

Dokument nr. 3:7

(2001–2002)

Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:7 (2001–2002) Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen.

Riksrevisjonen, 28. februar 2002.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Omfanget av utbygging i 100-metersbeltet	1
2.2 Kommunenes praksis	2
2.3 Fylkesmennenes praksis	3
2.4 Departementenes veiledninger og retningslinjer	3
3 Miljøverndepartementets kommentarer	4
4 Riksrevisjonens bemerkninger	5
5 Miljøverndepartementets svar	5
6 Riksrevisjonens uttalelse	6
Vedlegg: Rapport	7

Miljøverndepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen

1 INNLEDNING

Fra Stortinget vedtok midlertidig lov om forbud mot bygging mv. i strandområder ved sjøen 25. juni 1965 har det vært et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen. Denne bestemmelsen ble tatt inn i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985. Forbudet er blant annet begrunnet med at allmennheten skal sikres tilgang til strandområder og at områdene nærmest sjøen så langt som mulig skal holdes frie for bebyggelse. I lovverket er det imidlertid gitt muligheter for å gjøre unntak fra byggeforbudet i kommuneplaner og for områder som omfattes av reguleringsplaner. Det kan også gis dispensasjon fra byggeforbudet for enkeltsaker. Disse unntakene skal ivareta lokalt selvstyre og grunneiers råderett over eiendommen.

Formålet med denne revisjonen har vært å undersøke om utbyggingen av strandområdene har foregått på en måte som oppfyller Stortingets intensjoner om å ivareta allmennhetens tilgang til strandarealene. Målet har vært å dokumentere omfanget av utbyggingen som resultat av unntakene fra byggeforbudet og å belyse hvordan dagens virkemidler fungerer.

For å beskrive utbyggingen i 100-metersbeltet har Riksrevisjonen fått utarbeidet statistikk over antall godkjente bygninger og hvor mye disse bygningene har lagt beslag på av areal og strandstrekning. Byggeaktiviteten i perioden 1982–99 er kartlagt i kystkommunene i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark, som alle er underlagt rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (RPR-O), samt i Aust-Agder.

Undersøkelsen har fokusert på kommunenes og fylkesmennenes praksis vedrørende bygging etter kommunale planer og etter dispensasjon fra byggeforbudet. Det er kommunene som i utgangspunktet gir byggetillatelse. Fylkesmannen har ansvar for å påse at kommunene tar hensyn til vernet av 100-metersbeltet. Miljøverndepartementets oppfølging gjennom regelverk, retningslinjer og veiledning i forbindelse med bygging i strandområdene er også undersøkt.

Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Rapportens revisjonskriterier og faktadel har tidligere vært forelagt departementet, og mottatte

merknader er tatt hensyn til. Rapporten ble i brev av 13. november 2001 forelagt Miljøverndepartementet. Departementet har i brev av 4. desember 2001 avgitt uttalelser til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Miljøverndepartementets kommentarer er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse er basert på statistikk fra Statens kartverk, et spørreskjema til de 39 kystkommunene i Oslofjordområdet og Aust-Agder, et spørreskjema til fylkesmennene i alle kystfylkene i landet og en spørreliste til Miljøverndepartementet. Ved besøk i fem kommuner i RPR-O-området og Aust-Agder ble det foretatt intervju og befarung. I tillegg ble saksmappene til ca. 100 byggesaker gjennomgått. Representanter fra tre fylkesmannssember, en utenfor RPR-O-området og to innenfor, er intervjuet. Det har også vært avholdt møter med Miljøverndepartementet. Stortingsdokumenter, regelverk, veiledninger, retningslinjer og rundskriv er gjennomgått.

2.1 Omfanget av utbygging i 100-metersbeltet

Undersøkelsen viser at i perioden 1982–99 er det godkjent 8 100 nye bygninger, inkludert erstatningsbygg, i de 39 kystkommunene i RPR-O-området og Aust-Agder. Et erstatningsbygg vil si en ny bygning som erstatter en gammel bygning som sto på samme tomt, men nå er revet. Riksrevisjonen har sammenliknet utbyggingen i perioden 1982–87 med utbyggingen i perioden 1994–99. Det ble godkjent omtrent like mange nye helårsboliger i de to periodene. Antall nye fritidsboliger ble fordoblet mellom de samme to periodene. Videre er det godkjent fire ganger så mange naust, uthus, garasjer med mer i perioden 1994–99 som i perioden 1982–87. Noen kommuner har vært restriktive og godkjent få bygninger, mens andre har godkjent flere hundre nye bygninger. Dette viser at det i stor grad er opp til kommunene å bestemme omfanget av utbyggingen.

Undersøkelsen viser at de nye bygningene reduserer andelen inngrepsfrie arealer i 100-metersbeltet og inngrepsfri strandstrekning. Nedbygde arealer og

nedbygd strandstrekning er beregnet ved at det er laget en buffer på 50 meter rundt hver bygning. I perioden 1982–99 er 1,6 prosentpoeng av arealene i 100-metersbeltet og 1,2 prosentpoeng av strandstrekningen nedbygd. Selv om økningen i nedbygd område og økningen i nedbygd strandstrekning utgjør en liten del av det totale arealet, tilsvarer det henholdsvis 5 539 dekar av det totale 100-metersbeltet og 69 km av den samlede strandstrekningen. Det har vært et jevnt tempo i nedbyggingen av inngrepsfrie arealer og av inngrepsfri strandstrekning innenfor perioden 1982–99.

Mye av utbyggingen har funnet sted som fortetting. Utbygging gjennom fortetting trenger ikke nødvendigvis ha stor innvirkning på allmennhetens tilgjengelighet til strandområdene. Når fortetting skjer i allerede tettbygde områder, kan nye bygninger imidlertid medføre at traseer i 100-metersbeltet ned til strandlinjen blir tettet igjen og atkomsten til strandarealene blir redusert. Riksrevisjonens gjennomgang av kartmaterialet fra Statens kartverk viser at øyer som var inngrepsfrie i 1982, stort sett også er bevart inngrepsfrie i 2000.

Per 1. januar 2000 legger bygninger beslag på 43 % av 100-metersbeltet og 29 % av strandstrekningen i Oslofjordområdet og Aust-Agder. Andelen areal og strandstrekning som er nedbygd, varierer mellom kommunene og fylkene. I Oslo og Akershus er 63 % av 100-metersbeltet nedbygd, og i Østfold er 38 % nedbygd. Tilsvarende er 49 % av strandstrekningen nedbygd i Oslo og Akershus og 22 % av strandstrekningen i Østfold. Det at et område ikke er nedbygd, betyr ikke nødvendigvis at det er tilgjengelig for allmennheten. Statistikken viser kun inngrep ut fra bygninger, mens andre inngrep som for eksempel veier eller havneområder ikke er med.

En del av de inngrepsfrie områdene ligger på øyer som er uten fastlandsforbindelse og er mindre tilgjengelige av kommunikasjonsmessige årsaker. Videre er det rimelig å anta at de mest attraktive arealene ble bygd ut først slik at deler av gjenværende områder er mindre tilgjengelige, for eksempel på grunn av bratt og ulendt terreng.

Det er vedtatt kommuneplaner og reguleringsplaner som gir muligheter for framtidig utbygging i 100-metersbeltet innenfor RPR-O-området og Aust-Agder. Riksrevisjonens gjennomgang av kommuneplaner viser at 28 av 32 kommuner i RPR-O-området og Aust-Agder har lagt ut nye arealer som framtidige byggeområder. Det samlede arealet som er blitt utbygd i perioden 1982–99, tilsvarer 1,6 % av arealene i 100-metersbeltet i det undersøkte området. Ubebygde områder som er regulert for utbygging i kommuneplanene, representerer 2,6 % av det totale 100-metersbeltet. Selv om kommuner i noen tilfeller har satt vilkår for utbyggingen i byggeområdene og de regulerte områdene, vil ytterligere nedbygging ventelig finne sted.

2.2 Kommunenes praksis

Kommunenes praksis i RPR-O-området og Aust-Agder

Plan- og bygningsloven åpner for at kommunene kan gjøre unntak fra byggeforbudet, enten gjennom kommunale planer eller ved dispensasjon. I tråd med prinsippet om kommunalt selvstyre gir dette kommunene et handlingsrom.

Undersøkelsen viser at det bygges etter plan i RPR-O-området og Aust-Agder. Det er eksempler på at hytteområder ble lagt ut i kommunale planer på 70- og 80-tallet, og i noen tilfeller bygges det fortsatt etter gamle planer. Det foreligger også nye planer som innebærer utbygging i 100-metersbeltet. I løpet av de siste fem år har 25 av 35 kommuner hatt kommuneplaner eller reguleringsplaner som har omfattet utbygging i 100-metersbeltet.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at 74 % av kommunene i RPR-O-området og Aust-Agder ikke har benyttet seg av supplerende byggebegrensninger når de gir tillatelse til utbygging i 100-metersbeltet.

Kommuneplaner kan også brukes strategisk. Ved å tillate utbygging i begrensede områder kan kommunen gjennom forhandlinger med grunneierne oppnå bedre tilgjengelighet til sjøen for allmennheten. Det kan for eksempel skje ved at grunneier får bygge på deler av eiendommen mot at resten blir lagt ut som friluftsområder. Spørreundersøkelsen viser at 40 % av kommunene har benyttet seg av slike strategier.

Når det gjelder dispensasjoner, var antallet i 2000 relativt lavt innenfor RPR-O-området. I de seks RPR-O-fylkene ble det kun behandlet 19 dispensasjoner for nye bygninger i 2000, mens det i Aust-Agder alene ble behandlet 60 dispensasjoner samme år.

Dispensasjon kan innvilges dersom det foreligger særlige grunner. Det er forskjeller med hensyn til hvilke forhold som anses som relevante og hvilken vekt de skal ha når dispensasjon gis. En gjennomgang av 34 enkeltsaker som gjaldt dispensasjon i fire kommuner, viste at saksbehandlingen i noen tilfeller har vært mangelfull. I noen saker var det ikke angitt særlige grunner, i andre var byggeforbudet og kravet om dispensasjon ikke nevnt. Det var også eksempler på at begrunnelsen som ble gitt for dispensasjon var mangelfull. Tretten av de 35 kystkommunene i Oslofjordområdet og Aust-Agder har verken utarbeidet skriftlige retningslinjer eller en uttalt praksis for hvordan «særlige grunner» skal forstås.

Det var flest helårsboliger blant de enkeltsakene som ble gjennomgått av Riksrevisjonen. Dette er i samsvar med spørreundersøkelsen til kommunene i RPR-O-området og Aust-Agder der kommunene oppgir at de er mindre restriktive til helårsboliger enn til fritidsboliger. I møte med Riksrevisjonen er det gitt uttrykk for at det kan være vanskelig å være restriktiv overfor kommunens egne innbyggere.

Kommunenes praksis i resten av landet

Det godkjennes for tiden mer utbygging i resten av landet enn innenfor RPR-O-området. Dette gjelder både bygging etter plan og bygging etter dispensasjon. Sett under ett har fylkesmennene utenfor RPR-O-området i 2000 behandlet betydelig flere reguleringsplaner som omfatter 100-metersbeltet, enn i RPR-O-området. Videre har samtlige fylkesmenn utenfor RPR-O-området i perioden 1997–2000 behandlet reguleringsplaner som vil medføre bygging i tidligere urørte områder.

Sju fylkesmenn har behandlet til sammen 529 saker i år 2000 vedrørende dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet for nye bygninger. Det er variasjon mellom kommunene både når det gjelder hvor mange dispensasjonssøknader de har behandlet og hvor stor andel av disse som er blitt innvilget.

2.3 Fylkesmennenes praksis

RPR-O-området og Aust-Agder

Fylkesmannen skal sikre at kommunene ved utforming av kommunale planer og behandling av dispensasjoner ivaretar nasjonale interesser med hensyn til vern av 100-metersbeltet. Ved behandling av kommunale planer er fylkesmannens virkemidler fraråding, innsigelse eller klage. Ved behandling av dispensasjoner er fylkesmannens virkemidler fraråding og påklaging.

De fleste fylkesmennene i RPR-O-området og Aust-Agder opplever at virkemidlene fungerer i forhold til kommunale planer. Fylkesmennene bruker innsigelsesinstituttet i begrenset omfang. Departementet har gitt retningslinjer ved bruk av innsigelse som tilsier at fylkesmannen skal være varsom med å overprøve det lokale politiske skjønn. Noen fylkesmenn påpeker at bruken av innsigelsesinstituttet er begrenset til saker av prinsipiell karakter. Det oppgis videre at det er høy terskel for å bruke innsigelse, og dette er begrunnet ut fra hensynet til kommunalt selvstyre.

Ingen av fylkesmennene i RPR-O-området og Aust-Agder har påklaget reguleringsplaner de siste fire årene. Dette må sees i sammenheng med at påklaging er en sikkerhetsventil dersom formelle prosedyrer ikke er fulgt eller fylkesmannen har unnlatt å følge opp tidligere i prosessen.

I Riksrevisjonens undersøkelse kommer det fram at fylkesmennene i RPR-O-området har frarådet 68 % av dispensasjonene som gjelder nybygg i 2000. Et overveiende flertall av kommunene innenfor RPR-O-området og Aust-Agder etterkommer som oftest fylkesmennenes fraråding.

Alle fylkesmennene innenfor RPR-O-området opplever at de rikspolitiske retningslinjene for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordområdet er et effektivt hjelpemiddel i arbeidet med vern av strandområder overfor kommunene.

Fylkesmennenes praksis på landsbasis og utenfor RPR-O-området

En tredel av fylkesmennene i landet mener at virkemidlene i plansaker samlet sett ikke fungerer for å ivareta et nødvendig vern av 100-metersbeltet. Tilsvarende mener omkring halvparten av alle fylkesmennene at virkemidlene ved behandling av dispensasjoner ikke fungerer for å gi 100-metersbeltet et tilstrekkelig vern. Ifølge de fleste fylkesmennene utenfor RPR-O-området har fraråding som virkemiddel liten effekt både i forhold til kommuneplaner, reguleringsplaner og dispensasjoner. Derimot betraktes innsigelser ved planer og påklaging ved dispensasjoner som et reelt og godt virkemiddel.

I de tilfeller fylkesmannen fremmer innsigelse på kommunale planer, påser kommunene at de formelle prosedyrer videre i saken blir fulgt.

Flere faktorer kan påvirke fylkesmannens muligheter til å sikre at vernet av 100-metersbeltet blir ivaretatt. Ikke alle kommuner har utarbeidet kommuneplaner, og i noen områder oppdateres disse sjelden. Ifølge en fylkesmann utenfor RPR-O-området skjer en del av utbyggingen i 100-metersbeltet gjennom reguleringsplaner fremmet av private aktører, og disse blir ofte sendt til høring uten at fylkesmannen er varslet. På den måten kommer fylkesmannen for sent inn i prosessen, og muligheten for å øve innflytelse blir redusert. Undersøkelsen viser at 12 av 15 fylkesmenn kjenner til ett eller flere tilfeller de siste fire årene hvor fylkets kystkommuner ikke har oversendt dispensasjonssøknader til fylkesmannen for uttalelse.

2.4 Departementenes veiledninger og retningslinjer

De ansvarlige departementene har gitt ut en rekke veiledninger og rundskriv siden innføringen av den midlertidige strandplanloven av 1965. Disse dokumentene, som gjelder både bygging etter dispensasjon og etter plan, viser at holdningen til strandvern har variert i perioden.

Mest kjent er det såkalte «ja-rundskrivet» fra 1982, T-13/82, som omhandler kommunenes behandling av hyttesaker. I rundskrivet hevdet det at bestemmelsene som regulerer hyttebygging i en del tilfeller har blitt praktisert for strengt. Under Riksrevisjonens besøk opplyste flere kommuner at dette rundskrivet hadde hatt innvirkning på praksis helt inn på 90-tallet. I løpet av de siste 10 årene har departementets holdning blitt mer restriktiv, jf. innføringen av RPR-O i 1993, St.meld. nr. 29 (1996–97) Regionalplanlegging og arealpolitikk, «strandsonebrevet» av 11. november 1999 til alle kystkommuner og fylkesmenn og ordningen med registrering av dispensasjoner i 100-metersbeltet.

I «strandsonebrevet», som i motsetning til RPR-O gjelder for hele landet, tar Miljøverndeparte-

mentet til orde for en innskjerping av plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen/100-metersbeltet. Her heter det at nedbygging og privatisering av strandsonen i størst mulig grad skal unngås, og at det skal mye til for at dispensasjon kan gis. Departementet avslutter med at dersom kommunene ikke blir mer restriktive med hensyn til dispensasjoner, er det en mulighet for at dispensasjonsmyndighet kan bli overført til fylkesmannen. Ifølge en fylkesmann trodde en del kommuner at brevet kun gjaldt RPR-O-kommunene, ettersom de rikspolitiske retningslinjene har en stor plass i innledningen av rundskrivet.

Det kan synes som om Miljøverndepartementet har gitt uklare og tvetydige signaler til fylkesmennene når det gjelder forvaltning av strandsonen. Departementet påpeker viktigheten av å ivareta nasjonale interesser, samtidig som det framheves at «organer med innsigelsesadgang forutsettes å vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold» (T-5/95). Denne motsetningen kan gjøre det vanskeligere for fylkesmannen å drive rådgivning og politikkformidling i forhold til kommunene.

Miljøverndepartementet har utgitt en veileder om kommuneplanens arealdel og en veileder om reguleringsplan og bebyggelsesplan. Det kan virke som om hensynet til vern av 100-metersbeltet ikke er integrert i stor nok grad i disse veiledningene. I veiledningen til arealdelen er det tatt inn et eksempel av et plankart hvor i praksis hele 100-metersbeltet er merket som byggeområde på tross av at det i store partier ikke finnes bygninger. I samme plankart er et framtidig byggeområde for fritidsboliger lagt helt ned til sjøen, med en bestemmelse om at ny bebyggelse i dette feltet skal være minimum 50 meter fra sjøen.

Gjennomgående er kommunene og fylkesmennene godt fornøyd med den skriftlige veiledningen som er kommet fra departementet når det gjelder strandsoneforvaltningen de siste ti år. Likevel gir kommunene og fylkesmennene klart uttrykk for behovet for en gjennomgang av lovverket.

3 MILJØVERNDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Miljøverndepartementet har i brev av 4. desember 2001 avgitt uttalelse til rapporten.

Etter Miljøverndepartementets oppfatning er de vurderinger som gjøres og spørsmål som tas opp i rapporten, i stor grad sammenfallende med problemstillinger som departementet har vært oppmerksom på, og som det er satt fokus på gjennom den særlige strandsonesatsingen de siste par årene. Miljøverndepartementet peker på at den nevnte strandsonesatsingen har sin bakgrunn i den uheldige utviklingen med bygging i strandsonen, særlig i 100-metersbeltet, og

at satsingen også retter seg mot bygging som skjer etter plan.

Departementet ba i brev av 11. november 1999 om at alle kystkommunene, fylkesmennene og fylkeskommunene skulle innskjerpe både planpraksis og dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet.

Miljøverndepartementet har tatt initiativ til utvidelse av de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden til også å gjelde for Agder-kysten. For Rogaland og Hordaland er det lagt opp til at strandsonesatsingen skal håndteres gjennom regionale kystsoneplaner som igjen skal forankres i fylkesdelsplaner. Disse skal godkjennes av Miljøverndepartementet og vil gi nasjonale og regionale føringer for saksbehandlingen.

Det er etablert et kystsonenettverk mellom fylkesmennene fra svenskegrensen til og med Rogaland med sikte på en bedre og mer ensartet strandsoneforvaltning. Det er også etablert et eget strandsoneprosjekt i Direktoratet for Naturforvaltning med særlig vekt på informasjon og arealdokumentasjon. En håndbok for kommunene om jus i strandsonen er under utarbeidelse i direktoratet.

Departementet opplyser at det er opprettet et nytt rapporteringssystem for dispensasjoner i 100-metersbeltet. Systemet gjelder imidlertid ikke bygging som skjer gjennom plan. Planer som innebærer bygging i strid med nasjonale interesser, forutsettes å fanges opp gjennom at fylkesmannen eller fylkeskommunen reiser innsigelse.

Departementet opplyser videre at strandsoneproblematikken er omhandlet i St.meld. nr. 39 (2000–2001) Friluftsliv, som er til behandling i Stortinget. Et av de viktigste tiltakene som er nevnt, er å videreføre strandsonesatsingen, med særlig vekt på informasjon, juridisk hjelp til kommunene og arealdokumentasjon. Behovet for endringer i plan- og bygningsloven er drøftet i planlovutvalgets første delutredning NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Det forslås her endringer av dispensasjonsbestemmelsen i § 7, og endring i § 17-2 om byggeforbud, slik at bestemmelsen forenkles og tilpasses kommuneplanens arealdel. Departementet vil følge opp planlovutvalgets forslag til lovendringer gjennom en odelstingsproposisjon som planlegges lagt fram våren 2002.

I utgangspunktet mener Miljøverndepartementet at fylkesmannen har gode nok virkemidler til å ivareta nasjonale interesser i strandsonen i forhold til plansaker gjennom gjeldende bestemmelser om innsigelse. Imidlertid mener departementet at virkemidlene ikke alltid benyttes godt nok, og det hender at rutinen svikter. Etter departementets oppfatning er det vanskelig å se alternativer til dagens system som innebærer at regionale organer må foreta vurderingen av den enkelte sak opp mot det nasjonale målet om å verne strandområdene. Det er nødvendig å vurdere den enkelte sak konkret, og denne vurderingen er det kommunen og fylkesmannen som må ha an-

svaret for. Miljøverndepartementet vil følge opp fylkesmennenes behandling av plansaker og bruken av den statlige innsigelsesretten.

