommunene kan fastsette en ny byggegrense er derimot nyinnført, og er erfart av Tvedestrand kommune som bakgrunnen for kommunens tolkning av en adgang til å differensiere innad kommunen. Tvedestrand kommune har erfart en betydelig nedgang i antall negative uttalelser, klager og innsigelser etter vedtak av kommunedelplanen for strandsonen. Kommunen har nå erfaringer med fastsetting av en differensiert byggegrense for å avklare potensielle utbygginger gjennom plan.

Fylkesmannen i Hordaland har registrert en nedgang i innsigelser til planer og klager på dispensasjoner, med bakgrunn i avklarte overordnede planer. Fitjar kommune har på grunnlag av en relativt nyrevidert arealdel til kommuneplan ikke registrert en endring i saksbehandlingen, men har forventninger til en tøffere forvaltning hvor dispensasjoner ikke skal bli gitt og utbyggingstiltak skal være avklart i plan. Fitjar kommune har oppfattet et større fokus på plan og en større detaljgrad i plan, hvor mindre tiltak som tidligere ble håndtert gjennom dispensasjon nå blir forsøkt avklart i plan. Retningslinjene for sone 3 åpner for at kommuner utenfor pressområder kan medta strandsonen i kommunens helhetlige utviklingsstrategi. Kommunen har forstått reglene som strenge og det virker som henvisningen til forvaltning gjennom plan er tatt på alvor. Gjennom planarbeidet har kommunen forsøkt å avklare videre hvilke utbyggingstiltak som kan bli tillatt gjennom arealdelen til kommuneplan, overfor saksbehandlere og utbyggere. En betenkelighet ved en slik lempeliggjøring er at forvaltningspraksisen kan bli som før innstramningen i pbl, belyste Fitjar kommune. Det kan virke som en intensjon bak innstramningen at adgangen for kommuner i sone 3 til å forvalte ut fra lokale forhold ikke skal bli endret ved ny pbl, men at reglene i hovedsak skal gjelde for å hindre utbygging i kommuner definert til sone 1 og 2.

Fylkesmannen i Aust-Agder påpekte som Fylkesmannen i Østfold at utbygging forekommer i størst grad gjennom plan. SPR understreker en ønsket forvaltning av strandsonen gjennom planlegging. De tre intervjuede fylkesmennene bemerket alle betenkeligheter med å åpne for utbygging i strandsonen gjennom plan, da en slik utbygging kan gi like store skader som dispensasjonsgivinger. En planlagt utbygging kan derimot gi bedre løsninger for en større andel til forskjell fra dispensasjonsgivinger, i følge Fylkesmannen i sone 2. Ved planlegging kan saksbehandlingen bli rettet bort fra praktiseringen av en "bit for bit"-utbygging, mot en planlegging hvor kontrollmyndighet har større mulighet til å overprøve utbyggingen gjennom demokratiske prosesser, i motsetning til enkeltvedtak.

Samtlige av informantene hadde registrert et større fokus på plan gjennom byggeforbudsregelen og SPR. Retningslinjenes punkt 4.2 gir at det ikke er mulig å ta hensyn til lokale variasjoner og fullt ut differensiere geografisk mellom kommunene. Retningslinjene understreker derfor at pbl åpner for en videre differensiering ved fastsetting av ny byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Byggeforbudbestemmelsen i pbl av 1985 opplistet flere unntak fra forbudet enn gjeldende pbl, deriblant for utbygging i tettbygd strøk. De opplistede unntakene ble i lovforarbeidet anbefalt uttatt for å bli erstattet av et byggeforbud som omfatter alle tiltak som inngår i rettsvirkningen av planer (Ot. prp, s. 52). Mangfoldet av interesser i strandsonen tilsier at regler for en demokratisk prosess blir særlig viktig, og derfor skal veie tungt (Myklebust & Schütz, 2012).

SPR gir føringer til tolkning hos kommunene for hvilke hensyn som skal bli tatt i planarbeid. Føringerne virker som å åpne for kommunalt selvstyre i de intervjuede kommunene i sone 2 og 3, til forskjell fra intervjuet kommuner i sone 1.

