

1. oktober 2020

Kommunal- og moderningsdepartementet
postmottak@kmd.dep.no

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

Sabima takker for anledningen til å svare på denne høringen. Sabima er en paraplyorganisasjon for de biologiske foreningene i Norge, med totalt medlemstall på om lag 20.000 personer. Hovedmålet for alt vårt arbeid er å stanse tapet av biomangfold for å sikre levedyktige bestander av alle naturlig forekommende arter i Norge, deres genetiske variasjon og økosystemene de er en del av.

For 66 år siden, i 1954, kom det første forbudet mot bygging i strandsonen i Norge. Siden er det fulgt opp i alle nye lover på området. Med forbudet har Stortinget igjen og igjen markert at 100-metersbeltet langs sjøen er av nasjonal interesse og skal holdes fritt for bebyggelse. Bakgrunnen for forbudet er at strandsonen er blant de mest artsrike leveområdene vi har i Norge. I tillegg har Stortinget lagt stor vekt på at området skal være tilgjengelig for alle, ikke bare for noen få.

Dessverre speiler ikke virkeligheten politikernes målsetninger. Hvert år popper det opp hundrevis av nye hus, hytter, annekser, terrasser, brygger, gjerder og næringsbygg i strandsonen i Norge. I Oslofjorden er kun 30 % av den opprinnelige strandsonen tilbake. Dispensasjoner og kommunale planer har sakte, men sikkert pulverisert intensjonen om strandsonevern.

Når departementet nå ønsket å revidere forvaltningen av strandsonen, hadde vi håpet forslaget ville inneholde en *innskrenking* av kommunenes dispensasjonsmulighet, hvor kun dispensasjon knyttet til endringer i eksisterende bygg skulle vært mulig, samt en tydeliggjøring overfor kommunene om at strandsonevernet også gjelder *gamle* areal- og reguleringsplaner. Videre hadde vi håpet på en plan fra staten om å sikre kommunene biologisk kunnskapsgrunnlag på lokalt nivå og bedre kapasitet og kompetanse for å forvalte det viktige arealforvalteransvaret klokt og kunnskapsbasert.

Dessverre inneholder ikke departementets forslag til lovendringer noe av dette. Vi har i stedet, for første gang siden 1954, fått et lovendringsforslag som åpner opp for å *svekke* vernet av strandsonen. Dette skjer i en tid der naturkrisen er stadig bedre kjent og forstått, inkludert helt nylig proklamert av statsministeren

sammen med verdens ledere, og alt kunnskapsgrunnlag peker mot at vi trenger et sterkere, ikke svakere, vern av strandsonen. Sabima mener departementet med dette lovendringsforslaget undergraver nasjonale interesser, naturens interesser, interessene til de kommende generasjonene samt internasjonale forpliktelser.

Sabima syns det er forbløffende hvor lite demokratisk høringsnotatet er fremstilt. De faktiske forslagene til lovendringene fremgår ikke klart av notatet, og det er først ved å lese det opp mot den eksisterende loven av 2011 at en kan forstå de betydelige endringene departementet faktisk ønsker å gjennomføre. At «Evalueringsplaner for statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonene langs sjøen», (Samarbeidsrapport NIBR/NMBU 2015) gjort på oppdrag for KMD, ikke benyttes som kunnskapsgrunnlag i høringsnotatet, fremstår som uforståelig.

Det er videre betegnende for kvaliteten og mangelen på åpen debatt i høringsnotatet at Sivilombudsmannens kritikk av strandsonepolitikken fullstendig er utelatt og ikke gitt klare svar, det samme gjelder Riksrevisjonen og EVAPLANs rapporter, på tross av at også disse har påvist systematisk svikt i forvaltningen av strandsonen.

Norge har forpliktet seg til å arbeide målrettet for å stanse tapet av biologisk mangfold. Aichi-målene er rettesnoren for dette arbeidet. For at disse målene skal ha substans, bør tiltak for å nå målene reflekteres i alle lovendringer som styrer arealbruken. Det gjør ikke dette lovendringsforslaget fra departementet.