Avslutningsvis opplyser Miljøverndepartementet at departementet vil vurdere nærmere om det kan være behov for å gå ut med ytterligere veiledning til kystkommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn om behandlingen av planer og dispensasjoner i strandsonen.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen har merket seg at de vurderingene og spørsmålene som reises i undersøkelsen i stor grad er sammenfallende med problemstillinger som departementet har vært oppmerksom på, og som det er satt fokus på gjennom den særlige strandsonesatsingen de siste par årene. Riksrevisjonen vil peke på at undersøkelsen viser at det har foregått en betydelig bygging i 100-metersbeltet de siste 20 årene innenfor RPR-O-området og i Aust-Agder. I tillegg kan det antas at deler av gjenværende områder er mindre tilgjengelige, for eksempel på grunn av bratt og ulendt terreng. Innhentet materiale viser også at 100-metersbeltet langs sjøen vil bli ytterligere nedbygd i henhold til vedtatte planer.

Dagens system legger opp til at nasjonale interesser i 100-metersbeltet i utgangspunktet skal ivaretas av kommunene. I år 2000 behandlet 13 fylkesmenn hele 531 reguleringsplaner som omfattet 100-metersbeltet, og 608 dispensasjoner angående nye bygninger. Riksrevisjonen mener at det kan stilles spørsmål ved om kommunene i tilstrekkelig grad ivaretar vernet av 100-metersbeltet. Videre kan det stilles spørsmål om kommunene i tilstrekkelig grad er villige til å benytte de virkemidlene som er tilgjengelige for å begrense utbygging gjennom plan.

Blant de viktigste tiltakene departementet nevner for å videreføre strandsonesatsingen er informasjon, juridisk hjelp og arealdokumentasjon. Riksrevisjonen er usikker på om de tiltakene departementet varsler er tilstrekkelige for å begrense ytterligere nedbygging.

Departementet peker på at fylkesmannen i utgangspunktet har gode nok virkemidler til å ivareta nasjonale interesser i strandsonen i forhold til plansaker gjennom gjeldende bestemmelser om innsigelse, men uttaler videre at virkemidlene ikke benyttes godt nok. Riksrevisjonen ser derfor positivt på at departementet vil følge opp fylkesmannens praksis mer aktivt. Miljøverndepartementet bør samtidig vurdere om retningslinjene for bruk av innsigelser bør justeres, ettersom dagens retningslinjer gir fylkesmennene liten mulighet for å overprøve lokale vedtak.

Departementet opplyser også at det er etablert et nytt rapporteringssystem for dispensasjoner. Systemet omfatter imidlertid ikke bygging via planer. Si-

den en betydelig del av utbygging i 100-metersbeltet skjer gjennom plan, kan det stilles spørsmål om rapporteringen også bør omfatte slik utbygging.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet tar sikte på å utvide RPR-O-området til å gjelde Agder-fylkene, men at det for Rogaland og Hordaland er lagt opp til at strandsoneforvaltningen skal håndteres gjennom regionale kystsoneplaner. Ifølge alle fylkesmennene i RPR-O-området har retningslinjene vært et viktig hjelpemiddel i strandsoneforvaltningen. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om ikke en utvidelse av RPR-O-området er mer hensiktsmessig.

5 MILJØVERNDEPARTEMENTETS SVAR

Miljøverndepartementet svarer i brev av 16. januar 2002:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 18. desember 2001, med oversendelse til uttalelse dokument til Stortinget om Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen.

Dokumentet inneholder i hovedsak stoff som tidligere er presentert gjennom rapportutkastet som tidligere er forelagt Miljøverndepartementet, og som sist er kommentert herfra ved mitt brev av 4. desember 2001.

Jeg har merket meg at dette brevet i det vesentlige er gjengitt som Miljøverndepartementets kommentarer i kapittel 3 i dokumentet. Gjengivelsen er dekkende, bortsett fra at en liten, men likevel ikke ubetydelig, nyanse har falt bort. Det gjelder omtalen av Miljøverndepartementets brev av 11. november 1999 kapittel 3 på s. 9 i tredje avsnitt. I og med at ikke hele avsnittet midt på s. 2 i brevet av 4. desember 2001 er gjengitt, og avsnittet i dette brevet dessuten var formulert som en kommentar til et av spørsmålene fra Riksrevisjonen, er det behov for en presisering. Brevet av 11. november 1999 om innskjerping av plan- og dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet/strandsonen ble sendt til alle kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner, men det ble i brevet pekt på at signalene om innskjerping særlig gjaldt for sentrale kyststrøk. Samtidig er det grunn til å være oppmerksom på at brevet ikke bare gjaldt oppføring av nye bygg, som Riksrevisjonens undersøkelse gjelder, men også for mindre tiltak som tilbygg etc.

Jeg viser for øvrig til at jeg vil sende brev medio januar 2002 med krav om at fylkesmennene benytter innsigelsesretten i strandsonen.

Riksrevisjonen har gjennom sin undersøkelse og vurdering gitt et viktig bidrag til belysning av utviklingen i 100-metersbeltet langs sjøen. Rapporten inneholder opplysninger som er av sentral interesse og som kan komme til nytte i den videre forvaltning av strandsonen.

Jeg har utover dette ikke ytterligere kommentarer.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen tar til etterretning at Miljøverndepartementets brev av 11. november 1999 om innskjerping av plan- og dispensasjonspraksis ble sendt til alle kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner, men at signalene om innskjerping særlig gjaldt for sentrale kyststrøk. Vi tar også til etterretning at departementets brev ikke bare gjaldt oppføring av nye bygg, men også for mindre tiltak som tilbygg, etc.

Miljøverndepartementet har siden 1999 iverksatt flere tiltak rettet mot å begrense utbygging i strandsonen. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet i tiden framover utvikler gode systemer for å måle effekten av de tiltak som iverksettes, da det til nå har vært mangler i statistikken på området.

Departementet har tidligere opplyst at det er opprettet et nytt rapporteringssystem for dispensasjoner

i 100-metersbeltet. Riksrevisjonen mener at departementet bør sikre at også informasjon om utbygging i strandsonen gjennom planer er tilgjengelig, da en betydelig del av utbyggingen i 100-metersbeltet skjer gjennom planer.

Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet vil kreve at fylkesmennene bruker innsigelsesretten i strandsonen. Riksrevisjonens undersøkelse viser at innsigelse kan være et godt virkemiddel. Fylkesmennene har imidlertid vært tilbakeholdne med å bruke innsigelser, fordi departementet tidligere har gitt signaler om en meget restriktiv bruk av dette virkemidlet.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet tar sikte på å trappe opp innsatsen mot nye pressområder, som til nå ikke har vært omfattet av de rikspolitiske retningslinjene. Riksrevisjonen forutsetter at departementet framskaffer dokumentasjon for å følge tempo i utbyggingen, og fortløpende vurderer om nye tiltak gir den ønskede effekt.

Saken sendes Stortinget.

På grunn av annen tilknytning til saksfeltet, fratrådte riksrevisor Tore Haugen under behandlingen av denne saken.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. januar 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Helga Haugen

Eivind Eckbo

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Bygging i 100-metersbeltet langs sjøen

Innhold

	Side
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger	9
2 Metoder og gjennomføring	10
3 Revisjonskriterier	13
3.1 Stortingets intensjoner – vern mot bygging i strandområdene	13
3.1.1 Byggeforbud for vern av 100-metersbeltet	13
3.1.2 Utbygging gjennom kommunale planer	13
3.1.3 Utbygging gjennom dispensasjon	14
3.1.4 Oppsummering	15
3.2 Ansvarsforhold og saksgang	15
3.2.1 Kommuneplaner	15
3.2.2 Reguleringsplaner	17
3.2.3 Dispensasjon	18
3.2.4 Departementets veiledninger og rundskriv	19
4 Faktagrunnlag	20
4.1 Omfanget av utbygging i 100-metersbeltet	20
4.1.1 Bebyggelse og inngrepsområder per 1. januar 2000	20
4.1.2 Endringer i perioden fra 1982 til 1999	22
4.2 Utbygging gjennom kommunale planer	24
4.2.1 Kommunal praksis ved utbygging etter plan	24
4.2.2 Fylkesmennenes håndtering av plansaker	26
4.3 Utbygging gjennom dispensasjon	28
4.3.1 Kommunal praksis ved utbygging etter dispensasjon	28
4.3.2 Fylkesmennenes håndtering av dispensasjonssaker	30
4.4 Departementets veiledning og retningslinjer	32
4.5 Vedtatte planer og framtidig utbygging i 100-metersbeltet	34
5 Vurderinger	36
5.1 Innledning	36
5.2 Faktisk utbygging som resultat av unntakene fra byggeforbudet	36
5.3 Kommunenes praksis	37
5.4 Fylkesmannens praksis	37
5.5 Departementets veiledninger, rundskriv og retningslinjer	38
Vedlegg 1: Eksempler på kart bestilt fra Statens Kartverk	39

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Norge har en samlet kystlinje langs fastlandet på om lag 21 000 km og en samlet strandlinje langs øyer på om lag 36 000 km. Få andre land har lengre strandlinje per innbygger enn Norge. Likevel er det et stort press på strandarealene, spesielt i Oslofjorden og områdene langs Skagerrakskysten. Dette skyldes at nesten 40 % av landets befolkning bor innenfor en times reiseavstand fra denne delen av kysten¹, og at store deler av områdene er godt egnet for rekreasjon og utbygging. Også i andre deler av landet kan det være stor konkurranse om kystarealene selv om det i utgangspunktet finnes rikelig med slike områder. Store områder er mindre egnet til utbygging og rekreasjon på grunn av topografiske, klimatiske og kommunikasjonsmessige forhold osv. Dette skaper et press på de gjenværende arealene.

Bygging i strandsonen har vært regulert siden 1954. Fra 1965 har det vært et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen. Et hovedformål har vært å sikre allmennheten tilgang til strandområder og sikre at områdene nærmest sjøen så langt som mulig skal være frie for bebyggelse. Det er imidlertid gitt en rekke unntak fra byggeforbudet i 100-metersbeltet for å ivareta grunneiers råderett og kommunal selvråderett.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formål

Formålet med denne revisjonen er å undersøke om utbyggingen av strandområdene har foregått på en måte som oppfyller Stortingets intensjoner om å ivareta allmennhetens adgang til strandarealer. Målet er å dokumentere omfanget av utbyggingen og hvordan den har foregått. Gjennom kartlegging av utbyggingspraksis vil svakheter i dagens virkemidler kunne avdekkes.

Problemstillinger

I undersøkelsen er disse problemstillingene belyst:

- I Hvor stort areal og hvor mye av strandstreknin-gen har utbyggingen i 100-metersbeltet i Aust-Agder og fylkene underlagt rikspolitiske ret-

ningslinjer for Oslofjordområdet² (Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark) lagt beslag på de siste tiårene?

- II Hvordan har byggingen av bygninger³ i 100-metersbeltet i RPR-O-fylkene⁴ og Aust-Agder skjedd: Hvilke typer bygg er satt opp og har dette skjedd etter dispensasjon eller plan?
- III Hvordan er kommunenes praksis med hensyn til bygging etter dispensasjon og bygging gjennom plan?
- IV Hvordan er fylkesmannens praksis når det gjelder å ivareta nasjonale interesser med hensyn til vern av 100-metersbeltet?
- V Hvordan har Miljøverndepartementet fulgt opp Stortingets intensjoner ved utforming av regelverk, retningslinjer og veiledninger for å begren-se utbyggingen i 100-metersbeltet?

1.3 AVGRENSNINGER

Forvaltning av strandområder skjer i dag dels gjennom sektorlover som friluftsløven, oppdretsloven og havne- og farvannsloven og dels gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. I denne analysen vil det fokuseres på regelverket knyttet til utbygging etter plan- og bygningsloven. Bakgrunnen er at nye bygninger anses for å være større og mer irreversible stengsler for allmennhetens tilgang til strandområder enn stengsler som reguleres av det øvrige lovverket.

Det er mange typer inngrep som kan ha stor betydning for allmennhetens tilgang til strandarealer, for eksempel brygger, plattinger, hekker og flaggstenger. Undersøkelsen er avgrenset til nye bygninger i strandsonen fordi bygninger legger grunnlaget for andre typer inngrep.

Undersøkelsen fokuserer i hovedsak på Oslofjordområdet, fordi dette området til nå har vært under størst utbyggingspress. I noen tilfeller er det også samlet inn data fra andre deler av landet for å kunne sette funnene i perspektiv.

Analysen omfatter en grundig gjennomgang av utbygging som har skjedd etter 1982, da det ble etablert et elektronisk eiendomsregister, som gir grunnlag for detaljstudier. Beskrivelsene av utbygging før 1982 er basert på andre kilder og er mer summariske.

³ Bygninger inkluderer blant annet boliger, hytter, uthus, naust.

⁴ Fylkene underlagt Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjordområdet (RPR-O).

¹ St.meld. nr. 29 (1996–97) Regional planlegging og arealpolitikk, side 65.

² Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (RPR-O) vedtatt ved kgl. res. av 9. juli 1993.

2 Metoder og gjennomføring

Riksrevisjonens undersøkelse er basert på informasjon fra offentlige dokumenter, kart og statistikk fra Statens kartverk, kommuneplaner samt spørreskjemaer og intervjuer gjennomført av Riksrevisjonen. Datamaterialet ble samlet inn fra høsten 1999 til våren 2001.

Dokumentanalyse

I dokumentanalysen er lovbestemmelser med tilhørende forarbeider, stortingsmeldinger, departementets rundskriv og retningslinjer og andre offentlige dokumenter som omhandler bygging i 100-metersbeltet, gjennomgått. Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet av disse kildene. Revisjonskriteriene har vært forelagt Miljøverndepartementet, og kommentarene har blitt tatt hensyn til. Kriteriene er ytterligere justert etter dette.

Kommunene og fylkesmannsembetene har blitt bedt om å sende inn utarbeidet materiale som relaterer seg til bygging i 100-metersbeltet, slik som utredninger, retningslinjer etc. Dette materialet har vært brukt for å belyse hvordan regelverket er blitt praktisert, og hvilke tiltak som er blitt iverksatt.

Kart og areal- og byggestatistikk fra Statens kartverk

Statens kartverk har på oppdrag fra Riksrevisjonen utarbeidet kart og statistikk over utbygging i 100-metersbeltet i 39 kommuner. Materialet bygger i hovedsak på databaser som er utviklet gjennom pro-

sjektet «Arealovervåkning i RPR-området i Oslofjordregionen»⁵.

Kartverkets databaser bygger bl.a. på GAB⁶-registeret, et nasjonalt eiendomsregister som blant annet inneholder opplysninger om hvilket år bygget er godkjent, og hva slags bygning det er. Datamaterialet går tilbake til 1982.

Kart

For hver av kommunene har Statens kartverk levert tre typer kart:

- Det første kartet viser nye bygg inndelt etter i hvilken *periode* de er godkjent: 1982–87, 1988–93 eller 1994–99.
- Den andre karttypen angir *ulike typer* nye bygg: boliger, fritidshus, uthus (garasjer, anneks, border, naust, badehus etc.) og andre bygninger (for eksempel næringsbygg og offentlige toalettanlegg).
- På den tredje karttypen er alle bygg merket av med en buffersone i en radius på 50 meter rundt bygningene. Dette skal gi et bilde av arealer som er blitt gjort utilgjengelig for allmennheten i de ulike periodene.

Eksempler på kart er vedlagt rapporten.

Statistikk

Statens kartverk har på oppdrag fra Riksrevisjonen utarbeidet statistikk som viser antall bygninger som er godkjent i perioden 1982–2000, areal som bygningene har lagt beslag på, og strandstrekningen som er berørt. Statistikken er inndelt på kommune- og fylkesnivå.

Statistikken er videre delt inn i seksårsperioder for å se om utviklingen har vært jevn eller om utbyggingstempoet har vært høyere i noen perioder enn andre. Statens kartverk fikk også i oppdrag å utarbeide statistikk over hvilke typer bygninger som er godkjent.

Kommentarer til statistikk- og kartmaterialet

Databasene Statens kartverk har brukt ved utarbeidelse av statistikk og kartmateriale for Riksrevisjo-

⁵ Arealovervåkingsprosjektet er foreløpig siste ledd i en prosess ledet av Miljøverndepartementet. Oslofjordprosjektet startet i 1991 som en forberedelse til utarbeidelsen av de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjordregionen (RPR-O). Prosjektet omfattet sjø- og kystsonene i Oslofjorden, fra grensen mot Sverige til grensen mellom Telemark og Aust-Agder. Hensikten var å sikre en miljømessig forsvarlig forvaltning av fjordens verdier, gjennom planlegging på lang sikt og konkrete tiltak på kort sikt. RPR-O ble sendt til høring i juli 1992 og ble vedtatt i juli 1993. Det store flertallet uttrykte positiv holdning til å innføre RPR for Oslofjordregionen. Miljøverndepartementet igangsatte Arealdokumentasjonsprogrammet i 1997 for å bedre dokumentasjonen av arealbruken i Norge. Programmet skal gå over 4 år med et budsjett på ca. 27 mill. kroner. Formålet med satsingen er å følge arealbruksutviklingen i sårbare og viktige områder, og iverksette tiltak som skal bedre dokumentasjonen av viktige arealverdier, i en form som er egnet til bruk i kommunenes arealplanlegging. Den siste rapporten fra Statens Kartverk for prosjektet kom i februar 2001 og har data fram til 1. januar 2000.

⁶ GAB er et nasjonalt register med data om landets Grunneierdommer, eiere, Adresser og Bygninger. Det inneholder alle eiendommer med eiere og offentlig tildelte adresser i Norge. Statens kartverk har forvaltningsansvaret og det sentrale faglige ansvaret for registret.

nen er fortsatt under utvikling. For å unngå feilføringer arbeides det med å få en mer enhetlig registrering i GAB-registeret. I tillegg arbeides det med å få til en mer detaljert registrering, blant annet for å skille ut erstatningsbygg⁷.

En del av bygningene som er registrert som nybygg, er i realiteten erstatningsbygg. Dette gjelder antakelig mer for hytter enn andre typer bygg og er viktig å være oppmerksom på når man vurderer tallmaterialet. Hyttene som oppføres til erstatning for de gamle, vil ofte være større og ha en mer privatiserende virkning enn de gamle. Samtidig er det mulig for kommunene å stille krav til beliggenheten for erstatningshyttene, for eksempel mer tilbaketrukket fra strandlinjen.

Statistikken for antall bygninger er beregnet ut fra dato når byggesaken er godkjent i kommunen. Et fåtall godkjente bygninger blir likevel ikke oppført. Dette skjer imidlertid så sjelden i 100-metersbeltet at det i praksis ikke slår ut på statistikken.

GAB-registeret omfatter ikke bygg under 15 m². Slike bygninger representerer også inngrep i 100-metersbeltet. Det har ikke vært mulig å tallfeste antallet, men disse bygningene vil normalt være oppført i tilknytning til boliger eller hytter og dermed bli fanget opp av disse.

Noen av inngrepene er forårsaket av bygg som ikke vil ha negativ betydning for allmennheten. Et eksempel på det er toalettbygg på offentlige friområder. I kartverkets register har det ikke vært mulig å skille ut slike bygninger.

I samråd med Statens kartverk ble det valgt en buffersone på 50 meter i radius rundt hver bygning. Dette er samme metode som ble brukt i materialet kartverket utførte i arealprosjektet for Miljøverndepartementet, og er vurdert som et rimelig mål på hvilke arealer allmennheten vil oppfatte som tilgjengelige.

Når en bygning oppføres i et inngrepsfritt område, vil 7 850 m² bli avmerket som nedbygd.⁸ Nye bygg i områder som fra før er bebygd, vil derimot ikke i særlig grad slå ut på statistikken, fordi området rundt nybygget allerede vil være registrert som inngrepsområde. Dersom en hadde valgt en mindre buffer, ville arealet som de nye bygningene i urørte områder legger beslag på, bli lavere.⁹

Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelser har vært gjennomført for å belyse kommunenes håndtering av byggesaker som

omfatter 100-metersbeltet og fylkesmannens praksis i slike saker. Spørreskjema ble sendt til samtlige 39 kystkommuner i RPR-O-området og Aust-Agder, hvorav 36 svarte. Spørreskjemaet til fylkesmannen ble sendt til de 16 fylkesmannsembetene¹⁰ for kystfylkene, hvorav 15 svarte¹¹. Hensikten var å se om problemstillinger i Oslofjordområdet også er aktuelle for resten av landet, og om fylker håndterer slike saker forskjellig avhengig av om de er innenfor eller utenfor området for rikspolitiske retningslinjer.

I begge spørreskjemaene ble det i hovedsak benyttet lukkede svarkategorier. På enkelte sentrale punkter ble det imidlertid åpnet for kommentarer for å få utdypet temaet.

Miljøverndepartementet har i brev besvart en liste med spørsmål om hva som har vært gjort for å følge opp byggeforbudet.

Intervju og møter

Riksrevisjonen har besøkt fem kystkommuner, hvorav fire var innenfor RPR-O-området og en var utenfor. Formålet var å få større forståelse av kommunenes praksis. Fordi det er stor variasjon mellom de 39 kommunene som omfattes av undersøkelsen, ble kommuner med forskjellige trekk når det gjelder type bebyggelse og byggepress, valgt: Kragerø, Tjøme, Hvaler, Lillesand og Bærum. I dette utvalget finner man tre «typiske» hyttekommuner, en sørlandskommune og en bykommune.

Besøkene inneholdt intervju, gjennomgang av konkrete byggesaker, gjennomgang av relevante reguleringsplaner og befaring langs kysten. Kommunene har vært representert ved administrasjonen, vanligvis med kompetansepersoner på byggesaker og planarbeid. Det ble valgt ut 22–46 bygninger i fire av kommunene med utgangspunkt i bygningenes tilsynelatende uheldige plassering i urørte områder ifølge kartene fra Statens kartverk.

Riksrevisjonen har besøkt fylkesmannen i tre fylker for å samle informasjon om fylkesmannens virkemidler og forholdet til kystkommunene og Miljøverndepartementet. Fra fylkesmannen har fagpersoner fra miljøvernavdelingen, samfunnsavdelingen og i noen tilfeller embetsledelsen deltatt.