5.5 ADGANGEN FOR UTBYGGING GJENNOM DISPENSASJON

På intervjutidspunktet påpekte samtlige av intervjuobjektene at en konklusjon om at SPR alene har gitt et større fokus på planlegging av utbygging i strandsonen fremfor å gi dispensasjoner fra planer eller byggeforbudet er vanskelig å konstatere.

Det var ikke merket en reduksjon av dispensasjonsgivinger fra plan, i følge Fylkesmannen i Østfold. Problemet med dispensasjonsgivingen var i følge Fylkesmannen at skjønnsvurderingene til grunn for enkeltvedtak er vanskelig å overprøve. Ved behandlingen av en dispensasjonssøknad skal saksbehandler følge vilkårene for å gi dispensasjon og tolke om argumentasjonen for dispensasjonssøknaden gjør at blant annet fordelene av tiltaket er større enn ulempene og at andre alternativ, for eksempel en alternativ plassering, er vurdert.

Fredrikstad kommune uttrykte dispensasjon som fortsatt den eneste muligheten for utbygging i strandsonen, på bakgrunn av at byggeforbudet omfatter alle områder i strandsonen av betydning for andre interesser. Dispensasjon vil derfor være realiteten for oppdatering eller tilpasning av eksisterende hytter, i følge informanten. Klargjøringen overfor potensielle utbyggere var derimot forventet til å gi en nedgang i dispensasjonssøknader. SPR ble likevel ikke ansett til å ha virkninger for dispensasjonsgivingen. Dette kan komme av at SPR er relativt streng i ordlyden, som RPR-O, kystsoneplan for Østfold og pbl, og derfor understreker at dispensasjoner ikke skal bli gitt.

Til tross for at kommunens strandsone er definert til å være utsatt for et sterkt press fra utbyggere vil det være behov for utvikling også i slike områder, som for oppdatering av hytter. Klargjøringen som eksisterende regler og føringer, samt praktisert saksbehandling, kan virke som å redusere antall søknader for utbygging som er i strid med nasjonale bestemmelser. Signaliseringen gitt ved retningslinjer som gir få tolkningsrom kan gi en nedgang i antall dispensasjoner ved at søknadsandelen går ned. Slik kan SPR ha hatt eller få en indirekte virkning, på tross av at føringerne ikke gir nye bestemmelser, men understreker eksisterende regler og føringer. Det interessante er den fortsatte utbyggingen i strandsonen på tross av strengere regler som er innstrammet og skjerpet gjennom gjeldende pbl og SPR. En kan anta at planer er vanskelige å gjennomføre for utbygging i strandsonen, og kommuneforvaltningen kan derfor se et fortsatt behov for bruk av dispensasjon for å utvikle arealene i strandsonen.

Tvedestrand's nedgang i antall dispensasjonssøknader ble ansett som en konsekvens av avklaringen overfor eventuelle utbyggere gjennom planarbeid, fremfor føringerne i SPR. Praksisen for håndtering av små tiltak er i Tvedestrand kommune gjennom arealdel til kommuneplan eller gjennom dispensasjoner. Etter iverksetting av en noe detaljert

kommunedelplan for strandsonen har kommunen registrert et mindre behov for å gi dispensasjoner.

Fylkesmannen i Hordaland hadde registret en nedgang i mengden klage- eller innsigelsessaker. Reduksjonen var trolig en konsekvens av avklarende overordnede planer. Fitjar kommune hadde ikke erfart en endring i antall dispensasjonssøknader på intervjutidspunktet, begrunnet med at kommuneplanen var av relativt ny dato og at søknader blir hengende igjen i systemet. Fokuset i SPR hadde derimot medført at dispensasjoner ble forsøkt unngått, og håndtert gjennom plan.

Det ble også nevnt av Fylkesmannen i Hordaland at kommunale saksbehandlere anser avslag på dispensasjonssøknader som for streng forvaltning. For å stoppe en eventuell utbygging må da Fylkesmannen klage på dispensasjonsvedtaket. Derfor vil det være behov for avklaring overfor utbyggere hvor en eventuell utbygging kan forekomme, som Tvedestrand har forsøkt håndtert ved vedtak av en kommunedelplan og Fylkesmannen i Hordaland i overordnede planer. Fitjar kan oppleve en tilsvarende nedgang etter kommuneplan hvor strandsonen er inkludert i kommunens utviklingsstrategi, etter planen har hatt virkning over tid og utbyggingssøknader blir vurdert etter denne.