Sabima deler departementet syn om at vi trenger å revidere statlige planretningslinjer for en differensiert strandsoner, men dette må fremme en *bedre* beskyttelse av strandsonen. Vi ønsker derfor at lovendringsforslaget trekkes og at departementet utvikler et nytt forslag basert på oppdatert forskning og evaluering av norsk naturforvaltning. Vårt hørings svar tegner en skisse av hva et nytt lovendringsforslag for strandsonen, bør inneholde.

Oppsummering av Sabimas hørings svar

- Sabima foreslår at departementet endrer loven slik at det kun gis mulighet for dispensasjon i strandsonen der dette innebærer endringer på eksisterende bygg, som ikke beslaglegger nye arealer. Nye bygg og irreversible endringer på strandsonen skal ikke bli mulig gjennom dispensasjon, men må avvenne planbehandling.
- Sabima foreslår at departementet fjerner hele soneinndelingen, subsidiært at sone 3 fjernes, med den konsekvens at kommuner

tilhørende sone 3 flyttes til sone 2. Videre at kommuner i forslaget tilknyttet sone 2 flyttes til sone 1.

- Sabima foreslår at departementet endrer forslaget slik at det gjøres klart at plan- og bygningsloven av 2008 med tilhørende styrking av strandsonen gjelder også for alle gamle areal- og reguleringsplaner.
- Sabima foreslår at departementet endrer forslaget slik at dersom området inneholder arter eller naturtyper av regional eller nasjonal interesse skal det ikke kunne gis godkjenning til bygging.
- Kompetanse og kapasitet i kommunene må på plass, dersom en skal sikre naturverdiene i strandsonen.
- Sabima foreslår at departementet endrer forslaget slik at Fylkesmannen overtar ansvaret for å overvåke ulovlig strandsonebygging.

Dispensasjonspraksisen ødelegger strandsonen, Sabima krever innskrenking i dispensasjonsmuligheten for å sikre planbehandling

Sabima er skuffet over at departementet ikke adresser dispensasjonspraksisen, den største enkeltårsaken til nedbygging av strandsonen, i lovendringsforslaget. Dette på tross av at Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen og EVAPLAN konkret har pekt på at dette er hovedutfordringen. Oppdaterte tall fra SSBs og rapporten fra NIBR/NMBU (gjengitt over) peker på det samme. Strandsonen bygges ned gjennom dispensasjoner.

Godkjenning av utbygging i strandsonen kan skje enten gjennom plan eller gjennom dispensasjon. Det er fundamentale forskjeller på disse sporene. I plan kommer det to dimensjoner inn, som ikke er til stede i dispensasjonsbehandling. Plan innebærer en grundigere prosess, der det for det første settes av god tid, politikerne får et gjennomarbeidet kunnskapsgrunnlag fra sin administrasjon, og det er et viktig innslag av direkte demokrati gjennom at innbyggere og interesseorganisasjon får fremmet sitt syn. Innspillsprosessen bidrar ofte til at essensiell informasjon om blant annet naturverdier blir kjent for politikerne. I dispensasjonssaker er det derimot ofte utbygger som fremmer sin sak, prosessen går raskt, og det foreligger kun et kort kunnskapsgrunnlag. Plan gir derfor mye bedre mulighet for politikerne å treffe mer langsiktige, avveide avgjørelser som tar opp i seg sumeffekter.

Statistisk sentralbyrå presenterer årlig tall for nedbygging av strandsonen basert på kommune-stat rapporteringen (KOSTRA) for 2019. Tallene er klokkeklare på at det innvilges dobbelt så mange bygninger gjennom dispensasjon som det gjøres gjennom plan (for 2019 var tallet 606 gjennom dispensasjon).