De utvalgte fylkene var Vestfold, Telemark og Møre og Romsdal. Ved valg av fylker ble det lagt vekt på at to skulle ligge innenfor RPR-O-området og ett utenfor. Det tredje fylket ble valgt fordi det hadde mange kystkommuner og ikke var del av

⁷ Med erstatningsbygg menes et nytt bygg som har erstattet et gammelt bygg på samme tomt, for eksempel etter riving eller brann.

⁸ Arealet av en sirkel med radius på 50 meter = $\pi \cdot r^2 = 3,14 \cdot 50 \text{ m} \cdot 50 \text{ m}$.

⁹ I og med at utbyggingen i stor grad skjer som fortetting, er det grunn til å anta at nedbygget areal ikke ville gått tilsvarende ned om buffersonen ble redusert.

¹⁰ Det er 17 kystfylker i Norge, men Oslo og Akershus har felles fylkesmannsembete.

¹¹ I brev av 8. august 2001 til Riksrevisjonen grunngir fylkesmannen i Finnmark at spørreskjemaet ikke er besvart med at nedbygging av 100-metersbeltet langs sjøen er en lite aktuell problemstilling for fylket. Derimot er det større konflikter knyttet til strandsonen langs vassdrag. Særlig laksevassdrag blir beskrevet som viktige for det allmenne friluftsliv, og i enkelte kommuner bygges det hytter tett opp til elva.

RPR-O-området eller Sørlandet. Formålet var å se om problemstillingene som er aktuelle for Oslo-fjordområdet også er relevante for andre deler av landet.

Ved starten av prosjektet hadde Riksrevisjonen

et møte med Miljøverndepartementet for å drøfte sentrale aspekter ved strandforvaltningen. Riksrevisjonen har i tillegg deltatt på fire seminarer og samlinger i regi av Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning.

3 Revisjonskriterier

3.1 STORTINGETS INTENSJONER – VERN MOT BYGGING I STRANDOMRÅDENE

Å sikre allmennheten tilgang til strandområder har vært et uttalt mål for Stortinget helt siden den første lovgivningen kom på området i 1954¹². Et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen ble innført i 1965¹³ og videreført i 1971¹⁴. Nåværende byggeforbud er tatt inn i plan- og bygningsloven¹⁵. Bakgrunnen er at strandområder er en knapp ressurs, og at hver ny utbygging i praksis innebærer en irreversibel båndlegging av arealer. Et absolutt byggeforbud i strandsonen kommer imidlertid i konflikt med både grunneiers råderett og kommuners styringsrett. Det har derfor vært gjort en rekke unntak fra byggeforbudet. Behovet for en avveining mellom offentlige og private interesser kom fram i formålsparagrafen til strandplanloven av 1971 (§ 1):

«Formålet med denne lov er å fremme en samordnet grunnutnytting i strandområdene med sikte på best mulig å bevare naturverdiene og mulighetene for allmenn ferdsel og sikre at utbygging for rekreasjon og turisme skjer ut fra en samfunnsmessig helhetsvurdering til beste for brukerne og grunneierne.»

3.1.1 Byggeforbud for vern av 100-metersbeltet

Hovedregelen i gjeldende lovgivning er at det ikke skal bygges i 100-metersbeltet i strandsonen, jf. plan- og bygningsloven § 17-2: «Bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning kan ikke oppføres nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinje (...)».

«100-metersbeltet» har vært et begrep siden det ble introdusert i midlertidig lov om forbud mot bygging mv. i strandområder ved sjøen i 1965. Her ble det slått fast at bygging nærmere sjøen enn 100 meter fra strandkanten i utgangspunktet var forbudt¹⁶. 100-metersbeltet ble opprettholdt i lov om planlegging i strandområder av 1971. «For å sikre at områdene nærmest sjøen så langt som mulig skal være fri for bebyggelse, er byggeforbudet i den nåværende

*strandlov, 100 meter fra stranden, foreslått opprettholdt.»*¹⁷

Begrepet ble videreført og integrert i plan- og bygningsloven i 1985. I forarbeidene ble det blant annet uttalt:

*«De interesser som knytter seg til 100-metersbeltet langs sjøen tilsier etter departementets mening at det spesielle vern dette området har hatt opprettholdes. Det foreslås derfor en egen bestemmelse om forbud mot oppføring av bygninger m.v. og fradeling av tomter til slike formål i 100-metersbeltet langs sjøen, jfr. § 17–2. Dette innebærer at det i utgangspunktet ikke skal tillates bygge- og anleggstiltak i dette området og bestemmelsen vil være en retningslinje for kommunens planlegging.»*¹⁸

I forarbeidene til plan- og bygningsloven av 1985 framhever departementet rekreasjon, økologi og landskap som sentrale egenskaper ved strandområdene og mener at spesielle verdier skal ha spesielt vern:

*«Departementet vil peke på at strandområdene langs sjøen har helt spesielle verdier. For allmennheten er det et viktig rekreasjonsområde, både fra land- og sjøsiden. Det er også et viktig oppvekstmiljø for spesielle plante- og dyreslag og har ofte særegne landskapsmessige verdier.»*¹⁹

Spørsmålet om hvorvidt byggeforbudet utløser erstatningsplikt fra Staten²⁰, ble behandlet i den såkalte Sauholmedommen, også kalt Strandlovdommen, i 1970. Høyesterett fastslo at byggeforbudet er legitimt og ikke utløser erstatningsplikt. Byggeforbudet er ikke en urimelig inngripen i privatpersoners handlefrihet over egen eiendom.

3.1.2 Utbygging gjennom kommunale planer

Forbud mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder ikke i «områder som omfattes av reguleringsplan eller strandplan. Det samme gjelder områder som i arealdelen av kommuneplanen er lagt ut til byggeområder og områder for råstoffutvinning», jf. plan- og bygningsloven § 17–2 annet ledd.

¹² Midlertidig lov av 4. juni 1954 nr. 3 om byggeforbud for strandstrekninger. Fylkesutvalget fikk da adgang til å forby bygging i «bestemte strekninger».

¹³ Midlertidig lov om forbud mot bygging mv. i strandområder ved sjøen av 25. juni 1965 nr. 5.

¹⁴ Lov om planlegging i strandområder av 10. desember 1971 nr. 103, også kalt strandplanloven.

¹⁵ Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77.

¹⁶ § 1 i Midlertidig strandplanlov av 1965.

¹⁷ Ot.prp. nr. 45 (1970–71) Om lov om planlegging i strandområder, side 4.

¹⁸ Ot.prp. nr. 56 (1984–85), side 50.

¹⁹ Ot.prp. nr. 56 (1984–85), side 50.

²⁰ Høyesterettsdom av 7. februar 1970, gjengitt i rettstidene 1970 side 67.

Intensjonen bak å knytte unntak opp mot kommunalt godkjente planer var å få til en samordnet grunnutnytting i strandområdene, og la alle interesser komme fram. I lovforarbeidene til plan- og bygningsloven uttrykkes dette slik: «Ved å knytte adgangen til å unnta deler av 100-metersbeltet fra forbudsbestemmelsen til planleggingen, vil unntak først bli gjort etter en grundig planvurdering hvor de ulike interesser er vurdert mot hverandre.»²¹

Dette ble også framholdt i forarbeidene til strandloven av 1971:

«Departementet har lagt stor vekt på at hensynet til natur- og miljøvern og de allmenne ferdselsinteresser varetas gjennom den planlegging som det legges opp til i strandområdene. Disse interessene og behovet for en samfunnsmessig forsvarlig utbygging for rekreasjon og turisme er hovedformålet med utkastet til den samordnede planlegging av grunnutnyttingen som det legges opp til i lovutkastet.»²²

Også midlertidig strandlov av 1965 åpnet for unntak ved planer.

Representanter for de viktigste interessene skal være med i prosessen. Dette skal sikre balanserte avgjørelser: «Flertallet mener videre at saksbehandlingen ved strandplanlegging er lagt opp slik at både grunneierne og representanter for andre samfunnsinteresser blir trukket inn helt fra begynnelsen.»²³

At det er åpnet for unntak fra byggeforbudet ved en plan betyr ikke at bygging fritt skal kunne skje i 100-metersbeltet så lenge det finnes en plan. I forarbeidene til plan- og bygningsloven blir det i forbindelse med strandområdene understreket at det er «nødvendig å gi disse områdene et spesielt vern» og at forbudsbestemmelsen «vil være en retningslinje for kommunens planlegging.»²⁴

Miljøverndepartementet har senere understreket dette gjennom Rikspolitiske retningslinjer vedtatt i 1993. Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (RPR-O) gjelder for kystkommunene i fylkene fra Østfold til og med Telemark.

I retningslinjene pålegges kommunene å definere en strandsone som i hovedsak går lenger inn i landet enn 100-metersbeltet. Departementet understreker at utbygging i strandsonen i utgangspunktet ikke skal finne sted. RPR-O vil være retningsgivende og skal legges til grunn for all planleggingsvirksomhet i berørte kommuner og fylkeskommuner. RPR-O skal også legges til grunn ved enkeltsaksbehandling (dispensasjon).

Selv om RPR-O kun gjelder for et begrenset antall kommuner, gir retningslinjene uttrykk for ønsket

praksis i pressete områder generelt²⁵ og bør derfor være veiledende også for andre kystkommuner. RPR-O vil dessuten bli lagt til grunn av Miljøverndepartementet ved behandling av kommunale planer etter innsigelse eller når departementet selv griper inn.²⁶

3.1.3 Utbygging gjennom dispensasjon

Dispensasjon fra byggeforbudet i § 17-2

Helt siden 100-metersbeltet ble etablert i 1965 har det vært adgang til å gi dispensasjon fra byggeforbudet hvis det foreligger «særlige grunner».²⁷ I plan- og bygningsloven av 1985 er unntaket tatt inn i § 7:

«Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift.»

«Særlige grunner» er et elastisk begrep som i henhold til juridisk teori kan endres over tid som følge av utviklingen på rettsområdet.²⁸

I 1971 ble det framhevet at i områder som ikke egnet seg til rekreasjon og lignende kunne kommunen vurdere dispensasjon: «Det en særlig tenker på er bygging i områder som fra før er tett utbygde, eller der de topografiske forhold ikke tilsier utnytting av grunnen til rekreasjons- og fritidsformål.»²⁹

Også landskaps- og naturvern og for eksempel fellesanlegg for beboerne i området skulle med i vurderingen:

«Departementet er enig i at fylkesmannen i samband med retningslinjene for planen kan tillate bebyggelse nærmere strandlinjen enn 100 meter (...). Departementet vil likevel fremheve at forutsetningen må være at det er ubetenkelig av hensyn til arealdisponeringen i området, ordningen av vann og kloakk, den allmenne ferdselsrett og naturmiljøet. Det vil si at de topografiske forhold må trekkes inn. I et område som er utilgjengelig for allmennheten, vil det for eksempel ikke være grunn til å holde på 100-metersbeltet dersom ikke landskapsestetiske hensyn tilsier det, eller det er nødvendig for et samlet og økonomisk forsvarlig kloakkopplegg for hele området.»³⁰

I forarbeidene til plan- og bygningsloven av 1985 framholder departementet at en har

²¹ Ot.prp. nr. 56 (1984–85), side 51.

²² Ot.prp. nr. 45 (1970–71), side 16.

²³ Innstillingen til Ot.prp. nr. 45 (1970–71), side 6.

²⁴ Ot.prp. nr. 56 (1984–84), side 50.

²⁵ Dette ble presisert i St.meld. nr. 29 (1996–97) Regional planlegging og arealpolitikk, side 65.

²⁶ RPR-O, side 5.

²⁷ Midlertidig strandplanlov av 1965 § 4, (Strandplanloven av 1971 § 6).

²⁸ Torstein Eckhoff (1993): Rettkildelære, side 156. Tano 1993, 3. utgave.

²⁹ Ot.prp. nr. 45 (1970–71), side 38.

³⁰ Ot.prp. nr. 45 (1970–71), side 42.

«(...) opprettholdt kravet om at det må foreligge særlige grunner for å kunne gi dispensasjon. Dette innebærer at ingen har krav på å få dispensasjon. Uttrykket «særlige grunner» må ses i forhold til offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta. De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn»³¹

Behandlingen av dispensasjonssøknader kan ses på som en totrinnsprosess. Først må det vurderes om søker har særlige grunner for å fravike byggeforbudet. Dersom søker har særlig grunn, må grunnen vurderes opp mot allmenne hensyn i den konkrete saken. Det vil i første omgang være opp til de kommunale myndigheter om det skal gis dispensasjon. Kommer kommunen til at allmennhetens interesser veier tyngst, skal dispensasjon nektes.

Frihagen³² framhever:

«Kravet om særlige grunner peker på en forutsetning om at det skal være noe i det konkrete forhold som avviker fra det den vanlige regelen eller planen forutsetter. For så vidt kan lovteksten tas som et uttrykk for at det i hvert fall må være et eller annet dokumenterbart forhold som tilsier at det gis dispensasjon. Det må dessuten være klart at § 7 legger opp til en helhetsvurdering hvor de hensyn vedkomende regel eller plan bygger på skal vurderes mot de mer konkrete forhold i saken – herunder behovet for og ulemper med at det gis en full eller mer begrenset dispensasjon.»

Sivilombudsmannen har i årsmelding for 1995³³ uttalt at for at lovvilket «særlige grunner» skal være oppfylt «må det foreligge spesifiserte, klare grunner som etter en nærmere konkret vurdering er av en slik karakter og har en slik tyngde at de kan slå igjennom overfor de hensyn bestemmelsene i plan- og bygningsloven er ment å ivareta».

Dispensasjon fra plan

Bygging i 100-metersbeltet kan også skje i regulert område ved dispensasjon fra godkjente planer. Da gjelder det samme kravet til «særlige grunner».

I forarbeidene til plan- og bygningsloven av 1985 er det understreket at dispensasjon fra forbudet og fra planer ikke må undergrave systemet og formålet med reglene.

«De ulike bestemmelser og planer har som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess. Det skal derfor ikke være en kulant sak å fravike disse. Bygningsrådet må heller ikke bruke sin dispensa-

sjonsmyndighet på en slik måte at den undergraver planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag.»

Det er «viktig at endringer i planen ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter de regler som er fastlagt i kapitlene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner».³⁴

I forbindelse med lovendring i 1993³⁵ viser Miljøverndepartementet til Ot.prp. nr. 56 (1984–85), side 101 og uttaler:

«Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning er det viktig at endringer i planene av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter de regler som er fastlagt i kapitlene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner.»

Miljøverndepartementet tilføyer at «bruk av dispensasjon fra planvedtak (er) mest aktuelt ved midlertidige og tidsbestemte unntak».³⁶

Kommunal- og arbeidsdepartementet poengterer det samme: «Dispensasjonsregelen i pbl § 7 er en viktig del av fleksibiliteten som bør være bygget inn i regelverket. Samtidig er det viktig at ikke bestemmelsen misbrukes til å uthule lovens system.»³⁷

3.1.4 Oppsummering

Ønsket om å unngå nedbygging og bevare strandsonen for allmennheten har ligget fast i flere tiår. Lovens hovedregel er at det ikke kan bygges i 100-metersbeltet langs sjøen. Selv om byggeforbudet formelt oppheves når det foreligger godkjente planer, skal intensjonene også ivaretas under planarbeidet. Tilsvarende skal dispensasjon kun gis ved særlige grunner. De ulike behandlingsprosessene vil bli nærmere utdypet nedenfor.

3.2 ANSVARSFORHOLD OG SAKSGANG

For å sikre at alle interesser blir ivaretatt er det i lovverket lagt opp til en omfattende behandlingsprosess. Formålet med denne delen av revisjonskriteriene er å redegjøre for hvilket ansvar de enkelte organer har, og på hvilket tidspunkt de skal trekkes inn i prosessen.

3.2.1 Kommuneplaner

Saksgangen ved behandling av kommuneplaner er beskrevet i plan- og bygningsloven kap. VI. Kommuneplanen skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen. Utkast til kommuneplan skal legges ut til offentlig ettersyn og

³¹ Ot.prp. nr. 56 (1984–85), side 101.

³² Arvid Frihagen (1988): Kommentartutgave til plan- og bygningsloven, side 114. Forlaget A. Frihagen, Oslo.

³³ Dokument nr. 4 (1995–96), side 226.

³⁴ Ot.prp. nr. 56 (1984–85), side 101.

³⁵ Som følge av ny kommunelov.

³⁶ Ot.prp. nr. 59 (1992–93), side 85.

³⁷ Ot.prp. nr. 59 (1992–93), side 72.

sendes fylkeskommunen og berørte statlige organer og organisasjoner til høring. Berørte statlige organer vil i strandsonesammenheng si fylkesmannen.

Fylkesmannen skal bidra til at kommunene under planleggingen tar hensyn til nasjonale mål i arealplanlegging og arealforvaltning. Før kommunen kan vedta planer skal fylkesmannen ha hatt anledning til å komme med innspill og rett til å uttale seg om utkast som legges ut til offentlig ettersyn.

Fylkeskommunen skal se til at kommuneplanen er i overensstemmelse med fylkesplanene innen fylket.

Fylkeskommunen og fylkesmannens uttalelse kan enten ta form av innsigelse eller som mindre forpliktende merknader, kommentarer eller henstillinger. Ved innsigelser skal visse formelle prosedyrer følges. Dersom det kommer innsigelser fra fylkeskommunen, nabokommuner eller berørte statlige fagmyndigheter mot planen og kommunestyret ikke har tatt hensyn til disse, skal arealdelen etter vedtak i kommunestyret sendes departementet til godkjenning.³⁸ Før departementet avgjør om innsigelsene skal tas til følge, vil det bli forsøkt mekling mellom partene. Opprettholdes innsigelsene avgjør departementet om vedtaket skal opprettholdes eller om det er behov for endringer.

Endelig godkjent kommuneplan skal sendes til fylkesmannen, fylkeskommunen og departementet til orientering. Departementet kan foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser selv om fylkeskommunen eller statlige fagmyndigheter ikke har hatt innsigelser under planprosessen. Denne endringsadgangen gjelder kun i tre måneder etter at departementet har fått tilsendt endelig godkjent kommuneplan. Hva som er nasjonale interesser, vil variere og vil være et skjønnsspørsmål. I St.meld. nr. 29 (1996–97) er hele 100-metersbeltet langs sjøen i utgangspunktet definert som et område av nasjonal interesse, der all utbygging konkret må vurderes opp mot vern etter plan- og bygningsloven § 17-2.³⁹

I arealdelen kan det gis utfyllende bestemmelser innenfor rammen av hovedformålene. I praksis kan kommunen gå svært langt allerede på dette stadiet hvis den ønsker. For eksempel kan det gis nærmere bestemmelser om byggehøyder, plassering, rekkefølge for utbygging mv. i områder lagt ut til byggeområder. Det kan kreves at bebyggelse skal detaljplanlegges, ved at det stilles krav til reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Det kan også settes strenge krav til fritidsbebyggelse eller endog forbud mot utbygging i hele eller deler av det regulerte området, jf. § 20-4 annet ledd i plan- og bygningsloven.

Selv om et område blir unntatt fra byggeforbudet, for eksempel ved at det omgjøres til byggeområde, er det ikke nødvendigvis fritt fram for de som

ønsker å bygge. I planer kan det settes vilkår for en eventuell utbygging i 100-metersbeltet. Dette har blitt godtatt av Sivilombudsmannen i en sak som gjaldt et generelt byggeforbud i et 50-metersbelte langs stranden.⁴⁰

Kommuneplanens arealdel er bindende for grunneierne og rettighetshaverne i området og gjelder for alle byggearbeider og andre vesentlige terrenginngrep og fradelinger innenfor det regulerte området.

Planene er også et bindende direktiv for kommunen når byggearbeider skal settes i gang. Hovedregelen er at kommunen bare kan avslå søknaden hvis den strider mot en rettslig bindende arealplan/reguleringsplan eller mot de tekniske krav som byggeforskriften setter.⁴¹ Dersom det ikke er satt begrensninger til utbygging i strandsonen i byggeområder, skal det mye til for at kommunen kan stoppe en byggesøknad.

Før bygging eller større endringer kan settes i gang må det sendes søknad, og kommunen må ha gitt tillatelse, jf. plan- og bygningsloven §§ 93 og 94. Det er gjort unntak for mindre byggearbeid på bolig- og fritidseiendom ved at det kun kreves melding til kommunen og varsel til naboene, jf. § 86a. Unntaket i § 86a gjelder imidlertid ikke dersom byggearbeidene er i strid med arealbruken fastsatt i plan, jf. § 20-6 annet ledd. Er området regulert til LNF-område⁴², må det sendes søknad om dispensasjon i hvert enkelt tilfelle uansett størrelse. Søknadskravet i plan- og bygningsloven § 7 gjelder i alle tilfeller der det er nødvendig med dispensasjon, også for tiltak i strid med forbudet i 100-metersbeltet etter § 17.2.

Den lokale tilpassing av nasjonale interesser vil i første rekke være fylkeskommunens og kommunens ansvar. Staten har imidlertid et administrativt ansvar for at planmyndigheter og statlige sektormyndigheter som deltar i planleggingen, tar hensyn til viktige nasjonale interesser. Miljøverndepartementet har således et ansvar knyttet til å følge opp plan- og bygningslovens bestemmelser, jf. plan- og bygningsloven § 13:

«Departementet skal ha det administrative hovedansvar for statens planleggingsoppgaver etter loven, og skal arbeide for at de vedtak som treffes på riksnivå blir fulgt opp i den fylkeskommunale og kommunale planlegging.»

Miljøverndepartementet har gitt Direktoratet for naturforvaltning et oppfølgingsansvar på området.