For kommuner i sone 3 gir retningslinjene adgang til å dispensere for mindre tiltak basert på en konkret vurdering. Fitjar kommune og Fylkesmannen i Hordaland bemerket en økt adgang til å styre dispensasjonsgivingen etter SPR. Gjennom plan kan kommuner avdekke forhold for en eventuell utbygging, og prioritere å styre saker som vil avvike fra de vanlige sakene gjennom dispensasjon. I praksis har kommuner i sone 3 i mindre grad oppdaterte planer, og har funnet at dispensasjonsgiving er greit (MD, 2012x, s. 12). Fylkesmannens tilsyn kan i den sammenheng være nyttig da det for kommunene kan være vanskelig å gi vilkår for dispensasjon grunnet nærhet til utbygger.

Fylkesmannen i Aust-Agder bemerket at retningslinjene ikke ble lagt til grunn for alle saker, med spesiell henvisning til dispensasjonssaker. § 6-2 gir derimot at slike retningslinjer også skal ligge til grunn for enkeltvedtak.

Informantene har registrert et større fokus på håndtering av utbygginger gjennom plan i pbl og SPR, og en eventuell nedgang i dispensasjonssøknader er et resultat av avklaringer i planer for hvor og hvilken type utbygging kan forekomme. Å konstatere at nedgangen er medført av SPR er vanskelig, men SPR bidrar til en bevisstgjøring av en streng dispensasjonspraksis, spesielt for intervjuet kommune i sone 3.

5.6 ERFARTE ENDRINGER FOR SAKSBEHANDLINGEN AV UTBYGGING I STRANDSONEN MEDFØRT AV SPR

Med hovedproblemstillingen har jeg forsøkt å finne et resultat på virkningen av retningslinjen for saksbehandlingen av utbygginger i strandsonen, hvor erfaringene kan fungere for en

større helhet av saksbehandlere. Empirien forholder seg kun til innhentede erfaringer fra tre kommuner, supplert med fylkesmenns oppfatning av reglene og kommunenes oppfølging av disse. Kommunenes planarbeid kan virke som foregangsprosjekt der føringene i SPR er tolket, som kan være til nytte for en større gruppe av kommuner utover de som er presentert i studien. Flere kommuner vil på et tidspunkt måtte gjennomføre et tilsvarende arbeid med behandling av byggesøknader og rullering av kommuneplanens arealdel i henhold til retningslinjene da føringene skal ligge til grunn for enkeltvedtak og vedtak jf. § 6-2 i pbl, omtalt i delkapittel 5.1. For kommuner med press fra utbyggingsinteresser og stor pågang av utbyggingsøknader kan det bli behov for et mer detaljert planredskap for å håndtere utbyggingen fremfor å føre en ressurskrevende dispensasjonspraksis, som for Fredrikstad kommune som ikke har erfart en endret saksbehandling på tross av innskjerpede regler.

Representant for Fredrikstad kommune og Fylkesmannen i Østfold hadde ikke erfart at SPR medfører endringer for saksbehandlingen av utbygging i strandsonen. Nasjonale føringene har derimot vært gjeldende for Oslofjordregionen over lengre tid, og informantene mente at utbyggingsadgangen i strandsonen er avklart gjennom disse og overordnet planlegging gjennom regionale planer. Lovforslaget oppgav at det ikke ble forventet at en videre avklaring skal gi vesentlige endringer for kystkommunene som nå er definert til sone 1 i SPR. Her skal byggeforbudet gjelde og dispensasjoner skal være siste unntak, i samsvar med innstramningen i SPR og oppfatningen til informantene i sone 1. Det kan bli stilt spørsmål om lovutvalget ønsket å åpne for ny utbygging for kystkommuner i Oslofjordregionen. Innstramningen i loven omfatter mindre tiltak gjennom planlegging hvor praksisen hittil har vært å håndtere slike søknader gjennom dispensasjon. Plan kan virke som ikke å være et godt nok styringsredskap for å hindre en nedbygging i dette området, og planretningslinjene kan virke som ikke å utdype intensjonen bak lovreglene i særlig grad for kommune og Fylkesmann i sone 1.