<https://www.ssb.no/strandsone>. Forholdet er stabilt de siste årene, selv om antallet søknader generelt går ned totalt. Dette gjenspeiler samme funn som NIBR/NMBU gjorde i sin «Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonene langs sjøen» i 2015. De pekte på at i perioden etter 2010 hadde antall byggesaker vedtatt gjennom plan stupt med 43 %, mens antall saker gjennom dispensasjon kun hadde sunket med 17 %.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/evaluering-av-statlige-planretningslinjer-for-differensiert-forvaltning-av-strandsonen-langs-sjoen/id2413245/>

Konklusjonen later til å være klar: Når kommunene bruker plan er de flinkere til å ta vare på strandsonen, enn når de gir dispensasjon. Sabima mener denne erkjennelsen bør lede til politikk som innskrenker dispensasjonsmuligheten, og i stedet fører til at saker vedrørende bygging strandsonen over i plansporet. Naturkrisen og godt dokumenterte erfaringer bør stimulere til god planlegging, ikke til dårlig.

Dette forsterkes av Sivilombudsmannens rapport fra i sommer, som viste at kommunene i liten grad begrunner sin dispensasjon, slik de pålagt av loven. Det er en åpenbar grunn til krav om begrunnelse, nemlig at folk flest, sivilsamfunnet, fylkesmannen og andre skal kunne ettergå hvordan kommunene faktisk har vektet ulike hensyn opp mot hverandre. Fordelene med å gi en dispensasjon må være klarte større enn ulempene etter en samlet vurdering (jf. PBL § 19-2). Sivilombudsmannens funn viser at i flertallet i sakene de hadde gjennomgått var ikke dette gjort. <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/forelopige-rapporter-om-dispensasjonsvedtak-i-strandsonen-oversendt-kragero-lindesnes-tidligere-mandal-og-askoy-kommuner/>

Sivilombudsmannen har sett nærmere på dispensasjonspraksisen i tre kystkommuner: Kragerø, Mandal (i dag del av Lindesnes) og Askøy i perioden 2016-2019. I Kragerø ble 75 prosent av 563 søknader i strandsonen innvilget, i Mandal ble 96 prosent av 181 søknader i strandsonen innvilget, mens i Askøy, som har de satt egen kommunal grense på 30 meter, så ble 98 prosent av de 121 søknadene innenfor 30 meter innvilget.

Plan- og bygningsloven har plassert dispensasjon bakerst i loven, fordi lovgivers intensjon har vært at dispensasjon skal være unntaket, en forståelse Stortinget bekreftet i sin behandling av *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)* i 2017. Praksisen viser at dispensasjon nå er nærmere regelen. Et klart mål i plan- og bygningsloven er å styre arealbruk gjennom plan, men når tallene viser at dispensasjon utgjør en så stor del av

vedtakene undergraver det styringen og muligheten til å sikre viktige naturverdier.

Debatten rundt dispensasjonssaker preges ofte av at det er stor avstand mellom meningsmotstanderne om hvor stort problem dette er. I etterkant av publiseringen av Sivilombudsmannens rapport, mente en kommunepolitiker i Kragerø at hoveddelene av dispensasjonssakene kun handlet om små fasadeendringer. Dette er en debatt som lett kunne vært avklart dersom det hadde vært lagt opp til et rapporteringselement om hva dispensasjonen innebærer gjennom KOSTRA. Riksrevisjonen etterlyste nettopp dette i deres rapport «*Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*» fra i fjor. I deres hovedanbefaling ble det uttrykt for å «sikre bedre kunnskap om kommunenes dispensasjonspraksis». <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-behandling-av-innsigelser-i-plansaker/>

Det er åpenbart at dersom vi skal presse byggesaker knyttet til strandsonen inn i plansporet, må noe gjøres med bestemmelsene rundt dispensasjon. Sabimas forslag tar kommunepolitikerens i Kragerø på ordet. Det vi foreslår er at kommunen kun skal kunne gi dispensasjon i strandsonen for endringer av eksisterende bygg som ikke beslaglegger nye arealer. Alle søknader knyttet til nye bygg og irreversible endringer i strandsonen må derfor avvente plansporet.

