



STORTINGET

Innst. 47 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:254 S (2022–2023)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Stine Westrum, Marie Sneve Martinussen og Tobias Drevland Lund om en strandsone for alle og styrking av allemannsretten

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- Stortinget ber regjeringen fremme forslag til et forbedret strandsonevern.
- Stortinget ber regjeringen fremme forslag til hvordan kommunenes ulovlighetsoppfølging i strandsonen kan styrkes.
- Stortinget ber regjeringen kartlegge kommunenes arbeid med å fjerne sjikanøse stengsler i strandsonen og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 10. august 2023 til Kommunal- og distriktsdepartementet ved daværende statsråd Sigbjørn Gjelsvik bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådens uttalelse følger av vedlagte brev av 29. september 2023. Komiteen har invitert til og mottatt skriftlige høringsinnspill.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Rune Støstad, Siri Gåsemyr Staalesen, Terje Sørvik og lederen Lene Vågslid, fra Høyre, Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad og Mari Holm Lønseth, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Kathrine Kleveland, fra Fremskrittspartiet, Sigbjørn Framnes og Erlend Wiborg, fra Sosialistisk Venstreparti, Birgit Oline Kjerstad, og fra Rødt, Tobias Drevland Lund, viser til representantforslaget. Forslagsstillerne fremmer tre forslag om et strengere strandsonevern, bedre ulovlighetsoppfølging og kartlegging. Komiteen har åpnet for skriftlige innspill i saken og har mottatt to innspill.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at det etter plan- og bygningsloven er fastsatt et byggeforbud i 100-metersbeltet langs kysten, og at kommunene kan fastsette en annen byggegrense i kommuneplan eller reguleringsplan. Disse medlemmer er opptatt av at det særlig må tas hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Disse medlemmer viser videre til friluftslivsloven § 13 om at «[e]ier eller bruker av grunn må ikke ved stengsel eller annen måte vanskeliggjøre ferdsel» mv., og at slike stengsel kan kreves fjernet etter samme lovs § 40.

Samtidig viser disse medlemmer til at Norge er et mangfoldig og langstrakt land med ulike forutsetninger og lokale forhold, og at de statlige planretningslinjene for bygging i strandsonen er delt i tre ulike soner ut fra utbyggingspress og tilgjengelig strandsone. Oslofjorden, med 71 pst. nedbygd strandsone, har de strengeste

reglene (sone 1), og disse medlemmer mener byggeforbudet skal praktiseres strengt der det er størst utbyggingspress. Disse medlemmer peker på at det i områder med mindre press på strandsonearealene (sone 3) ofte er ønskelig med og behov for mer aktivitet. Disse medlemmer mener det er bra at forhenværende statsråd Sigbjørn Gjelsvik i sitt svarbrev til komiteen om representantforslaget påpeker at det skal legges til rette for mer differensiert forvaltning av strandsonen, slik at det blir større mulighet for næringsutvikling og bosetting i spredtbygde strøk langs kysten i sone 3. Disse medlemmer viser til at det også her må tas hensyn til friluftsliv og miljøinteresser. Disse medlemmer viser ellers til statsrådets svarbrev og stiller seg bak disse vurderingene.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at regjeringen Solberg våren 2021 vedtok nye statlige planretningslinjer for strandsonen som videreførte en inndeling i tre soner, hvor sone 1 utgjør områder med høyt utbyggingspress, som Oslofjorden, mens sone 3 er distriktsoner med lavt utbyggingspress. Disse medlemmer viser til at det da ble lagt opp til økt fleksibilitet der det er lite utbyggingspress på strandsonen. Disse medlemmer viser til at endringene ga distriktkommunene større muligheter til å legge til rette for næringsutvikling og bosetting langs kysten.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at kommunene i dag kan fastsette en annen byggegrense enn 100 meter i kommuneplan og reguleringsplan. Kommunene er også planmyndighet og må derfor ta stilling til arealbruken i strandsonen gjennom sine kommuneplaner. Disse medlemmer viser til at Norge er det landet i verden som har nest lengst kystlinje, og derfor vil strandsonen rundt om i landet være variert. Disse medlemmer mener det er viktig at man har tillit til kommunen og de lokale politikerne som kjenner forholdene best, treffer tiltak som bidrar til allmenn ferdsel i strandsonen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er opptatt av å ta vare på det kommunale selvstyret og mener det vil være uheldig hvis staten aktivt skal styre hvordan kommunene skal forvalte strandsonen. Disse medlemmer påpeker at statsforvalteren i altfor mange tilfeller blander seg inn i det kommunale selvstyret på strandsoneområdet og fremmer innsigelser som setter en stopper for lokal utvikling og går imot det som er et lokalt ønske.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til at bakgrunnen for representantforslaget er at det er svært viktig å jobbe for en strandsone og en kyst som er tilgjengelig for det store