Informanten fra Tvedestrand kommune mente at SPR ikke medførte endringer for saksbehandlingen, og Fylkesmannen i Aust-Agder var av samme oppfatning. Etter kommunens avklaring i den detaljerte kommunedelplanen for utbygging i strandsonen har kommunen på eget initiativ sørget for en viss avklaring av utbygging i strand- og sjøområder. Det kan virke som om etterlengtede regler for å avklare muligheten for å differensiere i strandsonen kom på etterskudd av planleggingsarbeid som kan ha avdekket mangel på føringene fra nasjonalt hold.

Representant for Fitjar kommune har oppfattet at SPR medfører endringer for saksbehandlingen, men på bakgrunn av en relativt nylig vedtatt plan har ikke informanten erfart en endring utover en økt forventning til nedgang i dispensasjoner ved avklaring av utbyggingsmuligheter i kommuneplanens arealdel. Fitjar kommune kan derimot fravike noe fra andre kommuner definert til sone 3 på bakgrunn av innhentet kunnskap om og kjennskap til lokale verdier i strandsonen gjennom det interkommunale samarbeidet. Kommunens initiering av forslag til føringene som resulterte i SPR kan også være grunnlag for at kommunen ikke har erfart endringer av selve retningslinjene, men at forholdene for saksbehandlingen har blitt avklart gjennom regionalt samarbeid.

Oppsummert deler planretningslinjene kystkommunene inn i soner og gir føringer for kommuners holdning til forvaltningen av pressede områder i strandsonen. Føringenes overordnede karakter gir stafettpippen videre til kommunene for å differensiere strandsoneforvaltningen mellom pressede og mindre pressede areal, da føringene ikke kan skille forskjeller mellom kommuner. Intervjuede representanter for statlige myndigheter hevdet at retningslinjene er veiledning for kommunenes utbygging i strandsonen, og blir for Fredrikstad, Tvedestrand og Fitjar henholdsvis tolket som klar, uklar og utdypende. Samlet sett har hovedsakelig konkretiseringen i SPR ved videreføring av byggeforbudet og innstrammingen av dispensasjonsadgangen gitt endringer for holdningen til strandsoneforvaltningen, samt den faktiske praksisen.

6 Metodediskusjon

6.1 REPRESENTATIVITET OG VALIDITET

På bakgrunn av innhentede erfaringer er en differensiert tolkning av byggeforbudet registrert mellom intervjuede kommuner. Det begrensede antallet informanter gjør en konkludering av en oppfattet differensiert strandsoneforvaltning mellom landets kystkommuner vanskelig. Erfaringene gir derimot en pekepinn på hvordan planretningslinjene blir oppfattet innenfor den enkelte sone.

Fokuset på erfaringer fra kommuner som arealforvaltere og fylkesmenn som statlig kontrollmyndighet belyser problemstillingen fra et ståsted hvor føringene i SPR kan bli tolket og fra statlige myndigheter som ikke kan overprøve kommunens skjønn i særlig grad. Resultatene blir også støttet opp av analyse av tilgjengelige dokument som gir et bredere grunnlag for å fatte konklusjoner. Det er likevel en fare for at innhentet informasjon kan være formet etter forskerens oppfatninger og perspektiver, og derfor ikke er riktige gjengivelser (Silverman 2011). Svarene i intervjuene ble for to av tre kommuner og for en av tre fylkesmenn skrevet av informantene selv, etter eget ønske. Informantenes erfaringer er forsøkt gjengitt direkte og i form av sitater fra intervjupersonene.

Ved bearbeiding av intervjuene har jeg forsøkt holde fokus på å ikke tilpasse svarene for å oppnå ønskede resultat på forskningsspørsmålene. Det vil likevel være et behov for tolkning av innhentet informasjon, som vil bli formet ut fra mine erfaringer og kunnskap, og for å sette innhentede erfaringer opp mot teorien som er innhentet for å belyse forskningsspørsmålet. Gjennom kvalitative intervju får informanten selv formulere svaret sitt, i følge Larsen (2007). Ved første kontakt med informantene valgte flere å svare på intervjuet skriftlig etter oversendte intervju spørsmål. Ved bruk av sitater har jeg benyttet informantenes skrevne svar på spørsmålene, uten å bearbeide disse.