Fjern soneinndelingen, subsidiært fjern sone 3 og flytt kommunene opp i sone 1 og 2.

Lovendringene fra departementet knyttet til sone 3 er forstemmende lesning. Kravet til kommuneplan er borte – det samme er kravet til reguleringsplan. Fra den opprinnelige loven av 2011 er følgende rett og slett fjernet i det nye høringsnotatet fra departementet:

Kommuneplanen skal legges til grunn for eventuell utarbeiding av reguleringsplan (områderegulering eller detaljregulering). Byggegrense skal angis i planene, jfr. plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd. Eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, bør revideres eller oppheves. Ved større byggetiltak skal det kreves reguleringsplan, jfr. plan- og bygningsloven § 12-1. Kravet om at det skal foreligge reguleringsplan før det kan gis tillatelse til gjennomføring av større bygge- og anleggsarbeider er videreført fra plan- og bygningsloven av 1985. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/differensiert-forvaltning-strandsonen/id636763/>

Å ta dette bort er et direkte brudd plan- og bygningslovens intensjon om at arealendringer skal skje gjennom plan. I praksis åpner det opp for enda flere dispensasjoner i strandsonen.

Miljødirektoratet mener en slik endring direkte vil undergrave helhetlige planprosesser. I forbindelse med behandlingen av lovendringsforslaget *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)* i 2017, skrev de følgende i sitt høringssvar:

«Økt adgang til dispensasjon kan svekke planers legitimitet, gi mindre forutsigbarhet om tillatt arealbruk og føre til en uheldig bit-for-bit-utbygging blant annet i strandsonen».

Med en så betydelig endring i sone 3, med fravik av krav til plan og konsekvensutredning, burde en kunne forvente en faglig begrunnelse for hvorfor dette er nødvendig, et kunnskapsgrunnlag. Det finnes ikke.

Derimot finnes det god dokumentasjon på at arealendringer (tap av leveområder) utgjør den største trusselen for biologisk mangfold i Norge. 9 av 10 av norske rødlisteartene er truet av endret arealbruk. Vi vet videre at de mest artsrike områdene vi har i Norge (hotspots) er knyttet til strandsonen. Denne unike møteplassen mellom hav og land skaper et mylder av liv som gir både viktige oppvekststeder for fugler og fisk, som igjen legger grunnlaget for større deler av økosystemet.

På bakgrunn av dette, mener vi i Sabima at vi bør etterstrebe målet om *arealnøytralitet*. Det vil si å prioritere å fortette og gjenbruke utbygde områder, fremfor å bygge på urørt natur. Dersom vi overfører dette på strandsonen, bør en i liten grad åpne opp nye arealer i strandsonen for utbygninger, heller utnytte de allerede nedbygde områdene bedre og i tillegg restaurere en del av den ødelagte naturen i strandsonen.

Her er flertallet i det Norske folk helt enige med oss. På oppdrag fra Norsk friluftsliv undersøkte Ipsos sommeren 2020 norske holdninger til bygging i strandsonen. Hele 70 % var mot økt utbygging i strandsonen, mens 49 % mente at bygging i strandsonen bør stoppes helt. Kun et fåtall mente den burde fortsette som før. <https://norskfriluftsliv.no/70-prosent-onsker-ikke-okt-utbygging-i-strandsonen/>

Sabima ser ikke noe faglig godt argument for at god planstyring av strandsonen skal fravikes, gitt dens nasjonale verdi og unike biologiske posisjon. Vi foreslår derfor at departementet avvikler hele soneinndelingen, slik at alle norske

kommuner har statlige retningslinjer tilsvarende de som er knyttet til dagens sone 1.

Sekundært foreslår vi å innskrenke til to soner, hvor alle kommuner tilhørende sone 1 og 2 plasseres i sone 1 og alle i sone 3 plasseres i sone 2. Det er spesielt de foreslåtte endringene i sone 3 som ligger lengst unna faglige råd.