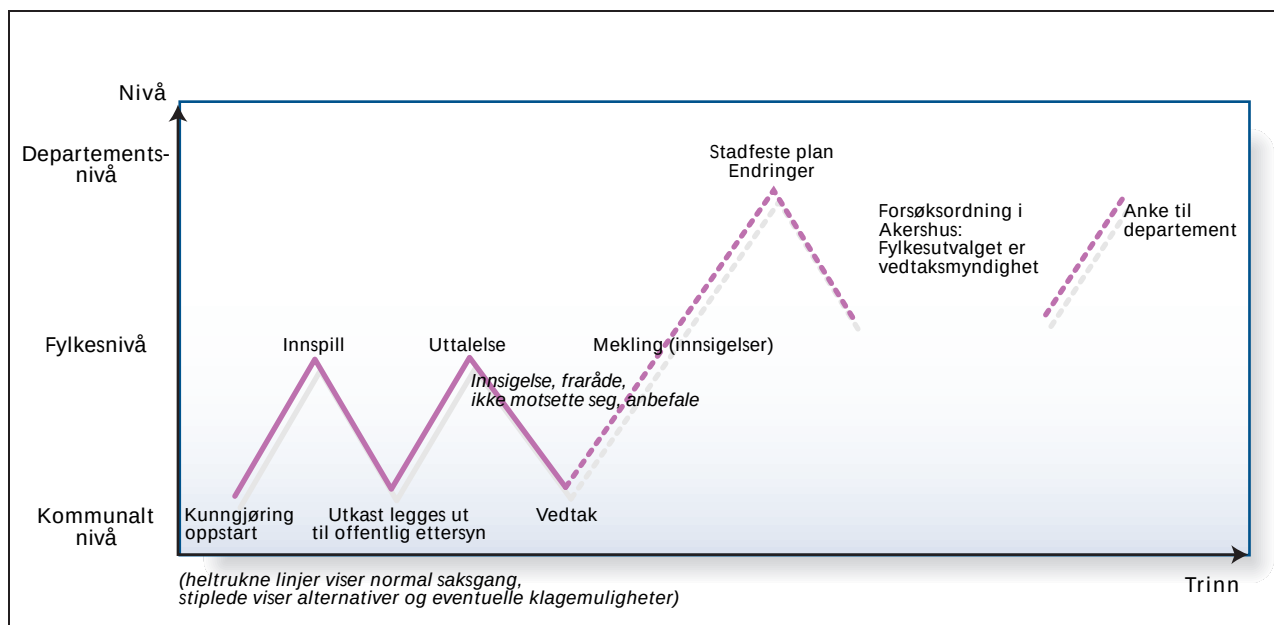
³⁸ Fylkeskommunen, nabokommuner og andre berørte statlige etater har etter pbl § 20-5 5. ledd innsigelsesrett.

³⁹ St.meld. nr. 29 (1996–97) Regional planlegging og arealpolitikk, side 64.

⁴⁰ Dokument nr. 4 (1995–96) Årsmelding for 1995, side 232. Begrunnelsen som ble gitt går på mer-mindre betraktninger. Når en går fra mer (forbud mot utbygging i pbl § 17-2) til mindre (utbygging i strandsonen) så bør en også ha anledning til å sette strenge vilkår for utbygging.

⁴¹ Knoph (1998) Oversikt over Norges rett, Universitetsforlaget, Oslo. 11. utgave, side 693.

⁴² LNF-områder vil si landbruks-, natur- og friluftsområder.



Figur 1 Skjematisk oversikt over saksgangen ved behandling av kommuneplaner

Ifølge tildelingsbrevet for 1999⁴³ skal oppfølgingen av rikspolitiske retningslinjer ha prioritet også i 1999, og direktoratet skal ha særlig fokus på rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden. Departementet har stilt opp følgende resultatmål: «*Allmennhetens adgang til strandsonen på strekningen svenskegrensen t.o.m. Hordaland skal bedres.*»⁴⁴

Etter plan- og bygningsloven § 17-1 kan departementet stille opp rikspolitiske retningslinjer (RPR) som skal være retningsgivende for kommunenes og fylkeskommunenes planlegging. Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (RPR-O) ble gitt ved kongelig resolusjon av 9. juli 1993.

Berørte kommuner og fylkeskommuner skal legge retningslinjene til grunn for kommunal planlegging og behandling av enkeltsaker etter plan- og bygningsloven. RPR-O omfatter alle kystkommunene fra Halden til Kragerø, med unntak av byområdene⁴⁵.

RPR-O vil også bli lagt til grunn av departementet i forbindelse med godkjenning av kommunale planer etter innsigelser fra fylket eller ved departementets eget tiltak dersom nasjonale interesser står på spill.

Retningslinjene tilsier at utbygging i strandsonen i utgangspunktet ikke skal finne sted, og at det ved en eventuell utbygging praktiseres arealøkonomisering og prioritering av sjørettede virksomheter. Der-

som utbygging skal finne sted bør dette foregå i tilknytning til eksisterende tettsteder.

3.2.2 Reguleringsplaner

Saksgangen ved behandling av reguleringsplaner er beskrevet i plan- og bygningsloven kap. III. Reguleringsplaner skal utarbeides for områder hvor dette er bestemt i medhold av arealdelen av kommuneplanen og for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider.

Ved oppstart skal kommunen kunngjøre at området er tatt opp til regulering, og at berørte parter bes komme med uttalelser innen en rimelig frist. Saken skal også legges fram for fylkeskommunen og statlige fagorganer som har særlige interesser på området. I praksis vil dette være fylkesmannen. Når et forslag til reguleringsplan er utarbeidet, skal det legges ut til offentlig ettersyn. Etter at fristen er ute, tar det faste utvalget for plansaker saken opp til behandling. Ferdigbehandlet forslag legges fram for kommunestyret til vedtak. Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling med eventuelle retningslinjer for det videre arbeidet.

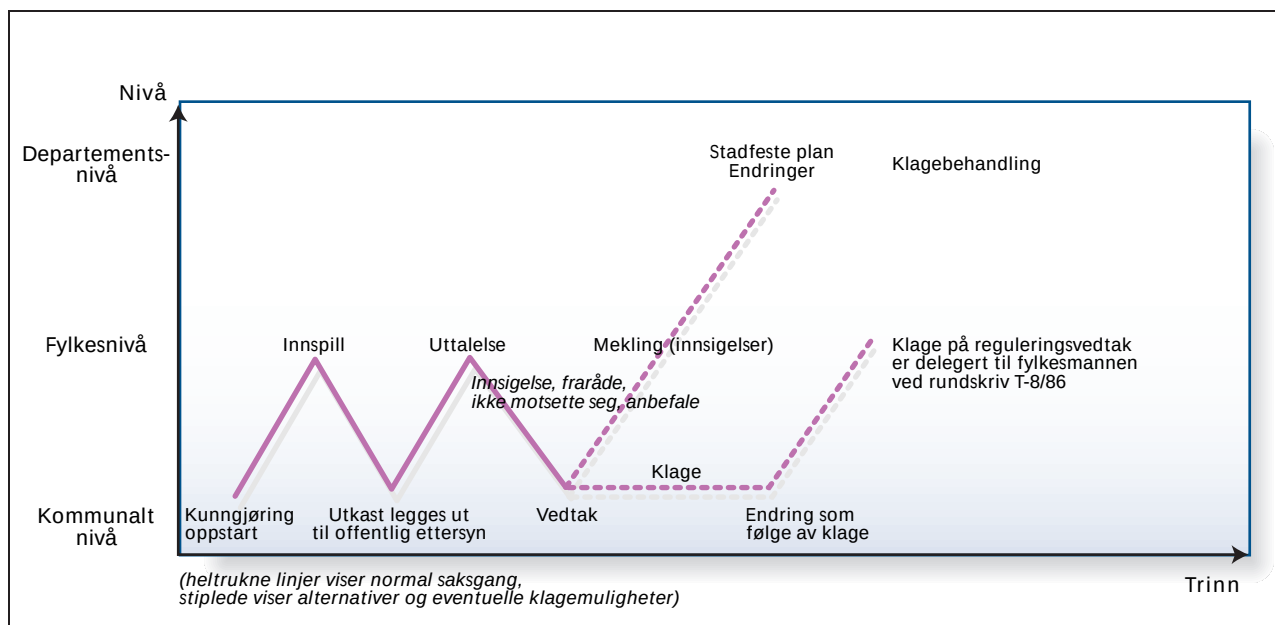
Foreligger det innsigelser mot planen fra fylkeskommunen, nabokommuner eller fra statlige fagmyndigheter som ikke er tatt til følge av kommunen, må reguleringsplanen stadfestes av departementet.

Kommunestyrets endelige vedtak i reguleringsaker kan påklages til departementet. Ved rundskriv T-8/86 er departementets vedtaksmyndighet delegert til fylkesmannen. Dersom det er fylkesmannen som har påklaget reguleringsplanen, avgjøres klagen av settefylkesmann.

⁴³ Departementets tildelingsbrev til Direktoratet for naturforvaltning for 1999, side 23.

⁴⁴ Departementets tildelingsbrev til Direktoratet for naturforvaltning for 1999, side 17.

⁴⁵ Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord, Tønsberg, Horten, Drammen, Oslo, Moss, Fredrikstad, Sarpsborg og Halden samt de bymessig utbygde områdene i Asker og Bærum.



Figur 2 Skjematisk oversikt over saksgangen ved behandling av reguleringsplaner

Kommunen har ikke plikt til å sende inn godkjente reguleringsplaner til Miljøverndepartementet. Skulle departementet likevel få kjennskap til planen kan de gripe inn såfremt planen strider mot nasjonale interesser. Departementet kan oppheve planen eller gjøre de endringer det finner påkrevd. Endringene må imidlertid ikke medføre at hovedtrekkene i planen endres. I så fall må planen oppheves.

3.2.3 Dispensasjon

Etter plan- og bygningsloven § 7 kan kommunen gi dispensasjon fra det generelle byggeforbud eller fra plan.

Fra 1993 har fylkeskommunen og fylkesmannen hatt rett til å uttale seg før dispensasjon blir gitt.⁴⁶

«Ved dispensasjon fra kommuneplanens areal-del, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller fra denne lovs §§ 17–2 og 23, skal fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, være gitt høve til å uttale seg før dispensasjon gis.»

I felles tildelingsbrev fra Direktoratet for naturforvaltning og Statens forurensningstilsyn (SFT) til fylkesmannen for 1999 på Miljøverndepartementets område er det uttalt:

«Dispensasjoner skal kun gis når det foreligger særlig grunn, og det skal ikke være i strid med formålet med planen. Fylkesmannen skal opprettholde en klar signalgiving overfor kommuner som bruker dispensasjoner systematisk og på feil grunnlag. En utstrakt dispensasjonsbruk innebærer en uthuling av plansystemet og en ineffektiv bruk av fylkesmannens ressurser. Fylkesmannen bør spesielt være oppmerksom på bruk av dispensasjoner i strandsonen.»⁴⁷

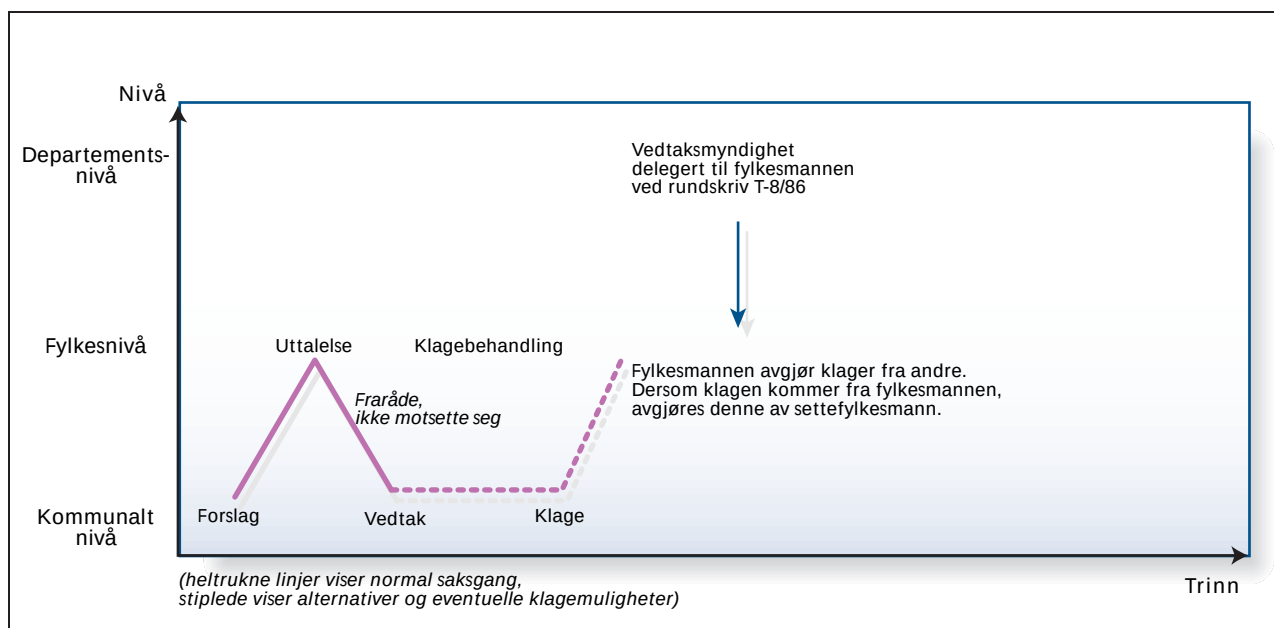
Vedtak fattet på kommunalt nivå kan påklages av fylkeskommunen og fylkesmannen etter plan- og bygningsloven § 15:

«Fylkeskommunen og statlig organ kan påklage enkeltvedtak etter denne lov dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Departementet er klageinstans for vedtak etter denne lov.»

Ved rundskriv T-8/86 er departementets vedtaksmyndighet delegert til fylkesmannen. Dersom det er fylkesmannen som har påklaget at dispensasjon gis, avgjøres klagen av settefylkesmann.

⁴⁶ Nytt avsnitt i § 7 tredje ledd.

⁴⁷ Felles tildelingsbrev fra DN og SFT til fylkesmennene på Miljøverndepartementets område for 1999, side 48.



Figur 3 Skjematisk oversikt over saksgangen ved dispensasjon

3.2.4 Departementets veiledninger og rundskriv

Departementet har gitt ut en rekke veiledninger og rundskriv siden innføringen av den midlertidige strandplanloven av 1965.⁴⁸ Disse dokumentene, som gjelder både bygging etter dispensasjon og etter plan, viser at holdningen til strandvern har variert i perioden.

I et rundskriv fra 1982, T – 13/82, heter det at bestemmelsene som regulerer hyttebygging i en del tilfeller har blitt praktisert for strengt, og departemen-

tet vil derfor innskjerpe plikten til å begrunne avslag.⁴⁹ På 90-tallet har praksisen ifølge departementet vært for liberal, noe som kommer fram av blant annet Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjordområdet (RPR-O) og «strandsonetbrevet» av 11. november 1999.⁵⁰

Miljøverndepartementet har også gitt ut en veileder om kommuneplanens arealdel⁵¹ og en veileder om reguleringsplan og bebyggelsesplan⁵².

⁴⁸ 1037/65, H-7/72, T-17/76, T-13/82, T-18/84, T-7/86, T-2/87, hefte Miljøprosjekt av juni 1995, T-4/96, T-1226, Brev av 11. november 1999 fra Miljøverndepartementet til kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner.

⁴⁹ T-13/82, side 3.

⁵⁰ Brev av 11. november 1999 fra Miljøverndepartementet til kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner.

⁵¹ T-1225/T-1227, *Kommuneplanens arealdel / Arealdelen av kommuneplanen*, MD november 1998.

⁵² T-1226, *Reguleringsplan, Bebyggelsesplan*, MD november 1998.

4 Faktagrunnlag

4.1 OMFANGET AV UTBYGGING I 100-METERSBELTET

I år 2000 var det omkring 74 000 bygninger i 100-metersbeltet i RPR-O-området og Aust-Agder. Antall bygninger i perioden 1982–99 økte med ca. 12 %, det vil si ca. 8 100 nye, godkjente bygninger inkludert erstatningsbygg. Utbyggingen i perioden 1982–99 har i stor grad skjedd som fortetting i allerede nedbygde områder. Urørte øyer har stort sett forblitt urørte.

Andelen arealer som er blitt nedbygd i RPR-O-området og Aust-Agder var i samme periode på 1,6 prosentpoeng av 100-metersbeltet.⁵³ Videre utgjør nedbyggingen 1,2 prosentpoeng av strandstrekningen. Det tilsvarer 5 539 dekar av inngrepsfritt 100-metersbelte og 69 km av inngrepsfri strandstrekning. Nedbygde arealer utgjør i år 2000 43,1 % av 100-metersbeltet. Tilsvarende legger bygningene beslag på 29,2 % av strandstrekningen.

Det har vært et jevnt tempo i utbyggingen i perioden. Både økningen i det totale antallet bygninger, nedbyggingen av urørt areal i 100-metersbeltet og nedbyggingen av inngrepsfri strandstrekningen har pågått kontinuerlig.

4.1.1 Bebyggelse og inngrepsområder per 1. januar 2000⁵⁴

Antall bygninger i 100-metersbeltet

Det finnes ca. 74 000 bygninger i 100-metersbeltet i RPR-O-området og Aust-Agder ved inngangen til år 2000. Et flertall av disse bygningene er fritidshus, men det er også et betydelig innslag av uthus/naust og boliger. Antallet gjelder kun bygninger innenfor RPR-O-områdene, slik at de bynære områdene i 14 kommuner⁵⁵ er utelatt. Hadde disse vært inkludert, ville antallet bygninger og andelen boliger og næringsbygg gått opp.

Det er variasjon i den fylkesvise fordelingen av antall bygninger i 100-metersbeltet. Aust-Agder har flest bygninger i 100-metersbeltet med 18 500 bygninger, mens Buskerud har færrest med 4 100 bygninger. Buskerud har betydelig mindre kyststripe enn Aust-Agder. Innslaget av fritidshus er klart størst i Aust-Agder og RPR-O-områdene utenfor Oslo og Akershus. For den fylkesvise fordelingen av antall og type bygning vises det til figur 4.

Nedbygde arealer i 100-metersbeltet⁵⁶

En måte å måle inngrep på er å se på hvor store arealer bygningene har lagt beslag på. I år 2000 utgjør nedbygde arealer 43,1 % av hele 100-metersbeltet innenfor RPR-O-området og Aust-Agder. Samlet utgjør dette ca. 147 000 dekar.⁵⁷

Selv om betydelige arealer ikke er nedbygd, ligger en stor del av de urørte områdene på øyer uten veiforbindelse. Dette reduserer tilgjengeligheten til disse områdene. Tilsvarende gjelder for urørte områder på land der de mest attraktive og lettest tilgjengelige områdene bygges ut først. Det er rimelig å anta at mye av de gjenværende arealene har «dårligere kvalitet», for eksempel ligger i brattere eller mer ulendt terreng.

Andelen inngrepsområde varierer mellom fylkene. 100-metersbeltet i Buskerud og Oslo og Akershus er mest nedbygd, og 100-metersbeltet i Østfold er minst. Den fylkesvise fordelingen av nedbygde områder er vist i tabell 1.

Nedbygd strandstrekning

Samlet strandstrekning i fylkene i RPR-O-området og Aust-Agder utgjør 5 620 km. Av dette er 29,2 % nedbygd i år 2000. Det utgjør 1 639 km. Nedbygd strandstrekning er definert som den delen av kystlinjen som ligger nærmere enn 50 meter fra en bygning. Den fylkesvise fordelingen av nedbygd strandstrekning er vist i tabell 2.

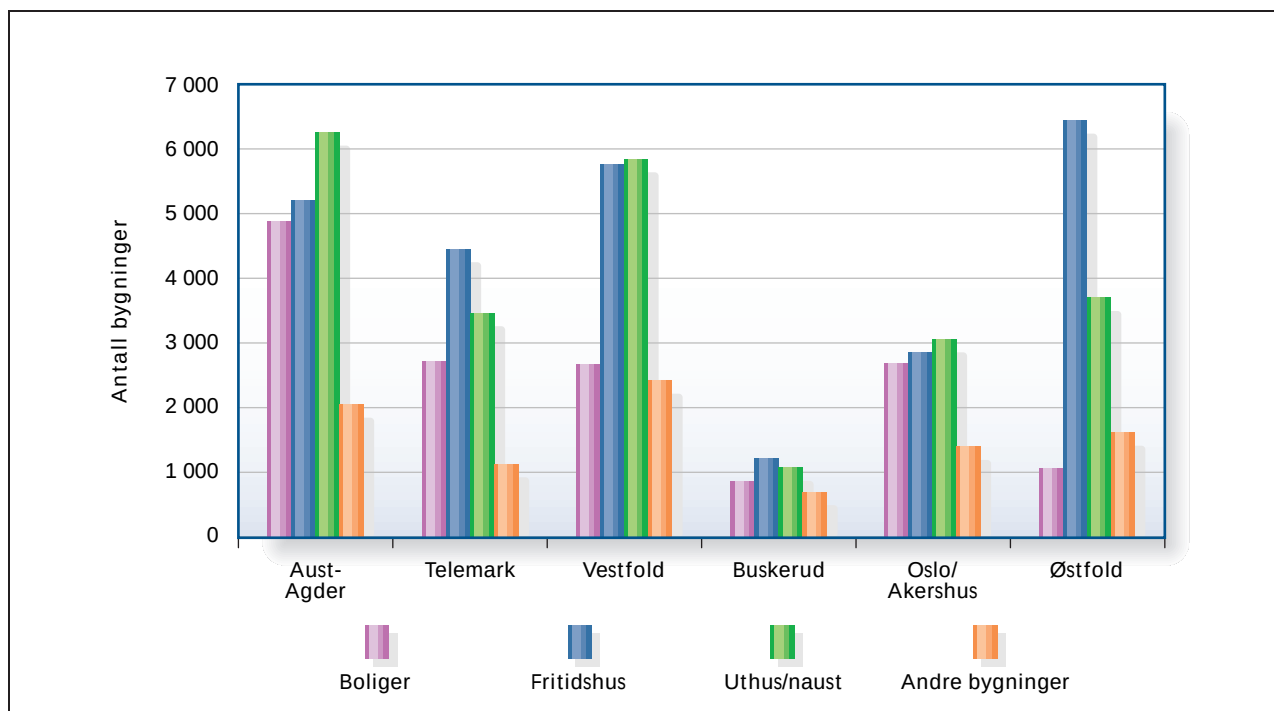
⁵³ For å beregne nedbygd areal og strandstrekning er det valgt en buffersone på 50 meter rundt hver bygning. Ved beregninger av nedbygde arealer er alle inngrepsområder innenfor RPR-O-området med når inngrepsarealene blir beregnet. Influensområdet fra bygningene bakenfor 100-metersbeltet inntil 150 meter fra strandlinjen vil derfor komme med i statistikken for nedbygd 100-metersbelte.