6.2 TIDSPUNKT FOR INTERVJU

En faktisk virkning var derimot på intervjutidspunktet for tidlig å fastslå i følge informantene. Da intervjuene ble foretatt i løpet av høsten 2012 var føringene relativt nye og lite innarbeidede. Et år senere kan tolkningen av forvaltning av strandsonen ha endret seg. Gjennom oppgaven har det derimot kommet frem umiddelbare tolkninger fra kommuner og fylkesmenn som kan gi inntrykk av behovet for en klargjøring av hvordan føringene skal bli forstått.

Det kan virke som om forholdet mellom kontrollmyndighet og kommune har vært såpass konfliktfylt for Tvedestrand kommune og Fylkesmannen i Aust-Agder at kommunen ikke har hatt gjennomslagskraft for velbegrunnede tiltak i strandsonen. Et fokus vekk fra detaljer mot

forbedret dialog virker som å ha gitt så store endringer for saksbehandlingen at tydeliggjøringen av bestemmelser i SPR blir overflødige. En nedgang i klager på og innsigelser til vedtak er registrert hos Fylkesmannen, som i hovedsak kommer av konkretiserte føringer fra kontrollmyndigheten. Fylkesmannen har selv gått inn for klargjøringen og dialogforbedringen.

7 Konklusjon

7.1 KONKLUSJON

SPR er en statlig planretningslinje som skal ligge til grunn for vurderinger av utbygging i strandsonen i Norge, jf. pbl § 6-2. SPR er opplevd som en tilføring for saksbehandlingen, men om SPR er oppfattet som en ny innføring av føringer varierer mellom de intervjuede kommunene og fylkesmenn. Det er i hovedsak intervjuet kommunerepresentant i sone 3 som har oppfattet føringene som nye for saksbehandlingen, med bakgrunn i etterlyste regler som utdypet adgangen til forstå muligheten for utbygging som differensiert. Føringene har medført et økt vurderingsgrunnlag for å fatte beslutninger i byggesøknader da disse skal bli lagt til grunn for vurderinger i planarbeid og dispensasjoner. En slik endring er erfart av samtlige av de intervjuede kommunene og fylkesmenn.

SPR har tydeliggjort gjeldende regler for utbygging i strandsonen i følge intervjuet Fylkesmann og kommune i sone 1 og i sone 3, samt Fylkesmann i sone 2, men er oppfattet som å gjøre gjeldende regler mer uklare i følge kommune i sone 2. Intervjuede representanter for Fredrikstad kommune og Fylkesmann i Østfold har allerede avklarte regler for muligheten til utbygging i strandsonen i Oslofjordregionen, og anså derfor SPR som å understreke de innarbeidede reglene og nasjonale og regionale føringene. Representanten for Fitjar kommune har ansett reglene som tydeliggjorte for saksbehandlingen, som svar på etterlyste regler for avklaring av den geografiske differensieringen. Representant for Fylkesmannen i Hordaland har opplevd SPR som å gi tolkningsrom overfor kommuner, som det til en viss grad alltid vil være i nasjonale føringer. Representant for Fitjar kommune opplevde en tydeliggjøring av føringene i form av at disse innførte nye regler for adgangen til å forvalte strandsonen. Representant for Fylkesmannen i Aust-Agder har også ansett SPR som et supplement i vurderingsgrunnlaget for å fremme innsigelser eller klager, som styrker muligheten for at kommunene ikke anser disse som basert på synsinger. Tvedestrand kommune i sone 3 har som en foregangskommune tolket unntaket i byggeforbudet gjennom en differensiert byggegrense i plan, med bidrag fra Fylkesmann og annen juridisk kompetanse. SPR som ble iverksatt etter kommunens omfattende planarbeid ble derfor ikke av kommunerepresentanten ansett som å tydeliggjøre gjeldende regler for utbygging i strandsonen, men heller å gjøre adgangen for enkelte tiltak i strandsonen mer klar.

En differensiert adgang til å vurdere utbygging i strandsonen er erfart medført av SPR av samtlige informanter, men representantene for de intervjuede kommunale og statlige myndighetene har oppfattet at en slik adgang er begrenset til å gjelde for arealforvaltningen i sone 2 og sone 3. SPR ble oppfattet som å medføre en klargjøring av en tydelig forskjell for adgang til bygging mellom sone 1 og sone 2 og 3 av representantene både Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Østfold. Fylkesmannen i Østfold mente at adgangen til å

differensiere byggeforbudet skal ikke bli forstått som en åpning for utbygging for kommuner i Østfold.