Plan- og bygningsloven av 2008 skal gjelde for alle gamle areal- og reguleringsplaner

Sabima finner det frustrerende at departementet i høringsnotatet ikke tydelig avklarer en årelang uenighet knyttet til om gamle areal- og reguleringsplaner skal påvirkes av innskjerpingen i plan- og bygningsloven av 2008. Når loven nå skal oppdateres, ville det vært en god anledning for en oppklarende melding til kommunene og fylkeskommunene om at gamle planer *skal* være innlemmet av den nye loven. Og hvis departementet mener det ikke skal være slik, burde man ha argumentert for det motsatte.

Årsaken til konflikten er at Sivilombudsmannen flere ganger påklaget en avgjørelse knyttet til godkjenningen av bygging av et lysthus i strandsonen i Lier kommune. Sivilombudsmannen mente skjerpningen i plan- og bygningsloven av 2008 også skulle gjelde gamle planer. Dette gjorde de med henvisning til lovteksten og forarbeidene til plan- og bygningsloven. Departementet, derimot, fastholdt lenge at dette skulle bare gjelde planer etter 2008.

Da departementet i flere omganger nektet å rette seg etter Sivilombudsmannens vurdering, ble Kontroll- og konstitusjonskomiteen varslet. Her opplyste daværende statsråd Sanner at det kunne være snakk om opptil 7000 tillatelser til bygging i strandsonen som er gitt med bakgrunn i gamle planer.

https://www.apollon.uio.no/artikler/2018/1_strandsonen.html

Spørsmålet om gamle planer skulle omfattes av skjerpningen i plan- og bygningsloven ble avgjort i Stortinget i 2017 i forbindelse med allerede nevnte høring av *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*. Her var det Sivilombudsmannens og ikke departementets syn som fikk flertall i Stortinget.

I dagens lovendringsforslag fra departementet, er det ingen henvisning til diskusjonen og ingen tydeliggjøring av at gamle planer ikke gir godkjenning til bygging i strandsonen.

Som Jan Tore Sanners utredning for kontrollkomiteen viser, er gamle planer et betydelig problem når det gjelder videre nedbygging av strandsonen. Sabima mener derfor at i et nytt høringsnotat fra departementet må det tydelig slås fast at også gamle planer påvirkes av byggeforbudet i strandsonen.

Staten må sikre kommunene biologisk kunnskapsgrunnlag på lokalt nivå

Vi satt kommunene i en nærmest umulig situasjon. De er frontlinja i Norges forsvar for biologisk mangfold, vårt håp opp mot naturkrisen. Det er Måsøy, Lindesnes og Kristiansund, for å nevne tre av mange kystkommuner som skal sikre arter og naturtyper av regional og nasjonal interesse i strandsonen (som er det feltet vi diskuterer her). Spørsmålet er hvordan vi som nasjon har istandsatt kommunene til å håndtere en slik situasjon?

For å forvalte og bevare natur i sine kommunearealer trenger kommunene å ha kunnskap om i) utbredelse av arter og naturtyper, ii) økologisk kvalitet og tilstand, iii) tilgang på kunnskap, og iv) kompetanse til å vurdere påvirkning av menneskelig aktivitet (via for eksempel utbygging i strandsonen) og omsette kunnskapen inn i kommunale planer og dispensasjonsvedtak.

Når kun 25 % av norsk natur er kartlagt, tilsier dette at mange kommuner sitter med blanke ark der arter og naturtypene faktisk er. Økologisk grunnkart som lanseres snart, og som er ment å være starten på et svar på denne utfordringen, vil fortsatt i lang tid etterlate størstedelen av norsk natur som blank.

Evnen til å prioritere naturmangfoldet fremfor utbygging er spesielt synlig i Sør-Norge, hvor kystfisket langt på vei er forsvunnet på grunn av blant annet tap av viktige leveområder som ålegrasenger og fjæresone gjennom stadig utbygging i strandsonen. Småbåthavner blir ofte plassert i lune bukter og vikar med forekomst av ålegrasenger. Hvis lystilgangen blir dårlig, f.eks. grumsete vann eller sterk påvekst av trådalger, reduseres ålegressets produksjon av oksygen.