⁵⁴ Statens kartverk har på oppdrag fra Riksrevisjonen utarbeidet kart og statistikk over utbyggingen i kystnære områder i Oslofjordområdet. Materialet bygger hovedsakelig på databaser som ble utviklet gjennom prosjektet «Arealovervåking i RPR-området i Oslofjordregionen, 1984–98» som Miljøverndepartementet var ansvarlig for.

⁵⁵ Skien, Porsgrunn, Larvik, Sandefjord, Tønsberg, Horten, Drammen, Oslo, Moss, Fredrikstad, Sarpsborg og Halden samt de bymessig utbygde områdene i Asker og Bærum.

⁵⁶ Nedbygde arealer i 100-metersbeltet vil her si nedbygde områder innenfor og utenfor byggeområdene i 100-metersbeltet innenfor RPR-O-området og Aust-Agder. De deler av 100-metersbeltet som ligger utenfor RPR-O-området i de 14 bynære områdene i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark utgjør ca 10 800 dekar.

⁵⁷ 1 dekar = 1000 m²



Figur 4 Fylkesvis fordeling av antall og type bygning per 1. januar 2000

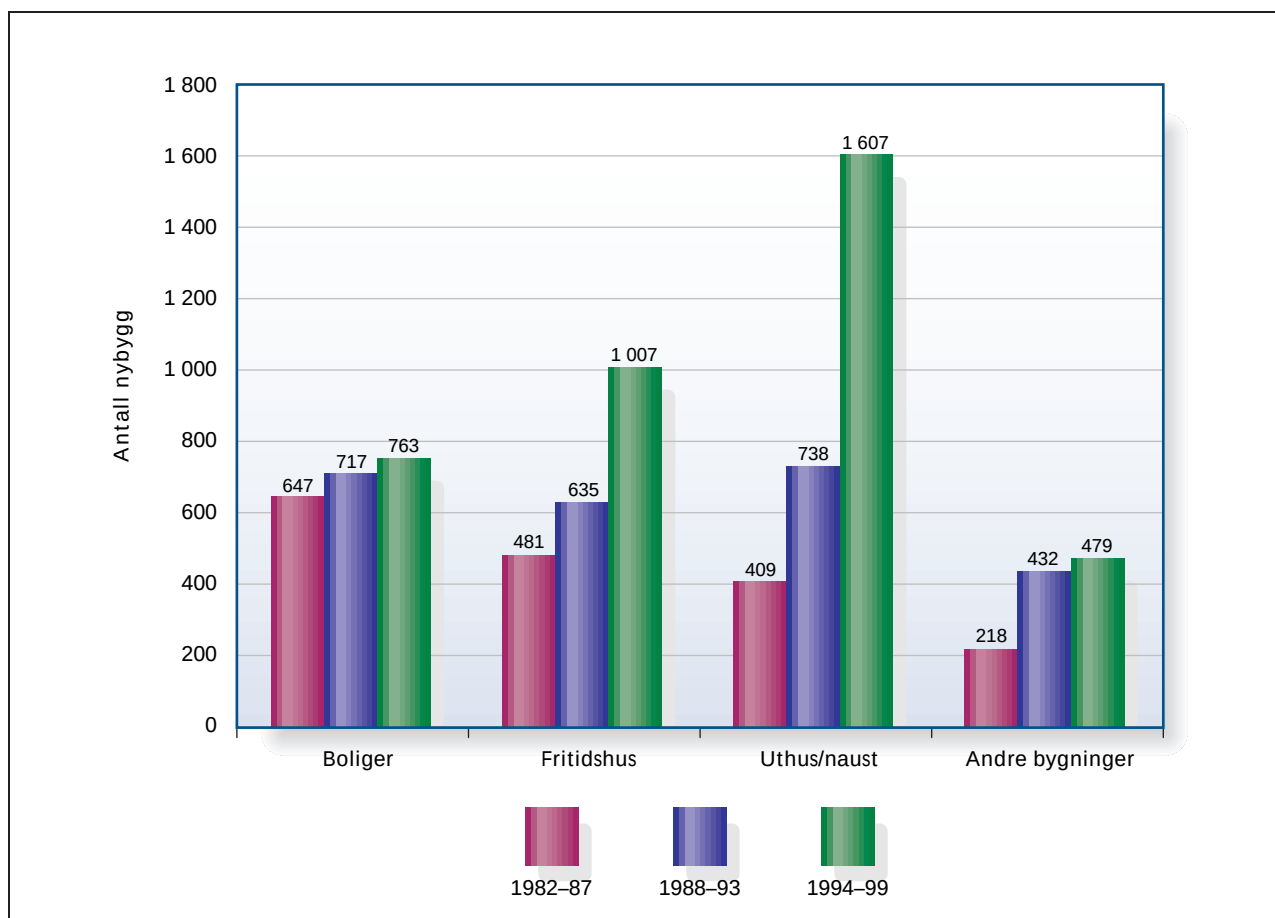
Tabell 1 Fylkesvis fordeling av nedbygde områder i dekar og prosent av 100-metersbeltet totalt innenfor RPR-O-området og Aust-Agder per 1. januar 2000

	Nedbygd område i 100-metersbeltet innenfor RPR-O og Aust- Agder i dekar per 01.01.2000	Nedbygd område i % av 100-metersbeltet innenfor RPR-O og Aust-Agder per 01.01.2000	100-metersbeltet totalt innenfor RPR-O-området og Aust-Agder målt i dekar
Aust-Agder	38 995	40,2 %	97 116
Telemark	25 185	45,1 %	55 816
Vestfold	30 181	41,7 %	72 432
Buskerud	6 779	58,3 %	11 617
Oslo/Akershus	16 517	62,9 %	26 240
Østfold	28 992	37,7 %	76 921
Totalt	146 649	43,1 %	340 142

Tabell 2 Fylkesvis fordeling av nedbygd strandstrekning i km og prosent av total strandstrekning innenfor RPR-O-området og Aust-Agder per 1. januar 2000

	Nedbygd strandstrekning i km per 01.01.2000	Nedbygd strandstrekning i % per 01.01.2000	Total strandstrekning i km ⁵⁸
Aust-Agder	482	29,1	1 659
Telemark	347	34,7	998
Vestfold	306	24,2	1 261
Buskerud	62	43,8	142
Oslo/Akershus	176	48,8	361
Østfold	266	22,2	1 199
Totalt	1 639	29,2	5 620

⁵⁸ Total strandstrekning vil si samlet strandstrekning innenfor RPR-O-området i fylkene Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark og total strandstrekning i Aust-Agder.



Figur 5 Antall godkjente bygninger i periodene 1982–87, 1988–93 og 1994–99 fordelt på type bygg

4.1.2 Endringer i perioden fra 1982 til 1999

Antall nye bygninger i 100-metersbeltet

Totalt er det godkjent ca. 8 100 nye bygninger i perioden 1982–99. Dette er en økning på ca. 12 % i forhold til antall godkjente bygninger i 1982. Ser en på type bygg for perioden 1982–1999, er det blitt godkjent omtrent like mange boliger og fritidshus og noen flere uthus/naust.

Figur 5 viser antall godkjente bygninger fordelt på type bygg over tre perioder.

Figuren viser at økningen i antall bygninger er minst fra 1982 til 1987 og størst i perioden fra 1994 til 1999. Antall godkjente boliger har økt jevnt i hele perioden, mens antall nye, godkjente fritidshus har blitt fordoblet fra perioden 1982–87 til 1994–99. Antall nye, godkjente naust/uthus er i samme tidsrom nesten firedoblet.

Antall godkjente bygninger kan være misvisende ettersom en del av bygningene i denne kategorien i realiteten er erstatningsbygg. Statens kartverk har i den forbindelse utarbeidet en oversikt som angir det sannsynlige antallet erstatningshytter i RPR-O-området for hytter godkjent i 1999. Ifølge disse beregningene er omkring 44 % av hyttene erstatningshytter og 56 % av dem faktisk nye hytter. Beregninger

for andre typer erstatningsbygg finnes ikke, men av de ca. 100 sakene Riksrevisjonen gjennomgikk, var det foruten hytter et naust, anneks, og sjøbod, men ingen boliger.

I tillegg til godkjenning av nybygg har kommunene godkjent 4 761 utvidelser av eksisterende bygninger i perioden 1982–99. Antall utvidelser av bygninger i 100-metersbeltet har økt. I perioden 1982–87 var det 721 utvidelser, og i perioden 1994–99 var det 2 532 utvidelser.

Nedbygde arealer i 100-metersbeltet

Arealet som har blitt nedbygd i perioden 1982–99, tilsvarer 5 539 dekar. Det vil si en økning i nedbygd areal på 1,6 prosentpoeng av 100-metersbeltet totalt innenfor RPR-O-området og Aust-Agder.⁵⁹ På fylkesnivå varierer økningen mellom 1,0 og 2,4 prosentpoeng. Det at statistikken viser at økningen i nedbygde områder har vært liten, betyr ikke nødvendigvis at byggeaktiviteten i strandsonen har vært lav.

⁵⁹ 100-metersbeltet vil si 100-metersbeltet innenfor RPR-O-området og Aust-Agder. Arealet av 100-metersbeltet som ligger utenfor RPR-O i de 14 bynære områdene i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark, utgjør ca. 10 800 dekar.

Innenfor perioden 1982–99 har økningen i nedbygd areal vært jevn. Målt i dekar har nedbyggingen vært størst i Aust-Agder. Regnet i prosentpoeng har Telemark hatt størst nedbygging.

Det er stor variasjon i hvor store inngrepsfrie

områder de ulike fylkene har. Tabell 3 viser andelen nedbygd område i 1982 og 1999 målt i dekar og prosent for RPR-O-fylkene og Aust-Agder og nedgangen i inngrepsfritt område.

Tabell 3 Fylkesvis fordeling av nedbygde områder og endringer i nedbygd areal i 100-metersbeltet innenfor RPR-O-området og i Aust-Agder fra 1982 til 1999

	Nedbygde områder i dekar per 01.01.82	Nedbygde områder i % per 01.01.82	Nedbygde områder i dekar per 01.01.2000	Nedbygde områder i % per 01.01.2000	Endringer i nedbygde områder i dekar 1982–1999	Endringer i nedbygde områder i prosentpoeng 1982–1999	100-metersbeltet totalt
Aust-Agder	36 991	38,1	38 995	40,2	2 004	2,1	97 116
Telemark	23 850	42,7	25 185	45,1	1 335	2,4	55 816
Vestfold	29 120	40,2	30 181	41,7	1 062	1,5	72 432
Buskerud	6 649	57,2	6 779	58,3	130	1,1	11 617
Oslo/Akershus	16 254	61,9	16 517	62,9	263	1,0	26 240
Østfold	28 247	36,7	28 992	37,7	745	1,0	76 921
Totalt	141 111	41,5	146 649	43,1	5 539	1,6	340 142

Nedbygd strandstrekning

Av strandstrekningen ble 69 km nedbygd fra 1982 til 1999. Det vil si 1,2 prosentpoeng av samlet strandstrekning innenfor RPR-O-området og Aust-Agder.⁶⁰ Den prosentvise nedgangen i inngrepsfri strandstrekning i perioden varierer med 1,7 og 0,8 mellom fylkene. Tabell 4 illustrerer fylkesvis forde-

ling av nedbygd strandstrekning for 1982 og 2000 og endringer i inngrepsfri strandstrekning i perioden.

Med 8 100 nye bygninger og en nedgang i inngrepsfri strandstrekning på 69 km, gjør i gjennomsnitt hver nye bygning inngrep på ca. 8,5 meter i tidligere inngrepsfri strandstrekning.

Tabell 4 Fylkesvis fordeling av nedbygd strandstrekning og endringer i inngrepsfri strandstrekning innenfor RPR-O-området og i Aust-Agder fra 1982 til 1999.

	Nedbygd strandstrekning i km per 01.01.82	Nedbygd strandstrekning i % per 01.01.82	Nedbygd strandstrekning i km per 01.01.00	Nedbygd strandstrekning i % per 01.01.00	Endringer i inngrepsfri strandstrekning i km 1982–1999	Endringer i inngrepsfri strandstrekning i prosentpoeng 1982–1999	Total strandstrekning i km
Aust-Agder	459	27,7	482	29,1	23	1,4	1 659
Telemark	330	33,0	347	34,7	17	1,7	998
Vestfold	292	23,2	306	24,2	14	1,1	1 261
Buskerud	61	42,8	62	43,8	1	1,0	142
Oslo/Akershus ...	172	47,5	176	48,8	5	1,3	361
Østfold	257	21,4	266	22,2	9	0,8	1 199
Totalt	1 570	27,9	1 639	29,2	69	1,2	5 620

Utbygging ved fortetting på fastlandet

Sammenholdes antall nybygg med nedbygging av strandstrekning og areal, kommer det fram at utbyg-

gingen i 100-metersbeltet de siste 20 årene stort sett har skjedd som en fortetting av allerede utbygde områder. Dette underbygges av studier av kartene fra Statens kartverk hvor de nye bygningenes plassering er avmerket.

Statistikken fra Statens kartverk viser at av det totale arealet innenfor RPR-O-området i 100-metersbeltet i RPR-O-fylkene⁶¹ på 243 000 dekar ligger 47,6 % på fastlandet og resten på øyer.⁶² Av arealet

⁶⁰ Samlet strandstrekning vil si strandstrekningen innenfor RPR-O-området og Aust-Agder. Strandstrekninger i de 14 bynære områdene som ligger utenfor RPR-O i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold er ikke medregnet. Samlet utgjør denne strandstrekningen ca. 130 km.

på fastlandet er 57,3 % nedbygd og av arealet på øyene er 37,5 % nedbygd per 1. januar 2000.⁶³ Øyene er med andre ord mindre nedbygd enn fastlandet. I den siste 20-års-perioden har fastlandsnedbyggingen økt med 1,1 prosentpoeng, mens nedbyggingen på øyene har økt med 1,0 prosentpoeng. I dekar utgjør nedbyggingen på øyer og fastland omtrent like store arealer.⁶⁴ Gjennomgangen av kartmaterialet fra Statens kartverk viser at helt urørte øyer fram til 1982 stort sett har forblitt urørte fram til 2000.

4.2 UTBYGGING GJENNOM KOMMUNALE PLANER

Undersøkelsen viser at utbyggingen i 100-metersbeltet i stor grad skjer gjennom plansystemet i kommunene.

4.2.1 Kommunal praksis ved utbygging etter plan

Omfang av utbygging gjennom kommunale planer

Riksrevisjonens spørreundersøkelse til fylkesmennene viser at tretten fylkesmenn i år 2000 har behandlet 531 reguleringsplaner som omfatter 100-metersbeltet, og avgitt innsigelser til 96 av disse. Av disse 96 gjelder 15 RPR-O-området og sju Aust-Agder. I tillegg har så godt som samtlige kommuner i RPR-O-området og Aust-Agder opplyst at bygging i 100-metersbeltet har funnet sted ved kommunale planer i perioden 1982–99. I Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene oppgir 25 av 35 at de i løpet av de siste fem årene har hatt kommuneplaner eller reguleringsplaner som omfatter utbygging i 100-metersbeltet.

Riksrevisjonens gjennomgang av enkeltsaker i besøkskommunene viser at 24 av totalt 58 nybygg

var bygd etter reguleringsplaner og/eller byggeområder i henhold til kommuneplanens arealdel. Selv om bygningene er kommet på 80- og 90-tallet, er en del av planene fra 70- eller tidlig 80-tallet.

Ifølge fylkesmannen i Telemark ble det fra 70-tallet og utover lagt ut store hytteområder i generalplaner/kommuneplaner og reguleringsplaner. I Kragerø ble det for eksempel vedtatt i generalplanen at det skulle bygges 600 hytter i løpet av en tiårsperiode. Da Kragerø vedtok kystsoneplanen i 1991, gjensto 250 hytter i regulerte områder. Da arealplanen ble vedtatt i 1998, var 160 av ovennevnte 250 hytter enda ikke utbygd. Kommunen vedtok i tillegg utbygging av fem «turistanlegg». Fylkesmannen hadde innsigelser som stoppet ett av dem. I henhold til Kragerø kommune utgjør disse turistanleggene ca. 500 enheter.

I Møre og Romsdal skjer en stor del av utbyggingen i 100-metersbeltet gjennom private reguleringsplaner og dispensasjoner. Reguleringsplanene går ofte på tvers av kommuneplanenes arealdeler fordi disse oppdateres for sjelden. De private reguleringsplanene⁶⁵ blir ofte sendt til høring uten at fylkesmannen er varslet. På den måten kommer fylkesmannen for sent inn i prosessen, og muligheten for å øve innflytelse blir redusert.

I noen av kommunene Riksrevisjonen har besøkt, er det opplyst at de har vært restriktive med å gi dispensasjoner i de siste 10–15 år. I den grad bygging i urørte områder har forekommet, har det i hovedsak skjedd gjennom planer og i mindre grad gjennom dispensasjoner.

Kommuner med en relativt liten andel lagt ut til byggeområde vil nødvendigvis måtte bygge mer gjennom reguleringsplaner av områder som er lagt ut til LNF-område⁶⁶, eller gjennom dispensasjon. Det er store variasjoner mellom de enkelte fylkene og kommunene i hvor stor andel som er lagt ut som byggeområder. I Telemark er 11,9 % av arealene i 100-metersbeltet lagt ut, mens i Oslo og Akershus er 39,9 % byggeområde. På kommunenivå er variasjonene enda større fra Oppegård som ikke har lagt ut noe av arealene til byggeområde, til Vestby som har regulert 62,1 %.⁶⁷

⁶¹ Aust-Agder og de 14 bynære områdene i 100-metersbeltet som ligger utenfor RPR-O i Østfold, Oslo, Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark er ikke inkludert i dette tallmaterialet.

⁶² Øykommuner som Nøtterøy, Tjøme og Hvaler er her definert som øyer. Holdes disse utenfor er 35,6 % av arealet på øyene nedbygd.

⁶³ I disse beregningene har Statens kartverk definert byggområdene fra kommuneplanens digitale arealdel fra 1999/2000 som nedbygde per definisjon. Dette tallmaterialet fra 1999/2000 er også lagt inn beregningene fra 1982. Byggeområder for friområde er ikke beregnet som byggeområde. Dersom dette tallmaterialet blir korrigert for inngrepsfritt og nedbygd område innenfor byggeområdene, vil det samsvare med tallmaterialet presentert tidligere i dette kapitlet. Andelen nedbygd areal totalt per 2000 ville blitt lavere, mens endringen i perioden 1982–2000 ville blitt noe høyere.

⁶⁴ 1323 dekar på fastlandet og 1292 dekar på øyer inkl. Tjøme, Hvaler og Nøtterøy. 810 dekar på øyer dersom Hvaler, Tjøme og Nøtterøy utelates. Aust-Agder er ikke med i denne statistikken. Byggeområdene fra kommuneplanens digitale arealdel fra 1999/2000 er betraktet som nedbygde per definisjon, jf. fotnote 63.

⁶⁵ Med privat reguleringsplan menes planer initiert av private aktører.

⁶⁶ Landbruks-, natur- og friluftsområde.

⁶⁷ Byggeområde ifølge kommuneplanens arealdel fra 1999/2000 utgjør 15,8 % i Aust-Agder, 11,9 % i Telemark, 15,1 % i Vestfold, 31,7 % i Buskerud, 39,9 % i Oslo og Akershus og 17,4 % i Østfold av 100-metersbeltet totalt innenfor RPR-O-området.



Bilde 1 viser et hytteområde som er bygd ut på 90-tallet i henhold til reguleringsplan

Bruk av kommuneplanen

Kommunene har anledning til å innføre supplerende byggebegrensninger innenfor 100-metersbeltet. En kommune kan for eksempel vedta at det ikke er lov til å bygge nærmere sjøen enn 50 meter i et byggeområde, selv om byggeområder i utgangspunktet er unntatt fra byggeforbudet. Spørreundersøkelsen til kommunene viser at hver fjerde kommune i RPR-Området og Aust-Agder har innført slike spesielle byggebegrensninger.

Kommuneplanprosessen kan brukes til å rydde opp i gamle planer. I forbindelse med kommuneplanen for 1987–99 for Tjøme, ble det foretatt opprydding ved at 20 tidligere utparselleringsplaner ble kansellert og fem ble videreført. De eiendommene hvor utparselleringsplanene ble videreført, har frist til 2004 med å bebygges.

Kommuneplaner kan også brukes strategisk. Ved å tillate utbygging i begrensede områder kan kommunen gjennom forhandlinger med grunneierne oppnå bedre tilgjengelighet til sjøen for allmennheten. Det kan for eksempel skje ved at grunneier får bygge på deler av eiendommen mot at resten blir lagt ut som friluftsområder. Spørreundersøkelsen viser at 40 % av kommunene har benyttet seg av slike strategier. Undersøkelsen viser at et stort flertall av disse er fornøyde og enige i at de har fungert etter intensjonene.