flertallet, samtidig som man verner om naturen. For mange, særlig i dagens priskrise, er det dessuten nærmiljøet og naturen som er det billigste og mest egnede oppholdsstedet for rekreasjon. Disse medlemmer viser til det skriftlige innspillet fra Norsk Friluftsliv, der viktigheten av allemannsretten understrekes:

«Allemannsretten har stor verdi for det norske samfunnet, og norsk natur får større verdi for flere ved at det gis gratis tilgang og muligheter for bruk. En stor bredde av aktiviteter er knyttet til natur og utgjør en betydelig del av den norske måten å leve på. Nesten alle nordmenn, eller over 90 % oppgir at de går på tur eller driver en eller annen form for friluftsliv i løpet av året. 65 % av oss gjør dette ukentlig, og friluftsliv er den aktiviteten flest ønsker å gjøre mere av for å bli mer fysisk aktiv. Friluftsliv er derfor, uten sidestykke, Norges desidert største fritidsaktivitet. For friluftslivet er det avgjørende at allemannsretten er gratis, og at det ikke innføres ordninger eller tiltak som rokker ved det.»

Disse medlemmer viser til at på landsbasis er 32 pst. av strandsonen utilgjengelig for allmenn ferdsel. Disse medlemmer er klar over at hvor mye strandsonen som er tilgjengelig for folk, varierer mye mellom landets kommuner, men i kommunene rundt Oslofjorden er bildet dessverre ensformig dystert. Disse medlemmer viser til at her er hele 71 pst. av strandsonen nedbygd, stengt eller utilgjengeliggjort på annen måte. Disse medlemmer mener nedbygging av strandsonen, både den lovlige og den ulovlige, er den største trusselen både mot allemannsretten og mot naturen selv.

Disse medlemmer viser til at både lovlig og ulovlig privatisering av strandsonen dessverre gjør det vanskelig å utøve denne retten i mange av landets kystkommuner. Summen av alle inngrep, om det så er bassenger, hytter, hyttebyer, flytebrygger, lektere, opparbeidede blomsterbed, fastmonterte benker, båthus og trapper, er i ferd med å gjøre allemannsretten i strandsona til en teoretisk størrelse i deler av landet. Disse medlemmer viser til at den ulovlige privatiseringen av strandsonen tiltar, og at Økokrim i sin trusselvurdering for 2022 viet et eget kapittel til strandsonekriminalitet. I trusselvurderingen beskrev Økokrim denne kriminaliteten som «systematisk og forsettlig» – og økende. Disse medlemmer mener det samtidig er problematisk at ressursene til ulovlighetsoppfølging av strandsonekriminaliteten i mange kommuner er svært begrensede, og at dispensasjonene fra gjeldende regelverk er mange. Disse medlemmer viser til Naturvernforbundets skriftlige innspill, som beskriver mange kystkommuners omfattende bruk av dispensasjoner i strandsonesaker:

«Vi har tidligere avdekket at 9 av 10 får bygge i vernet natur, og kystkommuner gir dispensasjoner for bygging i 100-metersbeltet i stort omfang. Dette fører til nedbygging og fragmentering av verdifull natur, samtidig som naturen blir mindre tilgjengelig for folk.

Restriksjoner på bygging i 100-meterssonen er innført for å sikre allmenn tilgjengelighet til rekreasjonsområder ved sjøen. Hver enkelt sak kan synes liten og betydningsløs, men samlet gir dispensasjonene en oppstyking og forringelse av det som skulle være et felles gode.»

Også Norsk Friluftsliv skriver i sitt skriftlige innspill:

«[...] Siden den tid har vi blant annet fått et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet siden 1954 (dette ligger i dag i plan- og bygningsloven), oppdatert kunnskapsgrunnlag om strandsonens betydning for allmennheten, og nasjonale retningslinjer og veiledere for god strandsoneforvaltning.