I rapporten «Helhetlig plan for Oslofjorden» knyttes oksygenmangel i Oslofjorden direkte til den eksploderende veksten i bygg langs Oslofjorden. En gjennomgang av de registrerte påvirkningene i mai 2019 viser at avrenning fra befolkning er den største påvirkningen i Indre Oslofjord.

<https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2019/desember-2019/forslag-til-helhetlig-plan-for-oslofjorden/>

Rapporten viser at i Oslofjorden er det et høyt antall registrerte truede arter (slik som brugde, blålange, dvergålegras og oter), og flere truede naturtyper (slik som sørlig sukkertaeskog). Men på grunn av høyt press på arealene, bygges leveområdene deres ned og trues. Rapporten peker videre på at for fisk er det over de siste tiårene skjedd en endring der de bunnlevende fiskeartene er redusert i antall og forekomst, mens de pelagiske, noe mer varmekjære, har økt i frekvens og forekomst. Særlig har bestandene av torskefisk har gått kraftig ned i fjorden de senere årene, og har vært på et historisk lavt nivå siden ca. år 2000.

Situasjoner slik som i Sør-Norge og spesielt Oslofjorden skyldes dårlig forvaltning på grunn av mangel på kunnskap og kompetanse i kommunal planlegging og dispensasjonsvedtak. Lærdommene og erfaringene fra sør må benyttes til å ruste kommuner i resten av Norge hvor presset på strandsonen er forventet å øke i et høyt tempo, samtidig som kommunene står foran store utfordringer knyttet til klimaendringer.

Spørsmålet er derfor hvordan en kommune overlatt med et blankt kart og manglende naturfaglig kompetanse skal sikre arter og naturtyper av regional, nasjonal og internasjonal interesse?

På lengre sikt må kommuner ha oversikt over og tilgang til økologisk kunnskap gjennom nasjonal (Miljødirektoratet) og regional overvåking (Fylkesmenn), samt lange tidsserier (instituttsektoren), av vannkvalitet, forurensning, og bestandsutvikling av arter, samt kartleggingsdata for utbredelse av arter og naturtyper. Denne kunnskapen må benyttes inn i utviklingen av kommunenes arealregnskap slik at de kan holde en helhetlig oversikt over naturverdier og økologiske kvaliteter innenfor sine egne arealer.

Inntil dette er på plass, må føre-var-prinsippet få større plass i forvaltningen av strandsonen. Dersom det ikke foreligger kartleggingsfunn fra området, er ikke det ensbetydende med at det ikke finnes arter eller naturtyper av regional eller nasjonal interesse der. Et grunnprinsipp er at i forkant av et vedtak, må området i strandsonen kartlegges av en biolog med kunnskap om strandsonen. Blir det kartlagt naturtyper eller arter av nasjonal interesse, må dette være ensbetydende med at det ikke kan bygges der. Flere steder er det så lite strandsone igjen at selv områder uten helt spesielle, dokumenterbare verdier må bevares, og det må heller igangsettes restaureringstiltak enn ytterligere forringelse.

Argumentasjonen vår ovenfor peker også på at et område i strandsonen er viktigere enn de andre, fjæresonen. Dette møtestedet mellom hav og land, inneholder et rikt artsmangfold og er et essensielt oppvekststed for blant annet

fisk og sjøfugl. Sabima ber departementet i nytt lovendringsforslag tydeliggjøre at fjæresonen skal ha særskilt beskyttelse.