Føringene i SPR peker forvaltningen i en retning mot planlegging, men andelen av innsigelser til plan og nedgang i gitte dispensasjoner er ikke erfart medført av SPR av representanten for Fredrikstad kommune. Dispensasjonsgiving er erfart som så godt som eneste mulighet for å bygge i strandsonen, og kommunen ønsker en fortsatt utvikling også i disse områdene. Andelen mottatte dispensasjoner er derimot i en viss nedgang, men avklaringen overfor potensielle utbyggere er et resultat av gode regionale føringer. Andelen innsigelser, klager og negative uttalelser til utbygging i strandsonen er oppfattet av kommunerepresentanten i Tvedestrand til å være i nedgang etter iverksatt kommunedelplan. SPR er derimot erfart som å medføre denne nedgangen. Avklaringen for saksbehandlere og utbyggere er resultatet av den detaljerte planen for strandsonen. Fitjar kommune har ikke erfart en nedgang i antall innsigelser til planer eller andelen gitte eller mottatte dispensasjoner på grunnlag av at kommuneplanen som inkluderer strandsonen har hatt kort virketid. Kommunen har derimot en forventning til at SPR skal avklare saksbehandlernes mulighet for å forvalte i strandsonen.

Representantene for Fredrikstad kommune, Fylkesmannen i Østfold, Tvedestrand kommune og Fylkesmannen i Aust-Agder har ikke oppfattet endringer for saksbehandlingen medført av SPR. De nasjonale føringene er ikke erfart av representantene for kommunen og Fylkesmannen som å gi nye innføringer for forvaltningen i sone 1, men som å kun liste opp allerede gjeldende føringer for regionen. Tvedestrand kommune har gjennom et omfattende planarbeid ved bruk av verktøy i loven skaffet en mulighet til å avklare fremtidige utbygginger gjennom plan, og representanten mente ikke at SPR medførte en videre avklaring utover den kommunens tilegnede forståelse av byggeforbudet gjennom dette arbeidet. Representanten for Fylkesmannen i Aust-Agder var ikke av den oppfatning at SPR medførte endringer for saksbehandlingen, men uttrykte at føringene kan bli opplevd som å gi et større tolkningsrom for kommunene. Representant for Fitjar kommune hadde erfart nye regler for å forvalte i strandsonen uttrykt i SPR, men det var usikkert for både representant for kommunen og Fylkesmannen i Hordaland om føringene medførte endringen da kommunen har bidratt til å initiere utarbeidingen av slike retningslinjer for en differert mulighet til å bygge i strandsonen.

7.2 FORSLAG TIL VIDERE ARBEID

Videre forskning på betydningen av SPR for strandsoneforvaltningen kan være å foreta et representativt utvalg som i større grad kan gi representative virkninger av SPR ut i fra de samme undersøkelsene. Også andre tema kan være interessante å undersøke:

- Hvordan tolker kommuner adgangen for tillatelse til de enkelte tiltak som blir åpnet for i SPR?