Men til tross for alle disse grepene, har Stortinget, skiftende regjeringer og kommuner med viten og vilje latt nedbyggingen av strandsonen skje bit-for-bit. Det er derfor på høy tid at vi setter inn sterke og effektive tiltak for å redde de siste restene fra nedbygging og øke tilgjengeligheten.»

Disse medlemmer mener at å legge til rette for bedre strandsonevern i praksis er å styrke allemannsretten, og er bekymret for at fellesskapet i dag taper kampen om tilgangen til sjøen med de konsekvenser det medfører.

Disse medlemmer mener forslagsstillerne i representantforslaget foreslår tiltak for å redde strandsonen fra ytterligere nedbygging og samtidig øke tilgjengeligheten til det beste for både folk og natur. Disse medlemmer merker seg at både Naturvernforbundet og Norsk Friluftsliv stiller seg bak forslagene i representantforslaget.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til et forbedret strandsonevern.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til hvordan kommunenes ulovlighetsoppfølging i strandsonen kan styrkes.»

«Stortinget ber regjeringen kartlegge kommunenes arbeid med å fjerne ulovlige stengsler i strandsonen og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til et forbedret strandsonevern.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til hvordan kommunenes ulovlighetsoppfølging i strandsonen kan styrkes.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen kartlegge kommunenes arbeid med å fjerne ulovlige stengsler i strandsonen og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:254 S (2022–2023) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Stine Westrum, Marie Sneve Martinussen og Tobias Drevland Lund om en strandsoner for alle og styrking av allemannsretten – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 14. november 2023

Lene Vågslid

leder

Mari Holm Lønseth

ordfører



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Statsråden

Kommunal- og forvaltningskomiteen

Deres ref

2023/2703

Vår ref

23/3929-2

Dato

29. september 2023

Dokument 8:254 S (2022-2023) representantforslag om ei strandsone for alle og styrking av allemannsretten

Eg viser til brev av 10. august 2023 frå Kommunal- og forvaltningskomiteen, der eg blir bedd om å vurdere Dokument 8:254 S (2022-2023) Representantforslag frå stortingsrepresentantane Stine Westrum, Marie Sneve Martinussen og Tobias Drevland Lund om eit sterkare vern av strandsona.

Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvar for plan- og bygningslova, og Klima- og miljødepartementet har ansvar for forvaltninga av allemannsretten knytt til friluftsliv og naturmangfaldlova. Svaret er utarbeidd etter innspel frå Klima- og miljødepartementet.

Plan- og bygningslova § 1-8 fastset eit byggjeforbod i 100-metersbeltet langs sjøen. I 100-metersbeltet skal det takast særleg omsyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Det er imidlertid viktig å understreke at byggjeforbodet ikkje er absolutt. Kommunane kan fastsetje ei anna byggjegrænse i kommuneplan eller reguleringsplan. Statlege planretningslinjer for praktisering av byggjeforbodet i strandsona langs sjøen blei vedtatt i 2011, og revidert i 2021.

Noreg er eit mangfaldig og langstrakt land, med svært ulike føresetnader og tilhøve lokalt. Det er store variasjonar i kommunane når det gjeld kor mykje av strandsona som er bygd ut, korleis utbygging har skjedd, kva anna areal som er tilgjengeleg og kor stort utbyggingspresset er. Dei statlege planretningslinjene for strandsona er delt inn i tre ulike soner, ut frå utbyggingspress og tilgjengeleg strandsona. Oslofjorden, som representantane viser til, med 71 prosent nedbygd strandsona, har dei strengaste reglane (sone 1). I sone 2 er retningslinjene utforma slik at det er strenge reglar i område med mykje utbyggingspress

og lite tilgjengeleg strandsoner, medan det er i større grad vert opna for utbygging i område med mindre utbyggingspress. Sone 3 gjeld område med mindre press på strandsonereala, og der det ofte vil vere behov for og ynskjeleg med meir aktivitet. Det skal leggjast til rette for ei meir differensiert forvaltning av strandsona med større moglegheiter til næringsutvikling og busetjing i spreiddbygde strok langs kysten i sone 3 i planretningslinjene for strandsona. Men også her skal ein ta omsyn til område med ulike friluft- og miljøinteresser.