Staten må sikre kompetanse og kapasitet på miljø i kommunene, dersom en skal sikre naturverdiene i strandsonen

Gapet mellom statlige forventninger og kompetanse lokalt er ikke nytt, siden MIK (miljøkompetanse i kommunen) ble innlemmet i frie midler på slutten av 1990-tallet, har miljøkompetansen i kommunene falt dramatisk. Forskningsprosjektet EVAPLAN, som i 2018 leverte en stor rapport etter å ha gjennomgått hvordan plan- og bygningsloven blir praktisert rundt om i kommunene, fremhevet at forvaltningen av naturmangfold hadde sviktet. Kapasitet og kompetanse i kommunene ble beskrevet som hovedårsaken til situasjonen. Spesielt var situasjonen i de små kommunene kritisk (*Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonen?* Hansen og Aarsæther mfl. 2018).

Telemarkforskning kom i fjor med en rapport der de undersøkte kommuner under 3000 innbyggere (120 i alt). Funn fra rapporten viste at kun 38 % av kommunene har fagstillinger innen miljø eller klima, og kun 20 % av kommunene har fagstillinger innen arealplanlegging. Videre viser rapporten at situasjonen er spesielt kritisk i Nord-Norge, der bare 50 % har arealplan vedtatt etter 2013. https://www.regjeringen.no/contentassets/cc6fa29f7d0244059d62a98a4fdc5dfd/rapport_sma-kommuner_kmd_telemarksforsking-992102-l1000322.pdf (side 69)

Når kommunen ikke har fagstillinger innen miljø, har de heller ikke kompetanse til å trekke inn eller vurdere verdien av naturverdier i utbyggingssituasjoner. Når kommune heller ikke har plankompetanse, vil mange ty til nødløsningen med å gi dispensasjoner – med de konsekvenser vi tydelig har redegjort for ovenfor.

EVAPLAN påpeker at dispensasjoner ofte blir brukt som en sikkerhetsventil i mangel av kapasitet til å “modernisere” planen”. Spesielt er sammenhengen mellom gamle planer og lite kapasitet i små kommuner med på å svekke styringsevnen til kommunene. De har et intervju med representant fra et fylkesmannsembete som beskriver dette på en treffende måte:

Det er jo veldig mange gamle planer rundt om i enkelte kommuner. Særlig (gjelder dette) gamle reguleringsplaner som ikke er oppdatert i forhold til nye styringssignaler, miljøutvikling, og så videre. Som burde vært revidert, men det er det ikke kapasitet til, de er på en måte gått ut på dato. Og da reparerer de med dispensasjoner. (Fra plan- og bygningsloven – fungerer den etter intensjonen, side 360.)

EVAPLAN understreker at å arbeide fram planer med solid forankring hos både politikere og utbyggere er krevende prosesser som krever både kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonen. Dette er årsaken til at forskerne bak EVAPLAN mener en styrking av planarbeid i kommunen er nøkkelen.

Sabima finner det uforvarlig at departementet ikke anerkjenner realiteten i kommune-Norge når de utformer et lovendringsforslag som dette. Sone 3 der departementet ønsker å fjerne kravet om plan og konsekvensutredning er sammenfallende med området der plansituasjonen og kompetansen i kommunene er svakest. Dette er også området hvor det er planlagt at femdoblingen av akvakulturnæringen skal skje. Dette er ikke en kunnskapsbasert forvaltning, men direkte uholdbart.

I et nytt høringsnotat bør departementet kreve forpliktende interkommunale samarbeid for å sikre god forvaltning i de tilfeller kommunen selv ikke har kapasitet. I den forbindelse bør Staten utforme ordninger som gir kommunene økonomiske insentiver til å etablere samarbeid. Erfaringer viser at nasjonal oppmerksomhet, veiledning og økonomiske virkemidler kan stimulere kommunenes etableringsvilje. Å opprettholde samme situasjon som nå er uholdbart.