8 Litteratur

- Aanonsen, A. (2005). 1.4 Kystsonedeforvaltning i praksis. Rapport Havforskningsinstituttet, 2005. 30 s. Hentet 05.12.2012 fra <http://www.imr.no/sok/nb-no/?searchString%3Auf8%3Austring=tvedestrand&start:int=20>
- Akvator (2010a). Differensiert strandsonedeforvaltning i Sunnhordland Forstudie. *Hovedrapport 22.11.2010*.
- Akvator (2010b). Strandsonkartlegging i Fitjar kommune. *Rapport 23. Juni 2010*.
- Vermedal, Lene (2009). "Opprør i strandsonen Ordførere i kystkommuner refser statlig styringsiver i strandsonen." Bergens tidende 7.september. Hentet 15.12.2013 fra <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Oppror-i-strandsonen-1931838.html>
- De nasjonale forskningsetiske komiteer. (2013). Kvalitative og kvantitative forskningsmetoder – likheter og forskjeller. Hentet 14.12.2013 fra <http://www.etikkom.no/Forskningsetikk/Etiske-retningslinjer/Medisin-og-helse/Kvalitativ-forskning/1-Kvalitative-og-kvantitative-forskningsmetoder--likheter-og-forskjeller/>
- Direktoratet for Naturforvaltning (2012). *Strandsonen*. Hentet 10.9.12 fra <http://www.miljostatus.no/Tema/Hav-og-kyst/Kysten/Strandsonen/>
- Fylkesmannen I Aust-Agder (2011). *Forslag til kommunedel for kystsonen Tvedestrand*. Hentet 5.10.12 fra <http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=3423&amid=3524553>
- Fylkesmannen i Hordaland (2011). *Rapport for dispensasjonsprosjektet i Hordaland*. Brev fra Fylkesmannen til Miljøverndepartementet 29.12.2011. Hentet 27.10.2012 fra <http://www.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=53998&amid=3566077>
- Fylkesmannen i Hordaland (2012). *Kampen mot dispensasjonar*. Oppdatert 14.2.2012. Hentet 27.10.2012 fra <http://www.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=53998&amid=3566077>
- Larsen, A. K. (2007). En enklere metode: veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode. Bergen: Fagbokforlaget.
- Miljøverndepartementet (2009). Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven. 23.6.2009. (T-2/09). Hentet 9.12.2013 fra <http://www.regjeringen.no/en/dep/md/dok/rundskriv/2009/ikraftsetting-plandel-plan-bygningslov/11-strandsonen-byggeforbud-og-differensi.html?id=571102>

- Miljøverndepartementet (2011). Nye retningslinjer for strandsonen. *Pressemelding nr. 058-11*, 25.3.2011. Hentet 10.11.2011 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/pressecenter/pressemeldinger/2011/nye-retningslinjer-for-strandsonen.html?id=636826>
- Miljøverndepartementet (2013a). Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. (T-2/13). Hentet 4.12.2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/2013/t-2-13-innsigelse-pbl.html?id=733666#1>
- Miljødirektoratet (2013b). Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen. Hentet 15.12.2013 fra <http://www.miljostatus.no/Tema/Hav-og-kyst/Kysten/Strandsonen/>
- Myklebust, I. E. & Shütz, S. E. (2012). Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona, *Tidsskrift for eiendomsrett*. Nr. 2 2012, s. 98
- Nesland, Silje. (2013). Planlegging i strandsona med bruk av differensierte byggegrenser som verkemiddel erfaringar frå pilotprosjekt i tvedestrand kommune. Masteroppgave i by- og regionplanlegging, Universitetet for miljø- og biovitenskap.
- Nilssen, J. P. (2010). Norsk natur- farvel? En illustrert historie. I: B. Berntsen & S. Hågvar (Red.), *Nedbygging av kystnaturen*. (s. 109). Unipub AS.
- Stokke, K. B., Skår, M., Omland, A., Vindenes, E. Skogheim, R. (2008). Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsoner? *Utmark*, 2. Hentet 14.12.2013 fra http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2008-2/art/Stokke_Skaar_Omland_Vindenes_Skogheim_Utmark_2_2008.html
- Statistisk sentralbyrå (2011). Byggeaktiviteten i strandsonen tok ny fart. SSB-dokument datert 6.9.11, hentet 4.10.12 fra <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/strandsone/aar/2011-09-06>
- Statistisk sentralbyrå (2012). Andel innsigelser til planer på høring øker. SSB-dokument datert 21.6.12, hentet fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/fysplan/aar/2012-06-21>
- Statistisk sentralbyrå (2013). Mindre byggeaktivitet i strandsonen. SSB-dokument datert 4.6.13, hentet 13.12.13 fra <https://www.ssb.no/strandsone>
- Søby (2006a). Hentet 15.12.2013 fra http://en.wikipedia.org/wiki/File:NO_1222_Fitjar.svg
- Søby (2006b). Hentet 15.12.2013 fra http://en.wikipedia.org/wiki/File:NO_0106_Fredrikstad.svg

Søby (2006c). Hentet 15.12.2013

fra http://en.wikipedia.org/wiki/File:NO_0914_Tvedestrand.svg

Teien, K. T. (2007). Miljøkompetansen i kommunene rasert. WWF notat.