I Tjøme ble det inngått avtale med grunneier om utbygging av hytter i forbindelse med gårdsturisme mot at et større område, halvøy med strandområder,

forblir urørt. I Kragerø ble det utarbeidet reguleringsplan for ti hytter mot at det ikke ble bygd ut mer i området.

Kommunale planer kan også brukes for å bygge ut i 100-metersbeltet. Ifølge intervju med representanter fra kommunen har det i Kragerø vært relativt stor utbygging, og all byggevirksomhet i kommunen skjer innenfor områder regulert til bygging i kommuneplanen eller egne reguleringsplaner. Siden 1978 har det ikke vært gitt tillatelse til nye hytter gjennom dispensasjon i kommunen.

Kommunene kan også regulere størrelsen på bygningene. Arealgrenser for bygninger i strandsonen kan være ressurseffektivt for kommuner når de har stor pågang av søknader om tilbygg og erstatningshytter, fordi det i hovedsak er kurant å få tillatelse til å utvide til maksimumsarealet. På den annen side har slike arealgrenser blitt ansett som arealdrivende.⁶⁸ Det er usikkert hvorvidt maksimumsgrenser får folk til å bygge ut i større grad enn uten.⁶⁹

⁶⁸ Ifølge representanter fra Kragerø er maksimalgrensen for hvor stor en hytte kan være 100 m² og dette er nedfelt i kommuneplanen. Så lenge en søknad er innenfor reglene i kommuneplanen, blir den ikke behandlet som en dispensasjon, og det er en rimelig kurant prosess å få søknaden innvilget. Videre ønsker de fleste, ifølge kommunen, flest mulig m².

⁶⁹ Det er rimelig å anta at en maksimumsgrense vil virke arealdrivende dersom man forventer at arealgrensen vil bli redusert i framtiden. Dersom man ikke forventer begrensninger eller ser for seg en utvikling med større hytter som følge av økonomisk vekst, økt levestandard osv., vil den på kort sikt ikke ha slik virkning.

I Hvaler kommune ønsket politikerne en arealbegrensning på 125 m² i den siste kommuneplanen, men Fylkesmannen gikk imot fordi en ikke ønsket at det skulle være fritt fram inntil denne størrelsen. Fylkesmannen mente at hver sak må vurderes individuelt.

I dag er det stor variasjon i maksimalstørrelsen på hytter mellom de enkelte kommunene. Ifølge Fylkesmannen i Vestfold har Larvik en maksimal hyttegrense på 70 m² og Sandefjord 120 m². Enkelte kommuner har stilt spørsmål om det ikke burde være en felles arealgrense på tvers av kommunegrensene, for eksempel innenfor RPR-O.

4.2.2 Fylkesmennenes håndtering av plansaker

Et flertall av fylkesmennene oppfatter at virkemidlene i plansaker fungerer for å ivareta et nødvendig vern av 100-metersbeltet, mens en tredjedel mener at de ikke gjør det.⁷⁰ Forholdsvis flere fylkesmenn i RPR-O-området er positive enn landet for øvrig. En fylkesmann utdyper at virkemidlene er der, men planleggingen foregår i et lokalpolitisk/regionalpolitisk klima. Ut fra helhetsvurderinger må man derfor kompromisere i en del saker.

Generell rådgiving

Nesten alle fylkesmennene har gitt kystkommunene rådgivning om hvordan de skal utforme kommuneplaner for å sikre styring med arealbruken innenfor 100-metersbeltet. Rådgivningen har både tatt form av muntlige innspill, for eksempel på samlinger med politikere og administrasjon og i planforum med fylkeskommunene, og av skriftlige innspill, for eksempel ved oppstart eller rullering av kommuneplaner.

Bruk av fraråding

Før kommunen vedtar en kommune- eller reguleringsplan skal den sendes på høring til fylkesmannen. Som høringsinstans kan fylkesmannen fraråde hele eller deler av planen, det vil si gi faglige råd om utbyggingen.

I spørreundersøkelsen ble fylkesmennene bedt om å beskrive hvilke erfaringer de har fra bruk av fraråding som virkemiddel i perioden 1997–2000.

Åtte fylkesmenn påpeker at fraråding har liten virkning i forhold til forslag som strider mot nasjonale hensyn dersom de ikke er i tråd med kommu-

nens ønsker.⁷¹ Tre fylkesmenn utdyper at virkemidlet ville vært mer effektivt dersom de kunne følge planprosessen fra oppstart. Det blir videre framhevet at dersom fylkesmannen samtidig varsler senere bruk av innsigelse, vil det være større sannsynlighet for at frarådingen blir tatt til følge. Et problem ifølge noen av fylkesmennene er at de ikke har kapasitet til å følge opp planprosessen fra oppstart.

Bruk av innsigelser

Innsigelse er en sterkere reaksjon enn fraråding. Dersom en innsigelse fra fylkesmannen ikke tas til følge av kommunen, skal saken sendes til departementet. Både spørreundersøkelsen til kommunene og fylkesmennene viser at innsigelsesinstituttet brukes i begrenset omfang.

I spørreundersøkelsen rettet mot kommunene i RPR-O-området og Aust-Agder oppgir sju av 25 kommuner⁷² at de aldri har fått innsigelser til utbygging i 100-metersbeltet i kommune- eller reguleringsplaner de siste fem år. Av de 18 som har fått innsigelser, oppgir fire at dette skjer ofte eller alltid, mens 14 oppgir at dette skjer kun av og til.⁷³

Av spørreundersøkelsen til fylkesmennene framgår det at 13 av 15 fylkesmenn har fremmet innsigelser i perioden 1997 til 2000 mot hele eller deler av en kommuneplan fordi den har åpnet for større utbygging i 100-metersbeltet enn ønskelig. Antall innsigelser per fylkesmannsembete har variert mellom en og 13. Ikke alle kommuner har utarbeidet kommuneplaner og ikke alle kommuneplaner revideres innenfor fireårsperioden som forutsatt i plan- og bygningsloven.

Spørreundersøkelsen viser videre at i år 2000 har 13 fylkesmenn behandlet 531 reguleringsplaner som omfatter 100-metersbeltet. Av disse ble det avgitt innsigelser til 96 (18 %) på grunn av planlagt utbygging i 100-metersbeltet. Av disse 96 reguleringsplanene var 24 stykker (25 %) i henhold til kommuneplanenes bestemmelser og 60 stykker (63 %) på tvers av kommuneplanene.⁷⁴ Dette viser at fylkesmennene griper inn, selv om et område er lagt ut til byggeområde i kommuneplanens arealdel, dersom de mener at reguleringsplanen medfører at vernet av 100-metersbeltet ikke blir ivaretatt i tilstrekkelig grad. Antall innsigelser per fylkesmann er vist i tabell 5.

⁷⁰ Riksrevisjonens spørreundersøkelse til fylkesmennene viser at ni av 15 fylkesmenn er av den oppfatning at virkemidlene i håndtering av kommuneplaner gir et nødvendig vern av 100-metersbeltet, mens fem av 15 mener de ikke gjør det. En har ikke svart på spørsmålet. 11 av 15 fylkesmenn mener at virkemidlene gir et nødvendig vern i forhold til reguleringsplaner, mens fire av 15 mener de ikke gjør det.

⁷¹ Fem fylkesmenn har få erfaringer med fraråding som virkemiddel. To fylkesmenn opplyser at kommunene ofte etterkommer frarådingen.

⁷² I tillegg har åtte kommuner svart at de ikke har hatt planer som inkluderer bygging i 100-metersbeltet de siste fem årene. To har ikke svart på spørsmålet.

⁷³ Fire av disse kommunene ligger i Aust-Agder.

⁷⁴ En fylkesmann har ikke svart hvorvidt de resterende 11 planene var i samsvar med eller gikk på tvers av kommuneplanens bestemmelser.

Tabell 5 Antall reguleringsplaner for områder som omfatter 100-metersbeltet, som fylkesmannen har behandlet i år 2000, og fylkesmannens innsigelser til reguleringsplaner på grunn av planlagt utbygging i 100-metersbeltet

Fylkesmann	Antall reguleringsplaner som omfatter 100-metersbeltet i år 2000	Antall innsigelser på grunn av planlagt utbygging i 100-metersbeltet i år 2000
Østfold	36	6
Oslo/Akershus	15	4
Buskerud	0	0
Vestfold	6	3
Telemark	11	2
Aust-Agder	19	7
Vest-Agder	106	32
Rogaland	110	19
Hordaland	88	8
Møre og Romsdal	54	6
Nord-Trøndelag	16	5
Nordland	62	4
Troms	8	0
Sum	531	96

Flere av fylkesmennene understreker at innsigelse er et reelt og godt virkemiddel. Ifølge noen fylkesmenn begrenses bruken av innsigelse av hensyn til det lokale selvstyret.

I forbindelse med møter med fylkesmannssembetene kom det fram at innsigelsesinstituttet ble brukt i saker av prinsipiell karakter. Listen ligger høyt for å fremme innsigelser på ulike planer, og innsigelser brukes først og fremst der nasjonale interesser er berørt.

Spørreundersøkelsen til fylkesmennene viser at formelle prosedyrer følges. I de tilfellene der fylkesmannen fremmer innsigelse, påser kommunen at saken får den nødvendige oppfølgingen.

Innsigelsene fra fylkesmennene tas ofte til følge av kommunene. Så langt har kommunene etterkommet 38 av de 96 innsigelsene på reguleringsplanene som fylkesmennene har fremmet i år 2000. Flertallet av de gjenværende sakene var ikke avklart da spørreundersøkelsen ble gjennomført. Sakene vil i praksis bli løst ved kompromiss, ved at kommunene etterkommer innsigelsen eller ved at fylkesmannen trekker innsigelsen. Flertallet av fylkesmennene mener at kompromiss er et lite egnet virkemiddel for å

begrense bygging i 100-metersbeltet. Ifølge departementet løses de fleste innsigelsessaker på lokalt nivå. Få saker oversendes departementet.⁷⁵

Ifølge fylkesmannen i Oslo og Akershus medfører forsøksordningen med å overføre avgjørelsesmyndighet til fylkesutvalget i innsigelsessaker at strandsonevernet blir dårligere ivaretatt. Ved en anke overprøver Miljøverndepartementet i mindre grad fylkeskommunen, og dette medfører at fylkesmannens terskel for innsigelse og klage til Miljøverndepartementet blir høyere.⁷⁶

Klage på reguleringsplan

Når en plan er vedtatt av kommunestyret, kan fylkesmannen klage til departementet (delegert, avgjøres av settefylkesmannen). Spørreundersøkelsen til fylkesmennene viser at klageinstituttet svært sjelden brukes i praksis. I perioden 1997–2000 har to fylkesmenn påklaget vedtatte reguleringsplaner i 100-metersbeltet. Dette må sees i sammenheng med at klageinstituttet er en sikkerhetsventil dersom formelle prosedyrer ikke er fulgt eller fylkesmannen ved en glipp har unnlatt å følge opp tidligere i prosessen.

⁷⁵ I 2000 behandlet Miljøverndepartementet seks innsigelsessaker angående strandsonen, hvorav fem innsigelsessaker og en sak der departementet grep inn av eget tiltak ut fra nasjonale interesser. Av de fem innsigelsessakene ble en sendt i retur av formelle grunner. Av de fire andre innsigelsessakene gjaldt tre reguleringsplaner og en gjaldt en kommunedelplan. I en av reguleringsplanene ble innsigelse fra fylkesmannen tatt til følge, mens innsigelse fra fylkesmannen ikke ble tatt til følge i de to andre. Når det gjelder kommunedelplanen, var det fylkeskommunen som fremmet innsigelse og den ble delvis tatt til følge.

⁷⁶ Sak av 29. november 2000 ble oversendt Miljøverndepartementet fordi fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde inntrykk av at fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad hadde ivaretatt nasjonale hensyn. Miljøverndepartementet begrunnet at fylkesmannens innsigelse delvis ble tatt til følge, med blant annet «at det ikke var riktig å overprøve fylkestingets vedtak».

4.3 UTBYGGING GJENNOM DISPENSASJON

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er stor variasjon i antall dispensasjonssøknader mellom fylkene, hvor RPR-O-fylkene gjennomgående har behandlet få saker sammenliknet med resten av landet. Undersøkelsen viser også at det er stor variasjon i antallet innvilgede søknader mellom fylkene. Det er også stor variasjon mellom hvilke forhold som anses som relevante og hvilken vekt de skal ha når dispensasjon gis.

4.3.1 Kommunal praksis ved utbygging etter dispensasjon

Omfang av dispensasjonssøknader

Riksrevisjonens undersøkelse viser at totalt 13 fylkesmenn har behandlet til sammen 608 saker i år 2000 vedrørende dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet for nye bygninger.⁷⁷ Ikke alle kommuner sender dispensasjonssaker til fylkesmennene, slik de er ment å gjøre, så dette er minimumstall for fylkene. To fylkesmenn har svart at de manglet statistikk.⁷⁸ De seks RPR-O-fylkene skiller seg sterkt ut ved at de til sammen kun har 19 dispensasjonssaker vedrørende nye bygg i år 2000. Til sammenlikning har de øvrige åtte fylkesmennene inkludert Aust-Agder⁷⁹ behandlet til sammen 589 dispensasjonssaker angående nye bygg. Med andre ord har de behandlet 97 % av det totale antall søknader for nye bygg. Antall saker per fylke varierer mellom null og 157.

Departementet innførte i 2000 en rapporteringsordning når det gjaldt dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet langs sjøen. Innrapportering skal skje to ganger i året. I løpet av første halvår av 2000 ble det totalt behandlet 996 søknader vedrørende dispensasjon.⁸⁰ Rapporteringen gjelder alle søknader om dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen utenom byggeområdene som kommunene mottar. Ifølge de-



Bilde 2 viser en rorbu som er bygd etter dispensasjon

partementet er det viktig å være oppmerksom på at en del kommuner ikke har rapportert, og at det er rapportert på litt ulik måte.⁸¹ Departementets registrering er mer omfattende enn Riksrevisjonens undersøkelse. Den omfatter for eksempel også dispensasjoner for utvidelse av hytter. Riksrevisjonen har kun sett på nye bygninger.

I departementets sammenfatning av fylkesmennenes rapportering av dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet langs sjøen fra første halvår 2000, går det fram at områdene rundt Oslofjorden og Sørlandskysten domineres av de mindre tiltakene, mens det lenger nord i større grad søkes om tillatelse til nye bygg. Det er store variasjoner i antall søknader per fylke. Den fylkesvise fordelingen av antall dispensasjonssøknader er vist i tabell 6.

Innvilgede søknader

Rapporten fra departementet viser at et flertall av dispensasjonssøknadene blir innvilget. På landsbasis er i gjennomsnitt 74 % av søknadene innvilget, mens mellom fylkene varierer andelen søknader som er innvilget fra 43 til 98 %. Rapporten viser også at det er innvilget flest søknader i kommunene utenfor RPR-O-området. Det er ikke skilt mellom søknader innvilget av fylkesmannen eller kommunen. Gjennom spørreundersøkelsen til fylkesmennene framgår det at kommunene i RPR-O-området er blitt strengere med hensyn til bygging i 100-metersbeltet gjennom dispensasjon i løpet av de siste 10 årene, enn i landet for øvrig.

⁷⁷ I spørreundersøkelsen er det presisert at nye bygninger ikke omfatter erstatningsbygg, tilbygg og brygger.

⁷⁸ Begge hadde oversikt over totalt antall dispensasjoner i 100-metersbeltet, men manglet det for nye bygninger i 100-metersbeltet.

⁷⁹ Aust-Agder har behandlet 60 søknader.

⁸⁰ Departementets statistikk omfatter alle dispensasjoner i 100-metersbeltet utenom byggeområdene, mens Riksrevisjonens undersøkelse omfatter dispensasjoner for nye bygninger i 100-metersbeltet totalt. Det knytter seg flere feilkilder til rapporteringen til departementet. Blant annet har en del kommuner ikke rapportert, og det er rapportert på litt ulik måte. Samtidig er det viktig å være klar over at en del kommuner «unngår» dispensasjonssaker ved å bruke arealgrenser som kriterier for «mindre vesentlige endringer». For eksempel kan utvidelse av eksisterende hytte på under 100 kvm regnes som «mindre vesentlige endringer» og kan dermed tillates uten at det er nødvendig å søke om dispensasjon. I tillegg kan kommuner «omgå» forbudet i plan- og bygningsloven § 17-2 ved å legge byggeområder i 100-metersbeltet inn i kommunale planer, da vil behovet for dispensasjoner være mindre.

⁸¹ I brev av 27. februar 2001 fra Miljøverndepartementet til fylkesmennene.

Tabell 6 Departementets registrering av dispensasjonssaker første halvår 2000⁸²

Fylke	Antall søknader	Innvilgede søknader	Innvilgede søknader i %
Østfold	49	23	47 %
Oslo og Akershus	18	11	61 %
Buskerud	7	3	43 %
Vestfold	60	33	55 %
Telemark	59	40	68 %
Aust-Agder	91	68	75 %
Vest-Agder	99	63	64 %
Rogaland	82	47	56 %
Hordaland	159	120	75 %
Sogn og Fjordane	92	84	91 %
Møre og Romsdal	81	63	78 %
Sør-Trøndelag	66	63	95 %
Nord-Trøndelag	55	54	98 %
Nordland	55	50	91 %
Troms	10	6	60 %
Finnmark	13	6	46 %
Totalt	996	734	74 %

Ifølge representanter fra Fylkesmannen i Vestfold er det store forskjeller i saksbehandlingen av strandsonesaker. For eksempel har Tjøme i perioden 1994–98 gitt 10 % av sine byggetillatelser i strandsonen som dispensasjoner, mens tilsvarende tall for Nøtterøy er 84 %. Dette må ifølge Fylkesmannens representanter forstås i sammenheng med ulike tolkninger og terskler for hva «mindre vesentlig endringer» av et bygg har omfattet.⁸³

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene kommer det fram at kommunene i ganske stor grad fraråder potensielle søkere å søke dispensasjon. Dette medfører at en del potensielle søkere avstår fra å søke. Et høyt samsvar mellom antall søknader motatt og antall søknader innvilget kan derfor være forårsaket av en «siling» i forkant.

Dispensasjonspraksis

Dispensasjonspraksisen i kommunene er avhengig av hvordan «særlige grunner» forstås og praktiseres. I spørreundersøkelsen til kommunene i RPR-O-området framgår det at sju av de 35 kommunene har utarbeidet skriftlige retningslinjer for hva som godtas

som særlige grunner. Av de 28 kommunene som ikke har retningslinjer, har rundt halvparten en uttalt praksis om hvordan særlige grunner skal forstås. Det vil si at 13 av kommunene verken har utarbeidet skriftlige retningslinjer, eller har en uttalt praksis for hvordan «særlige grunner» skal forstås.

Dersom det foreligger særlige grunner, kan kommunen etter plan- og bygningsloven § 7 gi dispensasjon fra byggeforbudet. Kommunen må vurdere både om det foreligger særlige grunner til å fravike byggeforbudet, og om det ut fra helhetsvurderinger knyttet til den konkrete sak bør gis dispensasjon.

Undersøkelsen viser at kommunenes praksis har store sprik med hensyn til hvilke forhold som anses som relevante, og hvilken vekt de skal ha. Åtte av 35 kommuner godtar fravær av friluftsinnteresser, naturverninteresser og landskapsverninteresser som tilstrekkelig grunn for utbygging. Fire av disse kommunene ligger i Aust-Agder. Dette kan tolkes dit hen at i disse åtte kommunene er det i liten grad ansett som nødvendig å argumentere for mer spesielle forhold eller foreta en bredere helhetsvurdering, så lenge et nybygg ikke får negativ betydning for omgivelsene. Dette viser likevel at 24 av 35 krever mer enn fravær av friluftsinnteresser, naturverninteresser og landskapsverninteresser for å godta utbygging.⁸⁴

De fleste nye bygninger tillatt etter dispensasjon i Riksrevisjonens gjennomgang av saker var boliger. I flere kommuner har en grunn for å gi dispensasjoner til boliger vært ønsket om å stimulere til helårs bosetting på øyer uten fastlandsforbindelse eller i grusgrendte strøk. Dette ønsket fra kommunens side har vært så sterkt at andre interesser har vært satt til

⁸² Hentet fra notat av 26. februar 2001 «Rapportering av dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet langs sjøen – 1. halvår 2000». I brev av 27. februar 2001 opplyser departementet om at på grunn av feilkildene må tallene brukes med en viss varsomhet.

⁸³ Miljøverndepartementet har blant annet i brev av 24. januar 2001 til Fylkesmannen i Aust-Agder fastslått at for fritidsbebyggelse i LNF-området er det nødvendig med dispensasjon også for endringer som ikke anses som vesentlige. Videre heter det at utvidelse av eksisterende hytter og oppføring av erstatningshytter i strandsonen ikke er kurant.

⁸⁴ Tre har ikke svart.



Bilde 3 viser en helårsbolig bygd etter dispensasjon

side. Samtidig har kommunen få virkemidler til å tvinge eierne til å bo i husene når de er oppført.

Spørreundersøkelsen viser at kommunene er mer restriktive til fritidsboliger og badehus/naust/sjøbuer enn til helårsboliger, næringsbygg og garasjer. I møte med Riksrevisjonen er det gitt uttrykk for at det kan være særlig vanskelig å være restriktiv overfor kommunens egne innbyggere. Å avvise søknader fra folk som kommer utenbys fra er vanligvis enklere enn å avslå søknader fra lokalt bosatte.

Riksrevisjonens gjennomgang av 34 dispensasjonssaker i fire utvalgte kommuner viste at saksgangen ofte var mangelfull. I et flertall av sakene er det ikke angitt «særlige grunner». Plan- og bygningsloven § 17-2 og dispensasjon er i mange tilfeller ikke engang nevnt. Videre er det i mange saker ikke grunnlagt hvorfor man har gått inn for at personen skal kunne bygge i 100-metersbeltet. En stor overvekt av dispensasjonssakene gjaldt helårsboliger.