Fylkesmannen bør overta ansvaret for å overvåke ulovlig strandsonebygging

Sommeren 2020 kom en svært prinsipiell avgjørelse fra Høyesterett knyttet til ulovlig bygging i strandsonen. Eieren ble idømt 43 dagers ubetinget fengsel for å ha oppført en tennisbane, en voll, to bomber, en underjordisk gang, i tillegg til at deler av kjelleren ble sprengt ut på berget i kort avstand fra sjøen. Også entreprenøren og underentreprenøren dømmes til 45 dager og bot på 350 000 kroner. <https://www.okokrim.no/doemt-til-fengsel-for-ulovlig-bygging-i-strandsonen.6319747-411472.html>

Aktor fra Økokrim uttaler etter dommen at:

Det er av nasjonal betydning å ta vare på strandsonen av miljøhensyn og for å sikre allmenn ferdsel. Det er viktig at de som vurderer å gjøre inngrep i strandsonen, ser at det reageres strengt ved denne type miljøkriminalitet. Videre understrekes det også at entreprenører som utfører oppdrag i strandsonen, må undersøke om det foreligger tillatelse til inngrepene. <https://e24.no/naeringsliv/i/zGvkyO/hoeyesterett-skjerper-straffen-for-strandsonebygging-i-grimstad>

Sabima håper dommen vil ha signaleffekt, men dessverre viser kartlegging av ulovlig bygging i strandsonen at dette er et betydelig problem. I 2012 kartla Bergen kommune 9000 strandeieendommer og fant ulovligheter i 55 % av sakene. <https://www.tv2.no/a/3790876> I Økokrims trusselvurdering nevnes ulovlige, irreversible fysiske naturinngrep og arealendringer som den største trusselen. En annen klar utfordring er at for få saker anmeldes. I 2019 gikk leder for miljøavdelingen i Økokrim ut i Dagens Næringsliv og etterlyste flere anmeldelser fra kommunene. https://www.dn.no/eiendom/strandsonen/maren-esmark/naturvernforbundet/okokrim-om-ulovlig-bygging-i-strandsonen-bor-anmelde-slike-saker-mye-oftere/2-1-637614?_l Utfordringen med kapasitet i kommune, står igjen som hovedforklaringen på situasjonen.

I dag er kommunen tilsynsmyndighet og sitter på informasjon og kunnskap om bebyggelsen i strandsonen som er nødvendig for å skille lovlige fra ulovlige tiltak. Men slik Sabima ser det er det ingen grunn for at denne informasjonen ikke kan gis Fylkesmannen, og at de overtar ansvaret for å følge opp ulovlig bebyggelse i strandsonen.

Dette vil være arbeidsbesparende for kommunen, det vil ikke innskrenke kommunenes selvrådighet, men derimot er det naturlig at fylkesmannen som statens representant beskytter den nasjonale verdien strandsonen for ulovligheter. Det vil også skape en fornuftig avstand mellom tiltakshavere og kontrollinstans.

Avslutning

Høringsnotatet fra departementet etterlater svekket tillit til at en ønsker å verne om strandsonen. Departementet foreslår ikke innstramming i dispensasjonsmuligheten, på tross av at hovedvekten av vedtakene for bygging i strandsonen skjer igjennom dispensasjon. Videre har departementet foreslått å endre retningslinjene for sone 3 av strandsonen, slik at dispensasjon der blir hovedregel.

Kommunene er på ingen måte istandsatt til å ivareta strandsonen, da de ikke har tilgang på god informasjon om hvor naturtypene ligger og hvilken tilstand de har på kommunenivå. Videre har ikke staten sikret at kommunene kompetanse og kapasitet til å gjennomføre forvaltningen av strandsonen i tråd med målene om at ingen arter eller naturtyper skal utryddes, og utviklingen for truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres.

Sabima mener at departementet med lovendringsforslaget bryter med Norges Grunnlov paragraf 112.

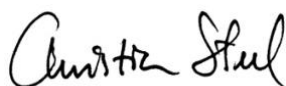
Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etter slekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.

Vi ber om at lovendringsforslaget trekkes tilbake, og det legges fram et helt nytt forslag som styrker – ikke svekker – de viktige verdiene og allmenne interessene i strandsonen.

Vennlig hilsen



Christian Steel
Generalsekretær