Tvedestrand kommune (2012a). Kommuneplan. Hentet 31.10.2012

fra <http://www.tvedestrand.kommune.no/artikkel.aspx?Aid=422&eid=268&back=1&mid1=5&tid=11>

Tvedestrand (2012c). Kommunedelplan 2011-2023. Kommunedelplan for kystsonens byggeområder Planbeskrivelse. Hentet 15.12.2013

fra <http://www.tvedestrand.kommune.no/artikkel.aspx?Mid1=56&Aid=629>

Vedlegg 1: Oppsummert intervjuguide

Til fylkesmenn

1. **Tidligere situasjon:** Hvordan opplevde Fylkesmannen kommunal forvaltning av strandsonen før iverksetting av SPR?
2. **Erfarte endringer:** Har Fylkesmannen erfart endringer i den kommunale forvaltningen medført av SPR?
3. **Holdning til utbygging:** Ser kommunene på retningslinjene som en liberalisering av forvaltningen av kystsonereale?
4. **Tolkningsrom:** Hvordan oppfatter Fylkesmannen forvaltningens rom for tolkning i planarbeid iht. SPR? Har FM noen konkrete eksempler på uklare føringer?
5. **Oppfølging av SPR:** I hvilken grad opplever Fylkesmannen at retningslinjene blir etterfulgt?
6. **Mer planlegging:** Har SPR medført en større grad av planlegging i kystsonen, og mindre enkeltsaksbehandling?
7. **Allmenne interesser:** Opplever Fylkesmannen en endring i planlegging for allmennheten?
8. **Forutsigbarhet og troverdighet:** Har SPR medført større troverdighet og forutsigbarhet i planarbeid?
9. **Planbestemmelser og vilkår for utbygging:** Opplever Fylkesmannen at SPR har medført en endring for kommunenes bruk av planbestemmelser og vilkår?
10. **Revidering av eldre planer:** Har Fylkesmannen erfaringer med revidering av eldre planer som er i strid med retningslinjene?
11. **Prioriterte arealformål rundt byer og tettsteder:** Opplever Fylkesmannen en endring i kommunal forvaltning av byer og tettsteder medført av retningslinjene?
12. **Byggegrense:** Har SPR medført at noen kommuner har innført SPR-byggegrense i planer? I så fall, hva er erfaringene med en slik byggegrense?
13. **Endringer i forholdet mellom Fylkesmann og kommune:** Har Fylkesmannen erfart endringer i antallet innsigelser og klager på kommunale vedtak, og en endret bakgrunn for å fremme eller eventuelt ikke fremme disse?
14. **Dialogendring:** Har Fylkesmannen erfart en endring i dialogen mellom Fylkesmannen og kommune medført av SPR?

Til kommuner

1. **Endringer for forvaltningen:** Har kommunen erfart en endring innen den kommunale forvaltningen medført av SPR?
2. **Byggeforbud og dispensasjoner:** Hvordan har kommunen tolket hovedregelen om praktisering av byggeforbud og at dispensasjoner skal unngås?
3. **Tolkningsrom:** Hvordan oppfatter kommunen rom for tolkning i SPR? Har du eksempler på uklare føringer og tolkning av disse?
4. **Forutsigbare planer:** Har SPR medført større forutsigbarhet i planarbeid? Både for innbyggere og statlige myndigheter?
5. **Antall innsigelser og klager:** Opplever kommunen at SPR har medført en endring i antall innsigelser og klager på kommunale vedtak? Har kommunen erfart en endret troverdighet i forhold til øvrige myndigheter?
6. **Effektivitet:** Opplever eller har kommunen forventninger om en endring i saksbehandlingstid og bruk av ressurser?
7. **Særlige hensyn:** Opplever kommunen at særlige hensyn blir ivaretatt i større grad etter SPR?
8. **Bruk av vilkår og rekkefølgekrav:** Opplever kommunen at SPR har medført gode planbestemmelser og vilkår for dispensasjonsgiving?
9. **Bakgrunn for kommunedelplanarbeidet:** Hva var kommunens bakgrunn for å utarbeide kommune(del)planarbeidet?
10. **Differensieringskriterier:** Hvilke kriterier har kommunen lagt til grunn for å differensiere mellom områder?
11. **Respons fra innbyggere:** Hvordan opplever kommunen responsen til differensieringen fra innbyggerne, med tanke på den sterkt forankrede eiendomsretten?