I en av kommunene Riksrevisjonen besøkte var det seks nye eneboliger blant de 22 sakene som var valgt ut på forhånd. Fem av sakene hadde ikke en tilfredsstillende dispensasjonsbehandling, og for den sjettede saken var ikke saksmappen tilgjengelig. I fire saker var dispensasjonsspørsmålet ikke vurdert.⁸⁵ I den siste saken var det angitt at området og stranden på det angjeldende tidspunkt ikke ble brukt av allmennheten, uten at det forelå opplysninger om hvilke særlige grunner som utbygger påberopte seg.

4.3.2 Fylkesmennenes håndtering av dispensasjonssaker

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunenes dispensasjonsbruk ikke fører til en uthuling av plan-systemet. En begrunnelse for en restriktiv bruk av

dispensasjoner har vært at dispensasjoner ikke gis den samme grundige behandlingen som planer.⁸⁶ I den forbindelse har fylkesmannen rett til å uttale seg før dispensasjon blir gitt og kan påklage dispensasjoner som blir innvilget mot fylkesmannens råd.

Fylkesmannens behandling av dispensasjonssaker

Av de til sammen 608 sakene behandlet i år 2000 har fylkesmennene frarådet 378 (62 %) av sakene. Fylkesmennene i RPR-O-fylkene har til sammen frarådet 13 av 19 saker (68 %), mens fylkesmennene i de øvrige fylkene har frarådet 365 av 589 saker (62 %). Imidlertid blir ikke alle dispensasjonssaker oversendt fylkesmannen til uttalelse slik regelverket forutsetter.

Fylkesmannens bruk av fraråding har effekt på kommunenes behandling av dispensasjonssaker. Spørreundersøkelsen rettet mot kommunene i RPR-O-området viser at det overveiende flertallet (77 %) alltid eller som oftest følger fylkesmannens fraråding. Noen kommuner (11 %) har aldri fått slik fraråding, slik at de ikke har grunnlag for å svare. På tilsvarende spørsmål rettet mot fylkesmannen svarte seks av 15 fylkesmenn at fraråding som oftest blir etterkommet.⁸⁷ En av grunnene til at fraråding synes å være mer effektivt i behandling av dispensasjon enn av plan, kan være at det i dispensasjonssaker ikke er adgang til å komme med innsigelse, og at fraråding av dispensasjon dermed er et sterkere signal enn fraråding av plan.

Oversendelse til fylkesmannen

Gjennom spørreundersøkelsen til kommunene framgår det at fire av 35 kommuner sjelden oversender

⁸⁵ Disse sakene er fra 1989, 1990 og 1992.

⁸⁶ Dette går klart frem av lovforarbeidene. Se for eksempel Ot. prp. nr 56 (1984–1985), side 101.

⁸⁷ Av og til eller sjelden/aldri i ni av 15 kystfylker. Ingen svarte at frarådingene alltid ble etterkommet.



Bilde 4 viser en hytte bygd etter dispensasjon

dispensasjonssøknader om nye bygg i 100-metersbeltet til uttalelse. Ni av 35 oppgir at de som oftest oversender det, mens 20 av 35 oppgir at de alltid sender dispensasjonssaker til fylkesmannen for uttalelse.⁸⁸

Spørreundersøkelsen til fylkesmennene viser at 12 av 15 fylkesmenn kjenner til ett eller flere tilfeller de siste fire årene hvor fylkets kystkommuner ikke har oversendt dispensasjonssøknader til fylkesmannen for uttalelse, samtidig som kommunen har gitt dispensasjon i 100-metersbeltet. I disse tilfellene vil det være vanskelig for fylkesmannen å utøve tilsyn med dispensasjonspraksisen.

Flere av sakene blir oppdaget enten gjennom oversendelse av vedtaket til fylkesmannen eller tilfeldig, for eksempel gjennom lokalpressen. Videre er det i flere fylker kystkommuner som aldri sender dispensasjonssøknader til fylkesmannen, der fylkesmannen antar at det bygges i 100-metersbeltet. En fylkesmann påpeker at en del kommuner åpenbart ikke er oppmerksomme på at bygging i 100-metersbeltet krever dispensasjon, og at dette særlig gjelder de kommunene som ikke har kommuneplan. I andre fylker er saker uteblitt fra fylkesmannen fordi kommunene har behandlet dem som ordinære byggesaker, dispensert uten fylkesmannens uttalelse, eller har oppfattet sakene som «svært kurante». Videre er det eksempler på saker der administrasjonen har gitt negativ innstilling til dispensasjon, mens planutvalget har gitt dispensasjon på møtet uten å innhente uttalelser.

⁸⁸ To har ikke svart.

I enkelte tilfeller er det gitt signal til kommunene om at dispensasjonssøknadene må være av en viss «størrelse» for at kommunen skal sende dem til fylkesmannen. I spørreundersøkelsen til fylkesmennene oppgir fire av 15 at de har avtaler med kommunene om at noen saker knyttet til byggetiltak i 100-metersbeltet er av så liten betydning at de ikke skal oversendes fylkesmannen. I spørreundersøkelsen til kommunene svarer åtte av 35 at fylkesmannen har gitt slike signal. Imidlertid ligger kun to av disse kommunene i fylker der fylkesmennene oppgir å ha gitt slike signaler. Det er kommunen selv som må vurdere om en dispensasjonssøknad skal sendes fylkesmannen. Flere fylkesmenn har dessuten gjort avtale om at det ikke er grunn til å oversende søknaden til uttalelse før vedtaket fattes når kommunen er innstilt på avslag.

Videre viser undersøkelsen at 11 av 15 fylkesmenn har rutiner for å påse at fylkesmannens innspill blir fulgt opp av kommunene. Rutinene er som regel at kommunenes vedtak skal sendes til fylkesmannen, slik at fylkesmannen kan sjekke om vedtaket samsvarer med egne uttalelser.

Klage på dispensasjon

I år 2000 påklaget 14 fylkesmenn til sammen 56⁸⁹ dispensasjonssaker om nye bygninger til settefylkesmannen⁹⁰. I fem fylker er det ikke påklaget en eneste

⁸⁹ Svarene til en fylkesmann er utelatt fordi han har inkludert andre byggverk enn nye bygninger, for eksempel nye brygger.

⁹⁰ Når en fylkesmann selv påklager en sak, blir det oppnevnt en settefylkesmann for å vurdere klagen.

sak, i åtte fylker er det påklaget mellom en og seks saker, mens ett fylke har påklaget 31 saker.⁹¹

Dispensasjonspraksis

Elleve av 15 fylkesmenn har utarbeidet skriftlige retningslinjer eller veiledninger for hva som godtas som særlig grunn. De som har utarbeidet retningslinjer eller veiledninger, har gjerne gjort dette gjennom brosjyrer og foldere. «Vestfolds lille grønne – Håndbok for samarbeid i arealforvaltningen i Vestfold» er utarbeidet i samarbeid mellom blant annet fylkesmannen og fylkeskommunen og kan ifølge fylkesmannen betraktes som en samhandlingskontrakt⁹² mellom kommunalt og regionalt nivå. Den angir hvilke dispensasjonssaker som skal sendes fylkesmannen for uttalelse, og hvordan kommunene skal forstå «særlige grunner».

I spørreundersøkelsen til fylkesmennene ble de bedt om å gi eksempler på hva som typisk er ansett som særlige grunner i saker som har omhandlet nye bygninger. Flere fylkesmenn påpeker at det ikke er noen typisk grunn, men at dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Som eksempler på særlige grunner har fylkesmennene oppgitt fortetting i allerede utbygde områder der bygging ikke skader naturverdiene eller skaper problemer i forhold til allmenn ferdsel i strandlinjen. Et annet eksempel er foreldet plan eller endret planstatus for området. Andre eksempler er bygging på overside av allerede eksisterende veg langsmed fjorden. Fylkesmannen i Troms påpeker at mye av utbyggingen skjer på en smal flate mellom fjell og sjø, og at det er urealistisk å håndtere 100-metersbeltet like strengt som i Sør-Norge.

Halvparten av fylkesmennene anser det som tilstrekkelig «særlig grunn» at en utbygging ikke vil ha negativ betydning for friluftsinnteresser, naturverdier eller landskapsvern. RPR-O-fylkene skiller seg ikke ut i forhold til de øvrige fylkene.

På spørsmålet om fylkesmannens virkemidler fungerer i forhold til vern av 100-metersbeltet ved behandling av dispensasjonssaker, svarer halvparten at de fungerer i stor og ganske stor grad, mens den andre halvparten mener at de ikke er sterke nok.

Det er ulik oppfatning av i hvilket omfang man skal bruke klageretten. Noen påpeker at påklagingshyppigheten må være stor for at 100-metersbeltet skal få et nødvendig vern, men antall dispensasjonssaker gjør at antallet klagesaker blir stort. Andre påpeker at dispensasjoner og klager skal være unntak og ikke regelen, og at fylkesmannen må velge saker.

⁹¹ Sakene som ble påklaget, gjaldt bygging av nye hytter, boliger, annekser, sjøboder, naust og «varig» plassering av campingvogner.

⁹² Håndboken tok utgangspunkt i konklusjoner fra et møte mellom kommunalt og regionalt nivå og ble utarbeidet i samarbeid mellom KS-Vestfold, Statens Vegvesen, fylkeskommunen og fylkesmannen. Den har vært til høring i alle kommunene og til de regionale myndighetene.

Det er imidlertid viktig at man får en enhetlig avgjørelse i de tilfeller hvor man benytter settefylkesmenn.

De som mener virkemidlene ikke er effektive, har gitt flere forklaringer. En av disse er at overordnet arealplanlegging vektlegges for lite i kommunene, slik at arealforvaltning skjer gjennom dispensasjon. En annen forklaring er ulik behandling i kommunene der noen kommuner tolker unntaksvilkårene liberalt, gjerne slik at politikerne gir dispensasjon mot administrasjonens anbefaling. For øvrig blir det påpekt at det reises ulovlige byggverk i strandsonen som det ikke er søkt om dispensasjon for.⁹³

4.4 DEPARTEMENTETS VEILEDNING OG RETNINGSLINJER

Departementet har gitt ut en rekke veiledninger og rundskriv siden innføringen av den midlertidige strandplanloven av 1965.⁹⁴ Disse dokumentene, som gjelder både bygging etter dispensasjon og etter plan, viser at holdningen til strandvern har variert i perioden.

Mest kjent er det såkalte «ja-rundskrivet» fra 1982, T-13/82, som omhandler kommunenes behandling av hyttesaker.⁹⁵ Det heter at bestemmelsene som regulerer hyttebygging i en del tilfeller har blitt praktisert for strengt, og departementet vil derfor innskjerpe plikten til å begrunne avslag.⁹⁶ I rundskrivet slås det fast at dispensasjoner bør gis når ikke arealdisponeringshensyn taler imot. Det understrekes at det ikke er tilstrekkelig å vise til at det foreligger et byggeforbud. Ved avslag må det påvises at en dispensasjon i det konkrete tilfellet vil være til ulempe for andre interesser og ulempene/skadene må være av en viss størrelse. Dette må forstås dit hen at dersom en kommune ønsket å avslå en slik søknad, hadde kommunen bevisbyrden. Under Riksrevisjonens befaringsopplyste flere kommuner at dette rundskrivet hadde innvirkning på praksis helt inn på 90-tallet.

Først ved innføringen av RPR-O opplevde kommunene i dette området at departementets holdning

⁹³ Ifølge spørreundersøkelsen til kommunene i Oslofjordområdet blir det ikke ført tilsyn med om det reises ulovlig bygg i 100-metersbeltet i 20 av 35 kommuner. 12 begrunner dette med at de ikke har kapasitet til å prioritere det, mens sju ikke tror det bygges ulovlig i kommunen. En har svart andre årsaker.

⁹⁴ 1037/ 65, H-7/72, T-17/76, T-13/82, T-18/84, T-7/86, T-2/87, hefte Miljøprosjekt av juni 1995, T-4/96, T-1226, brev av 11. november 1999 fra Miljøverndepartementet til kystkommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner.

⁹⁵ Departementet sendte i juli 1982 et rundskriv T-13/82 til samtlige fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner som omhandlet kommunenes behandling av hyttesaker fordi vedtakene i en del saker ikke blir begrunnet. Videre heter det at i områder som fra før er utbygd, vil hensynet til allmennhetens interesser normalt ikke telle så sterkt som i ubebygde områder. Det at andre har fått avslag eller at dispensasjon vil føre til press fra andre søkere, er ikke grunn god nok.

⁹⁶ T-13/82, side 3.

ger ble endret. Et overveldende flertall blant kommunene i RPR-O-området og fylkesmennene opplever at departementets holdning har blitt mer restriktiv i løpet av de siste ti årene. Det refereres her til innføringen av RPR-O, St.meld. nr. 29 (1996–97) Regionalplanlegging og arealpolitikk, «strandsonebrevet» av 11. november 1999, årlige tildelingsbrev og kravet til registrering av dispensasjon i 100-metersbeltet.

I «strandsonebrevet» tar Miljøverndepartementet til orde for en innskjerping av plan- og dispensasjonspraksisen i strandsonen/100-metersbeltet. Her heter det at nedbygging og privatisering av strandsonen i størst mulig grad skal unngås, og at det skal mye til for at dispensasjon kan gis.⁹⁷ Dette gjelder særlig nybygg, men også mindre tiltak som kan tenkes å være i strid med intensjonene i byggeforbudet. Departementet avslutter med at dersom kommunene ikke legger seg på en tilstrekkelig restriktiv dispensasjonspraksis, kan det være behov for å ta i bruk sterkere virkemidler, for eksempel overføring av dispensasjonsmyndighet til fylkesmannen. I brevet fokuseres det mest på dispensasjoner, men det henvises til Planlovutvalgets arbeid⁹⁸ for strandsoneproblematikk knyttet til planlegging.⁹⁹

Ifølge fylkesmannen i Møre og Romsdal har kommunene tolket strandsonebrevet ulikt. En del kommuner trodde at brevet kun gjaldt RPR-O-kommunene ettersom de rikspolitiske retningslinjene har en stor plass i innledningen av rundskrivet. Brevet vakte også en del reaksjoner i kommunene og representerte ifølge fylkesmannen en overstyring og kontroll¹⁰⁰ av kommunene.

⁹⁷ I brevet kommer det fram at dersom kravet til særlige grunner er oppfylt, er det opp til kommunenes skjønn om dispensasjon skal gis. Hensynet til søkeren må avveies mot hensynet til arealdisponeringen. Nytteverdien av en dispensasjon for den aktuelle søkeren, dvs. søkerens spesiell behov, kan tillegges vekt i unntakstilfeller. Sosiale og økonomiske grunner kan vanskelig tillegges vekt. Slektsskapsforhold eller at det gjelder et arveoppgjør, vil ikke være relevant.

⁹⁸ I St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk* ble det varslet at det skulle opprettes et lovutvalg for å gjennomgå planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilstøtende lovverk med betydning for samfunnsplanlegging og arealdisponering. Stortingets energi- og miljøkomité sluttet seg til forslaget i sine merknader i Innst. S. nr. 219 (1996–97). Planlovutvalget ble oppnevnt av Kongen 23. oktober 1998. Mandatet for utvalget er basert på kapittel 8 i St.meld. nr. 29 (1996–97) og Innst. S. nr. 219 (1996–97).

⁹⁹ Departementet nedsatte i 1998 et eget utvalg som skulle foreta en gjennomgang av planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilstøtende lovverk med betydning for samfunnsplanlegging og arealdisponering med sikte på å forbedre loven. Planlovutvalget avgav sin første delutredning til Miljøverndepartementet 31. januar 2001; NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. På grunnlag av en bred høring vil utvalget legge fram forslag til konkrete lovendringer i sin endelige utredning.

¹⁰⁰ I brevet av 11. november 1999 fra MD informerer departementet om at kommunene skal systematisk rapportere om dispensasjonssøknader i strandsonen til MD gjennom fylkesmennene. Videre heter det at dersom kommunene ikke legger seg på en tilstrekkelig restriktiv dispensasjonspraksis, kan det være aktuelt å skjerpe forbudsbestemmelsen, blant annet slik at dispensasjon bare kan gis etter samtykke fra fylkesmannen.

Gjennomgående er kommunene og fylkesmennene godt fornøyd med den skriftlige veiledningen som er kommet fra departementet når det gjelder strandsoneforvaltningen de siste ti årene. Spørreundersøkelsen til kommunene viser at 71 % av kommunene i RPR-O-området og Aust-Agder er tilfredse med den skriftlige veiledningen, mens 20 % ikke er det. I undersøkelsen til fylkesmennene oppgir 60 % at veiledningen har vært tilfredsstillende, mens 33 % mener den ikke har vært det.

Når det gjelder kontakten med departementet i konkrete saker, var fylkesmennene stort sett fornøyd. Rundt halvparten mente at kontakten var tilstrekkelig, mens noe under halvparten mente at den ikke var det.

Ifølge representanter fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal og fra Fylkesmannen i Telemark som Riksrevisjonen gjennomførte intervjuer med, har Miljøverndepartementet gitt uklare og tvetydige signaler når det gjelder forvaltning av strandsonen.¹⁰¹ Det blir framhevet at departementet påpeker viktigheten av å ivareta nasjonale interesser, men samtidig gis det signal om at fylkesmannen må være varsom med å overprøve det lokale selvstyret. De uklare signalene gjør det, ifølge disse fylkesmennene, vanskelig for fylkesmannen å drive rådgivning og politikkformidling i forhold til kommunene. Fylkesmannen i Vestfold opplever på den annen side at departementets signaler er klare og entydige.

Departementet har gjennom rundskriv T-5/95 gitt retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. I rundskrivet heter det at «organer med innsigelsesadgang forutsettes å vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold».

Miljøverndepartementet har utgitt en veileder om kommuneplanens arealdel og en veileder om reguleringsplan og bebyggelsesplan. Her gis det konkrete råd for utarbeiding av planer. I veiledningen til arealdelen er det tatt inn et eksempel på et plankart hvor i praksis hele 100-metersbeltet er merket som byggeområde på tross av at det i store partier ikke finnes bygninger.¹⁰² I samme plankart er et framtidig byggeområde for fritidsboliger lagt helt ned til sjøen. Det er lagt inn en bestemmelse om at ny bebyggelse i dette feltet skal være minimum 50 meter fra sjøen.

I departementets veileder for utarbeiding av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner fra 1998¹⁰³ heter det at planarbeidet bør starte med registrering og avklaring av planstatus, naturgitte forhold og andre forhold som har betydning for valg av detaljeringsgrad. I veilederen blir noen spørsmål som bør avklares, trukket fram, blant annet planens miljølemper. Som eksempel på miljølemper blir forurensing og

¹⁰² T-1225/ T-1227, *Kommuneplanens arealdel/Arealdelen av kommuneplanen*, MD november 1998, s. 25.

¹⁰³ Signalene blir også betegnet som «for generelle og overlater for mye til skjønnsetelse».

¹⁰³ T-1225, *Reguleringsplan, Bebyggelsesplaner*, MD november 1998, s. 87.

støy nevnt, men ikke bygging i 100-metersbeltet.¹⁰⁴ Under andre forhold som kan gi innspill og føringer for hvordan en detaljplan bør utformes, blir det henvist til forholdet til rikspolitiske retningslinjer, og RPR-O er nevnt i et annet kapittel i veiledningen som en av fem slike retningslinjer.¹⁰⁵

RPR-O

Alle fem fylkesmennene i RPR-O-området oppfatter retningslinjene på dette området som et effektivt hjelpemiddel i arbeidet med strandproblematikken overfor kommunene. Tilsvarende mener 71 % av kommunene at RPR-O har vært til hjelp i håndteringen av byggesaker i strandsonen. Kun 9 % mener at den ikke har vært det.

På spørsmål om hvorvidt RPR-O klarer å presisere de gjeldende politiske målene i avveiningen mellom utbygging og verne- og rekreasjonsverdier etter retningslinjene, er det stor variasjon i svarene fra fylkesmennene. To av fylkesmennene i RPR-O-området påpeker at RPR-O kan tolkes slik at utbygging i åpne områder eller i 100-metersbeltet skal behandles strengere enn utbygging i strandsonen. En annen fylkesmann påpeker at RPR-O på visse vilkår åpner for etablering av «kollektive ferieanlegg» i strandsonen og etterspør en nærmere konkretisering av dette. En annen fylkesmann mener RPR-O i for liten grad tar opp den store utviklingen som skjer på fritidseiendommer. Det er størst politisk oppmerksomhet på nybygging, mindre på utbygging og alle andre mindre tiltak.

Det er forskjellige oppfatninger med hensyn til hvilken status RPR-O har. Ifølge Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene anser noe over halvparten av kommunene innenfor RPR-O de rikspolitiske retningslinjene kun som en anbefaling. Omkring 40 % anser dem som bindende for planleggingsvirksomhet og dispensasjoner/enkeltaksbehandling. Alle fylkesmannsembetene innenfor RPR-O-området oppfatter RPR-O som bindende.

Av de ti fylkesmennene i kystfylkene i undersøkelsen som ikke omfattes av RPR-O, svarte seks at de oppfatter RPR-O som et signal for strandforvaltning også i fylker som ikke er omfattet av RPR-O, mens de to Trøndelagsfylkene og de to fylkene i Nord-Norge som har deltatt i spørreundersøkelsen svarte at de ikke gjør det.

Selv om kommunene og fylkesmennene i hovedtrekk er fornøyde med den skriftlige veiledningen og kontakten fra departementet, gir de klart uttrykk for behovet for å gjennomgå lovverket. Elleve av 15 fylkesmenn mener at uklarheter i dagens regelverk fører

til utbygging i 100-metersbeltet. Flere påpeker spesielt at «særlige grunner» i § 7 blir misforstått av kommunene. Generelt ønskes det en tydeligere presisering av lovgrunnlaget, gjerne med egen veileder for strandsoneforvaltning. Det etterlyses også økt fokus på utvidelse og standardheving av bygg og forståelsen av regionale forskjeller.