Friluftsløva sikrar fri ferdsel i utmark, så lenge dette skjer med omsyn og med tilbørleg varsemd, jf. friluftsløva § 2. Løva seier også kva som er innmark og utmark i § 1a. Det er fleire rettsavgjerder som har vurdert grensa mellom desse to, og spørsmålet er særleg aktuelt nettopp i strandsona. Det har ingen betydning for denne vurderinga om eigeodomen er i offentleg eller privat eige, eller kva formål den er regulert til. Allemannsretten er altså i behald, sjølv om eit område er regulert. Det er først når det aktuelle området blir opparbeida i medhald av arealplan, at allemannsretten kan falle bort.

Friluftsløva § 13 har ei eiga føresegn om ulovlege stengsler som seier at *«Eier eller bruker av grunn må ikke ved stengsel eller på annen måte vanskeliggjøre ferdsel, opphold, bading eller høsting som er tillatt i denne lov, med mindre det tjener hans berettigete interesser og ikke er til utilbørleg fortrengsel for almenhetens utøvelse av allemannsrett.»* Slike stengsler kan ein krevje fjerna etter friluftsløva § 40.

Eg meiner regelverket for strandsona gir eit godt grunnlag for ei berekraftig strandsonerforvaltning. Regjeringa ynskjer ei differensiert forvaltning av strandsona, med ei stram praktisering av byggjeforbodet i dei områda som har minst tilgjengeleg strandsoner, der det oftast også er det største utbyggingspresset. I sone 3 av strandsona, som utgjør store delar av kystområda i Noreg, så er situasjonen motsett, det er store område med lite press på strandsona og rom for meir aktivitet. Det kan i den samanheng vere verdt å ha med seg at Noreg er det land i verda som har nest lengst kystlinje. Mykje av aktiviteten i Noreg historisk sett har vore retta mot fjord og sjø og forvaltning av dei rike fornybare ressursane ein finn der. Og mykje av den grønne omstillinga som Noreg skal gjennom fordrar nettopp at vi klarar å skape ny aktivitet og sterkare utvikling i kystområda, herunder i 100-meters beltet frå sjøen.

Kommunane som planmynde må ta stilling til arealbruka i strandsona gjennom sine kommuneplanar. I Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging, som vart vedteke ved kongeleg resolusjon 20. juni 2023, er det ei forventning om at kommunane vurderer arealbruken langs sjøen og i og langs vassdrag i eit heilskapleg og langsiktig perspektiv. Det skal leggjast til rette for ei meir differensiert forvaltning av strandsona med større moglegheiter til næringsutvikling og busetjing i spreiddbygde strok langs kysten i sone 3 i planretningslinjene for strandsona.

Talet på igangsettingsløyver til bygging i strandsona har gått markant ned dei seinare åra, frå litt under 3900 i 2020 til litt under 3000 i 2022. Mange kommunar har lagt ned mykje arbeid både i å planleggje godt for framtidig arealbruk i strandsona, og rydde opp i allereie utbygde område.

Kommunane skal i løpet av 2024 ha vedtatt nye kommunale planstrategiar, der dei òg skal vurdere behovet for revisjon av gjeldande planar i strandsona. Forvaltinga av strandsona skal, til liks med annan arealbruk, primært skje gjennom kommunale planar og ikkje bitvis gjennom dispensasjonar. Kommunane har hovudansvaret for at dette skjer, og statsforvaltar og fylkeskommune har eit ansvar for å rettleie kommunane slik at dei statlege føringane blir følgt opp. Eg har tillit til at kommunane vil følgje opp utfordringane i strandsona på ein god måte.

Kommunane har ansvar for å følgje opp tiltak som er gjennomført i strid med lover og reglar. Det er mitt inntrykk at dette er eit ansvar kommunane jamt over fylgjer opp, sjølv om det sjølv sagt kan finnast døme på det motsette. Det er fleire kommunar som enten har eller er i gong med å kartlegge tiltak i strandsona som kan vere gjennomført i strid med lover og reglar. Der kommunane finn grunnlag for å følgje opp eit konkret tilhøve, har dei tilgjengeleg ei rekke verktøy for å rydde opp. Dei kan mellom anna krevje at det blir sendt inn søknad om løyve i ettertid. Er det ikkje mogleg å innvilge løyve, kan kommunane krevje retting. Eit tredje alternativ er at kommunane kan sørge for revisjon av arealplan. Etter mi meining har vi eit godt tilpassa regelverk. Eg ser difor ikkje behov for endringar slik forslaget tek til orde for.

Med hilsen



Sigbjørn Gjelsvik