4.5 VEDTATTE PLANER OG FRAMTIDIG UTBYGGING I 100-METERSBELTET

Tall fra Statens kartverk viser at det er godkjent ca. 8 100 bygninger i 100-metersbeltet de siste 18 årene. Byggeaktiviteten har ikke gått ned de siste seks årene i forhold til de foregående seksårsperioder, tvert imot har den vært økende. Dette innebærer ikke nødvendigvis at nybyggingsaktiviteten i dag er like høy som tidligere. Økningen i antall bygninger kan være forårsaket av erstatningsbygg, slik at tallene for nybygg kan være misvisende.

Deler av byggeaktiviteten i 100-metersbeltet skjer gjennom det kommunale plansystemet. Gjennomgangen av kommuneplaner for RPR-O-kommunene og kommunene i Aust-Agder viser at 28 av 32 kommuner har planlagt nye byggeområder i 100-metersbeltet.¹⁰⁶ Dette samsvarer med tall fra kommunene selv hvor 25 av 35 oppgir at de har hatt planer som har inkludert bygging i 100-metersbeltet de siste fem årene.¹⁰⁷ Statistikken fra Statens kartverk viser at 2,6 % av 100-metersbeltet er inngrepsfritt areal innenfor byggeområder per 1. januar 2000.¹⁰⁸ Samlet utgjør dette ca. 8 830 dekar. Det er store variasjoner mellom kommunene i hvor stor andel av byggeområdene som ikke er nedbygd.¹⁰⁹ På fylkesnivå varierer dette mellom 1,7 % og 4,1 %.¹¹⁰

Gjennom spørreundersøkelsen til fylkesmennene framgår det at et flertall av kommuneplanene til landets kystkommuner inneholder framtidige byggeområder som omfatter 100-metersbeltet. I 12 fylker med til sammen ca. 200 kystkommuner inneholder ca. 130 kommuneplaner framtidig byggeområde som berører 100-metersbeltet. To fylker har ikke kunnet skaffe tall for planlagte byggeområder i 100-metersbeltet.

Av undersøkelsen rettet mot fylkesmennene

¹⁰⁶ Gjennomgående omfatter planene svært små arealer i 100-metersbeltet.

¹⁰⁷ Åtte har svart at de ikke har hatt planer som inkluderer bygging i 100-metersbeltet de siste fem år. To har ikke svart.

¹⁰⁸ Byggeområder regulert til friluftsområder er ikke betegnet som byggeområder her. Hadde disse områdene vært inkludert ville andelen inngrepsfrie områder innenfor byggeområdene økt.

¹⁰⁹ På kommunenivå varierer andelen av 100-metersbeltet som ikke er nedbygd, mellom 0 % og 30,9 %.

¹¹⁰ Andelen av 100-metersbeltet totalt som er inngrepsfritt innenfor byggeområde pr 01. januar 2000 er for Aust-Agder 2,5 %, Telemark, 3,2 %, Vestfold 1,7 %, Buskerud 4,2 %, Oslo og Akershus 3,0 % og Østfold 2,7 %.

¹⁰⁴ Videre blir det påpekt at blant annet rikspolitiske retningslinjer og spesielle naturverdier kan legge føringer for hvordan en detaljplan bør utformes.

¹⁰⁵ T-1225, *Reguleringsplan, Bebyggelsesplaner*, MD november 1998, s. 87 og 7.

framgår det at i perioden 1997–2000 er det i 12 av 15 fylker vedtatt reguleringsplaner som vil resultere i bygging i tidligere urørte områder i 100-metersbeltet. Her skiller fylkene i RPR-O-området seg ut med en langt mer restriktiv holdning enn landets øvrige kystfylker. Flere fylkesmenn opplever at det nå er økt etterspørsel etter tomter i 100-metersbeltet, og at det utarbeides flere private reguleringsplaner enn tidligere.¹¹¹ Totalt har 13 fylkesmenn i løpet av år 2000 behandlet 531 reguleringsplaner for områder som omfatter 100-metersbeltet. Det er viktig å være oppmerksom på at ikke alle omfatter bygging i 100-metersbeltet. Videre foreligger det gamle regule-

ringsplaner med ubygde tomter som omfatter 100-metersbeltet, der det kan komme nye hytter i framtiden.

I tillegg til utbygging gjennom det kommunale plansystemet kommer bygging etter dispensasjon. I år 2000 behandlet 13 fylkesmenn til sammen 608 saker om nye bygninger i 100-metersbeltet. De aller fleste av disse sakene var i områdene utenfor RPR-O-området.

I tillegg kommer utvidelser av eksisterende bygninger som har vært sterkt økende de siste tiårene. I RPR-O-området og Aust-Agder har det vært en tredobling av antall godkjente utvidelser.

¹¹¹ Med private reguleringsplaner menes planer initiert av private aktører.

5 Vurderinger

5.1 INNLEDNING

Dagens regelverk om forbud mot utbygging i 100-metersbeltet er blant annet begrunnet med at allmennheten skal ha tilgang til strandsonen. For å sikre dette ønsket lovgiver at områdene nærmest sjøen så langt som mulig skulle være frie for bebyggelse. For å ivareta lokalt selvstyre er det gitt mulighet til å gjøre unntak fra byggeforbudet i kommuneplaner og områder som omfattes av reguleringsplaner. Lovverket gir muligheter for å gjøre unntak fra byggeforbudet etter dispensasjon dersom «særlige grunner» foreligger. Dette unntaket skal ivareta grunneiers råderett over eiendommen.

5.2 FAKTISK UTBYGGING SOM RESULTAT AV UNNTAKENE FRA BYGGEFORBUDET

Riksrevisjonens undersøkelse viser at i perioden 1982–99 er det godkjent 8 100 nye bygninger inkludert erstatningsbygg i RPR-O-fylkene¹¹² og Aust-Agder. Det har vært en jevn økning i antall nye godkjente boliger. Antallet nye godkjente fritidsboliger er fordoblet fra perioden 1982–87 til 1994–99. De fleste erstatningsbygg er fritidsboliger, slik at usikkerheten for antall nye bygninger er størst for denne gruppen. Antall godkjente naust og uthus med mer er i samme tidsrom firedoblet. Det varierer mellom kommunene og fylkene hvor mange og hvilke typer bygninger¹¹³ som er godkjent. Noen kommuner har vært restriktive og godkjent få nye bygninger, mens andre kommuner har tillatt utstrakt byggeaktivitet og har godkjent flere hundre nye bygninger. Dette viser at det i stor grad er opp til kommunene å bestemme omfanget av utbyggingen.

Videre viser undersøkelsen at de nye godkjente bygningene i liten grad reduserer andelen inngrepsfrie områder. Andelen arealer som er blitt nedbygd i perioden 1982–99 utgjør 1,6 prosentpoeng av 100-metersbeltet og 1,2 prosentpoeng av strandlinjen samlet sett i kommunene. Det er variasjoner mellom

fylkene og kommunene. På fylkesnivå varierer nedbyggingen av 100-metersbeltet i perioden mellom 1,0 og 2,4 prosentpoeng og nedbyggingen av strandlinje mellom 0,8 og 1,7 prosentpoeng. Selv om økningen i nedbygd område og økningen i nedbygd strandlinje kan synes liten i forhold til det totale arealet og den totale strandlinjen, utgjør nedgangen henholdsvis 5 539 dekar og 69 km. 5 539 dekar utgjør til sammenlikning hele 100-metersbeltet innenfor RPR-O-området i Halden kommune eller mer enn 100-metersbeltet i Rygge. 69 km strandstrekning tilsvarer hele strandstrekningen i Frogn eller mer enn hele strandstrekningen innenfor RPR-O-området i Tønsberg. Utbyggingen har vært mindre enn departementet tidligere har opplyst i St.meld. nr. 29 (1996–97) Regional planlegging og arealpolitikk og i Miljøverndepartementets brev av 11. november 1999 vedrørende skjerping av plan- og dispensasjonspraksis i strandsonen.¹¹⁴

Mye av utbyggingen finner sted som fortetting. Dette trenger ikke nødvendigvis å ha negativ innvirkning på allmennhetens tilgjengelighet til strandområdene. Imidlertid er det slik at når fortettingen skjer i fra før tettbygde områder, kan nye bygninger medføre at traseer i 100-metersbeltet til strandlinjen blir tettet igjen, og at atkomsten til strandområdene blir redusert.

Samlet sett er ca. 43 % av 100-metersbeltet og 29 % av strandlinjen i RPR-O-området og Aust-Agder nedbygd per 1. januar 2000. Det er store variasjoner mellom fylkene. I Oslo og Akershus er over 60 % av 100-metersbeltet nedbygd, mens i Østfold er under 40 % av arealene nedbygd. Dette betyr ikke at resten av området nødvendigvis er inngrepsfritt eller tilgjengelig for allmennheten. Det er rimelig å anta at de mest attraktive områdene bygges ut først. Områder kan være inngrepsfrie, men ikke tilgjengelige for allmennheten, for eksempel på grunn av bratt eller ulendt terreng. I tillegg ligger en relativt stor del av de inngrepsfrie områdene på øyer, og noen av disse områdene er av kommunikasjonsmessige årsaker ikke like lett tilgjengelige. Kartene fra Statens kartverk viser at det ligger veier i deler av det inngrepsfrie 100-metersbeltet i alle kystkommunene

¹¹² Med RPR-O-fylkene menes de fylkene som omfattes av de rikspolitiske retningslinjene for Oslofjordområdet: Østfold, Oslo og Akershus, Buskerud, Vestfold og Telemark. De bynære områdene i 14 kommuner er utelatt fra RPR-O-området.

¹¹³ Selv om nye bygninger i hovedsak vil redusere allmennhetens tilgjengelighet til strandområdene, er det ikke en entydig sammenheng mellom økt utbygging og redusert tilgjengelighet for allmennheten. For eksempel kan et nytt toalettbygg på offentlig friområde øke tilgjengeligheten.

¹¹⁴ I St. meld nr. 29 (1996–97), s. 65, heter det at «attraktive arealer i strandsonen i Oslofjorden, som er tilgjengelig for allmennheten, er redusert med 75–80 % de siste 30 årene. Dette til tross for byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen i hele perioden. Tilgjengelighet til stranden er blitt dårligere både ved at arealene er redusert og adkomsten avskåret.»

i området. Veiene kan både øke og redusere allmennhetens tilgjengelighet til strandsonen, men disse veiene betegnes ikke som nedbygd areal og har dermed ikke innvirkning på statistikken.

Det er vedtatt kommuneplaner og reguleringsplaner som gir muligheter for framtidig utbygging i 100-metersbeltet innenfor RPR-O-området og Aust-Agder. Det arealet innenfor byggeområdene som per 1. januar 2000 ennå ikke er nedbygd, er større enn det totale arealet som er nedbygd i perioden 1982–99. Riksrevisjonens gjennomgang av 32 kommuneplaner viser at det er lagt ut framtidige byggeområder i 100-metersbeltet i ca. 90 % av kommunene innenfor RPR-O-området og Aust-Agder. Selv om kommuner i noen tilfeller har satt vilkår for utbygging i byggeområdene og de regulerte områdene, vil ytterligere utbygging finne sted med utgangspunkt i de vedtatte planene. Det er imidlertid usikkert hvilket omfang denne utbyggingen vil ha.

5.3 KOMMUNENES PRAKSIS

Kommunenes praksis i RPR-O-området og Aust-Agder

Plan- og bygningsloven åpner for at kommunene kan gjøre unntak fra byggeforbudet. Et område kan legges ut som byggeområde i kommuneplanens arealdel eller omfattes av reguleringsplan. Kommunen kan også innvilge dispensasjon fra byggeforbudet eller fra kommunale planer hvis det foreligger særlige grunner. I tråd med prinsippet om kommunalt selvstyre gir regelverket kommunene et handlingsrom. Hvor stor del av 100-metersbeltet som skal bygges ut, påvirkes av hvordan kommunene tolker og anvender regelverket. Variasjonen mellom kommunene når det gjelder hvor mye som er bygget ut etter 1982, tyder på ulik praksis i kommunene.

Tallet på nye bygninger som ble bygd etter dispensasjon innenfor RPR-O-området og Aust-Agder, var lavt i 2000 i forhold til resten av landet og i forhold til antall godkjente bygninger i 1999. Det er store forskjeller mellom RPR-O-fylkene og Aust-Agder. I kommunene i de seks RPR-O-fylkene ble det kun behandlet 19 dispensasjoner for nye bygninger i 2000, mens det i Aust-Agder alene ble behandlet 60 dispensasjoner samme år. Riksrevisjonens gjennomgang av 34 enkeltsaker som gjaldt dispensasjon i fire kommuner, viste at saksbehandlingen i noen tilfeller har vært mangelfull. I noen saker var det ikke angitt særlige grunner, i andre var byggeforbudet og kravet om dispensasjon ikke nevnt. Det var også eksempler på at begrunnelsen som ble gitt for dispensasjon, var mangelfull.

Undersøkelsen viser at det gjennomgående bygges ut mer etter plan enn tidligere antatt. Det kan stilles spørsmål ved om den dokumenterte nedbyggingen samsvarer med lovverkets intensjoner om at det i 100-metersbeltet langs sjøen i utgangspunktet

ikke skal tillates byggetiltak, og at 100-metersbeltet så langt som mulig skal holdes fritt for bebyggelse.

Selv om et område legges ut som byggeområde eller legges ut som regulert område, kan kommunene sette vilkår for en eventuell utbygging i 100-metersbeltet. Riksrevisjonens undersøkelse viser at 74 % av kommunene i RPR-O-området og Aust-Agder ikke har benyttet seg av slike supplerende byggebegrensninger. En annen mulighet kommunene har til å bruke plansystemet for å begrense utbygging i 100-metersbeltet, er å sanere gamle planer som ikke har blitt brukt, eller omregulere planlagte byggeområder. Det kan stilles spørsmål ved om kommunene innenfor RPR-O-området i tilstrekkelig grad benytter de virkemidlene som er tilgjengelige for å begrense utbygging gjennom plan.

Kommunenes praksis i resten av landet

Det godkjennes for tiden mer utbygging i den delen av landet som ikke omfattes av RPR-O, enn i områdene innenfor RPR-O. Det er lagt ut framtidige byggeområder innenfor 100-metersbeltet i mange kommuner i landet. Samtlige fylkesmenn utenfor RPR-O-området har i perioden 1997–2000 behandlet reguleringsplaner som vil medføre bygging i tidligere urørte områder. Sett under ett har fylkesmennene utenfor RPR-O-området i 2000 behandlet forholdsvis mange reguleringsplaner. Videre har de behandlet mange dispensasjoner for nye bygninger i resten av landet, sammenliknet med RPR-O-området.

5.4 FYLKESMANNENS PRAKSIS

Fylkesmannens praksis i RPR-O-området og Aust-Agder

Fylkesmannen skal sikre at kommunene ivaretar nasjonale interesser med hensyn til vern av 100-metersbeltet. Ved behandling av dispensasjoner er de viktigste virkemidlene fraråding og klage. De viktigste virkemidlene ved behandling av kommunale planer er fraråding og innsigelser. Undersøkelsen viser at de fleste fylkesmennene i dette området er fornøyd med og aktivt benytter de fleste virkemidlene som er tilgjengelige. RPR-O har vært et godt hjelpemiddel i arbeidet med vern av strandområdene. Når man ser utbyggingen fra 1994 til 1999, kan det imidlertid stilles spørsmål ved om virkemidlene er effektive nok.

Fylkesmannens praksis i resten av landet

Riksrevisjonens undersøkelse viser at også fylkesmennene utenfor RPR-O-området bruker de fleste virkemidlene de har til rådighet. Fraråding både i forhold til planer og dispensasjoner blir ifølge fylkesmennene i liten grad tatt til følge av kommunene, mens innsigelse for planer og påklaging av dispensasjoner fungerer. Departementet har gitt retningslin-

jer som tilsier restriktiv bruk av innsigelser med den begrunnelse at fylkesmennene skal være varsomme med å overprøve det lokale skjønn. Motsetningen mellom dette og plikten til å ivareta nasjonale interesser i strandsonen er en vanskelig balansegang for fylkesmannen. Det kan stilles spørsmål ved om fylkesmannens virkemidler samlet sett er tilstrekkelige.

Undersøkelsen viser at fylkesmennene bruker innsigelser på plansaker av prinsipiell karakter angående bygging i strandsonen. Det kan stilles spørsmål ved om det er den enkelte fylkesmanns oppgave å fastsette terskelen for hvilke typer saker det skal fremmes innsigelser overfor, eller om departementet bør foreta avveininger i forhold til dette og se nærmere på hvordan fylkesmannsembeter innen samme region fastsetter terskelen.

De fleste fylkesmenn kjenner til ett eller flere tilfeller der kommunene har innvilget dispensasjon uten at sakene er oversendt til uttalelse hos fylkesmannen. I disse tilfellene har fylkesmannen ikke mulighet til å sikre at nasjonale interesser blir tilstrekkelig ivaretatt ved saksbehandlingen.

5.5 DEPARTEMENTETS VEILEDNINGER, RUNDSKRIV OG RETNINGSLINJER

Riksrevisjonens undersøkelse viser at departementets oppmerksomhet og signaler på utbygging i 100-metersbeltet har variert de siste 20 årene, men at signalene har gått i retning av en mer restriktiv praksis de siste årene. Departementet har først og fremst fokusert på dispensasjoner og i liten grad på bygging etter kommuneplaner og reguleringsplaner. I veiledningen til kommuneplanens arealdel er vern av 100-metersbeltet i liten grad integrert. Når en ser på den samlede utbyggingen, hvor en stor del skjer gjennom planverket, kan det stilles spørsmål ved om ikke departementet burde ha fokusert mer på utbygging gjennom plan.

Den viktigste effekten av departements virkemiddelbruk synes å være at utbygging i større grad skjer som fortetting, og at terskelen er blitt høyere for å gi tillatelser i områder der det ikke allerede er bebyggelse. Fortetting innebærer at inngrepsfrie områder skjermes, og bidrar til å oppfylle intensjonen i lovverket om samordnet grunnutnytting. Hvis utbygging først skal skje, kan det argumenteres for at fortetting er den form som i størst grad ivaretar lovverkets doble intensjon om å ta hensyn til både allmennheten og grunneiernes interesser.

Det er grunn til å reise spørsmål ved om departementets virkemidler er tilstrekkelige til å bremse veksten i utbyggingen som sådan. De kommunene som ønsker å bygge i strandsonen, har med dagens system stor frihet til å bestemme tempoet selv. Selv om mye har skjedd som fortetting, og nedbyggingen i prosent er liten totalt sett, går områder over tid tapt for allmennheten. Vi vet fortsatt lite om kvaliteten på de områdene som bygges ned. Det er imidlertid grunn til å tro at de beste områdene allerede er båndlagt, og at nytten av de gjenstående egnede områdene øker etter hvert som stadig mindre områder gjenstår som inngrepsfrie. Det er derfor grunn til å ha særlig oppmerksomhet rundt spørsmålet om utbyggingstakten som sådan på sikt er forenlig med lovverkets intensjon om fri ferdsel og rekreasjon i strandområdene.

Ifølge både fylkesmennene og kommunene innenfor RPR-O-området har RPR-O vært et effektivt hjelpemiddel i arbeidet med strandområdeproblematikken. Samtidig viser undersøkelsen at det i dag godkjennes mest utbygging i områder utenfor RPR-O. Det kan derfor stilles spørsmål ved om departementet bør gjøre retningslinjene gjeldende for større deler av landet og kombinere dette med større oppmerksomhet rundt utbygging gjennom kommunale planer.

Vedlegg 1:

Eksempler på kart bestilt fra Statens Kartverk

Materialet bygger i hovedsak på databaser som er utviklet gjennom prosjektet «Arealovervåkning i RPR-området i Oslofjordregionen».

Det første kartet, type 1, viser nye bygg inndelt etter i hvilken *periode* de er godkjent: 1982–87, 1988–93 eller 1994–99. En sone på 50 meter rundt bygg som ble godkjent før 1982 er markert med grått for å gi et riktig inntrykk av den samlede bebyggelsen.

Karttype 3 er bestilt for å gi et bilde av hvilke nye områder som er blitt gjort utilgjengelige for allmennheten i de ulike periodene, merket tilleggsinngrep. Nybygg i tett bebygde områder vil ikke vises på karttype 3, fordi området det nye bygget legger beslag på, allerede er merket som nedbygd av bygg som omkranser det. Hver seksårsperiode har sin farge.



Kart nummer 1

Tegnforklaring

- ⊙ - Bygninger i 100m-beltet 1982-87
- ⊙ - Bygninger i 100m-beltet 1988-93
- ⊙ - Bygninger i 100m-beltet 1994-99
- ⊙ - Bygninger i 100m-beltet godkjent før 1982
- - Byggeområder, og områder med inngrep pr 01.01.1982
- - Områder med tilleggsinngrep 1984-88
- - Områder med tilleggsinngrep 1989-94
- - Områder med tilleggsinngrep 1994-98
- - Inngrepsfrie* åpne områder
- - Inngrepsfri* strandsone
- - Inngrepsfritt* 100m-belte

* Inngrepsfrie områder er de områder som ligger mer enn 50 meter fra bygning.



Kart nummer 3

Tegnforklaring

-  - Byggeområder, og områder med inngrep pr 01.01.1982
-  - Områder med inngrep av bygninger rett bak 100m-beltet
-  - Områder med tilleggsinngrep 1982-87
-  - Områder med tilleggsinngrep 1988-93
-  - Områder med tilleggsinngrep 1994-2000
-  - Inngrepsfrie* åpne områder
-  - Inngrepsfri* strandsone
-  - Inngrepsfritt* 100m-belte

* Inngrepsfrie områder er de områder som ligger mer enn 50 meter fra bygning.