



Vestfold og Telemark
FYLKESKOMMUNE

Evaluering av regional plan for kystsonen i Vestfold

22/08150



16. mai 2022

Innhold

1. Innledning	3
1.1. Regional plan for kystsonen i Vestfold	3
1.2. Planprogram kystsoneplan for Telemark	5
1.3. Planprogram for Regional kystsoneplan for Vestfold og regional kystsoneplan for Telemark.....	6
1.4. Roller og ansvar	6
2. Hensikten med evalueringen.....	8
2.1. Om målene	8
2.2. Om retningslinjene	9
3. Metoder og erfaringsinnhenting.....	11
3.1. Dokumentanalyse.....	11
3.2. Intervjuer	11
3.3. Analyse av statistikk, kartdata og arealplaner.....	12
3.4. Færder nasjonalpark.....	13
3.5. Overgangsbestemmelser for § 1-8 i plan- og bygningsloven	13
3.6. Eksterne evalueringer.....	14
4. Resultat	15
4.1. Hvordan målene i den regionale planen er fulgt opp i retningslinjene til planen	15
4.2. Hvordan den regionale planen er fulgt opp i kommunenes kommuneplaner.....	16
4.3. I hvilken grad nedbyggingen av kystsonen er redusert.....	16
4.4. Hvorvidt forvaltningen av kystarealene i vestfoldkommunene blitt likere, og mer helhetlig og langsiktig	17
4.5. Hvordan fastsetting av byggegrenser langs sjø har fungert som virkemiddel	17
4.6. Dispensasjoner	18
4.7. Omdisponering av arealer i plan	18
4.8. Feilmarginer og mangler	19
5. Veien videre	20
5.1. Regional kystsoneplan for Vestfold.....	20

1. Innledning

Formålet med evalueringen er å undersøke om kystzoneplanen har bidratt til en bedre, mer helhetlig og langsiktig forvaltning av kystarealene i Vestfold. Evalueringen skal peke på områder hvor planen har lyktes og områder hvor resultatene kunne vært bedre. Resultatene fra evalueringen skal bidra til en bedre kystzoneplan for Vestfold enn den som foreligger.

Evalueringen bør sees i sammenheng med kunnskapen som er samlet i dokumentet «Kunnskap om Vestfold og Telemarkskysten», våren 2022.

Noen forkortelser og definisjoner

PBL = Plan- og bygningsloven

SPR strandsone = Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

Strandsonen = 100-metersbeltet

Kystsonen = Virkeområdet for regional plan for kystsonen i Vestfold, hentet fra RPR-O

1.1. Regional plan for kystsonen i Vestfold

25. mars 2011 kom det nye statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (SPR strandsone) som utdypet plan- og bygningslovens § 1-8. Hensikten var blant annet å tydeliggjøre en geografisk differensiering av arealforvaltningen av Norges strandsone gjennom planleggingen. Retningslinjene la opp til en forvaltning av strandsonen der forvaltningen er strengest i områder med stort utbyggingspress og store verneverdier. De eksisterende *Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden (1993)* med konkret avgrensning av en slik sone ble videreført som en del av ny SPR. Norskekysten ble delt inn i tre soner, der Oslofjorden, fra svenskegrensen til Agder, er i sone 1; sonen som skal ha den strengeste forvaltningen.

Regional plan for kystsonen i Vestfold (2014) er en revidering og videreutvikling av *Fylkesdelplan for kystsonen* fra 2002, oppdatert i tråd med ny plan- og bygningslov (2009), og ny SPR Strandsone (2011). Ny plan- og bygningslov strammet inn og konkretiserte byggeforbudet fra tidligere, og SPR

strandsone utdypet hvordan arealforvaltningen i strandsonen skulle håndteres. Den gamle RPR-O med konkret avgrensning av kystsonen ble altså videreført som en del av ny SPR.

Hensikten med kystsoneplanen er «å dempe nedbyggingen av Vestfold-kysten og trekke opp føringer for en langsiktig bærekraftig arealpolitikk og forvaltning. Det er videre et mål å få til en mer helhetlig og lik praktisering av regelverket».

Det rådet også store ulikheter mellom kommunene i Vestfold hva gjaldt utforming og praktisering av bestemmelser og retningslinjer, og avgrensning av formålene på kartet. Praktiseringen i regulerings- og byggesaksbehandling ble dermed ulik i kommunene. Kystsoneplanen skulle dempe denne type ulikheter og gi kommunene en felles forståelse og forvaltning av det samme loverket.

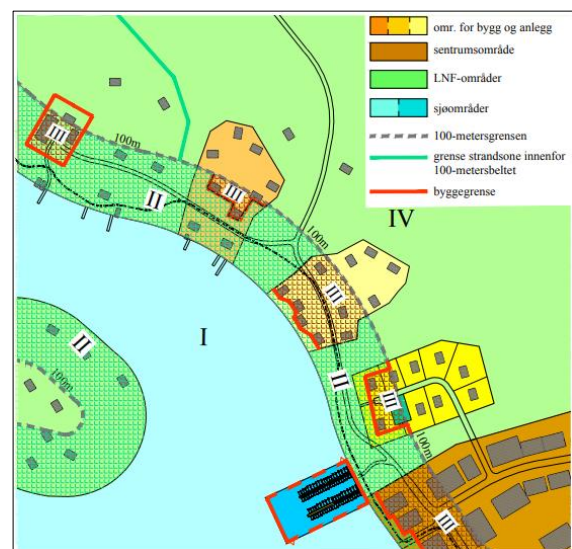
Planen skiller mellom fire soner i kystsonen (figur 1):

- I. Sjøområdene
- II. Området mellom sjø og byggegrense (byggeforbudssonen)
- III. Fra byggegrensen til 100-metersbeltet
- IV. Området mellom 100-metersbeltet og grensen for retningslinjenes virkeområde

Planavgrensningen for den regionale planen omfatter altså mer enn bare 100-metersbeltet. Hensikten er å se hele sonen som kan oppfattes som en del av kysten og kystlandskapet i planområdet, for å kunne se disse bakenforliggende, men viktige områdene i sammenheng med det helt sjønære 100-metersbeltet. I noen kommuner er bortimot alt areal omfattet av planområdet, som vist i figur 2.

Den regionale planen fastsetter retningslinjer, men ikke bestemmelser. Retningslinjene kan likevel gi grunnlag for innsigelse (SPR strandsone pkt. 5). Retningslinjene innlemmes i kommuneplanene, hvor de viktigste gjøres juridisk bindende gjennom bestemmelsene og arealdelen.

I tillegg til *Regional plan for Kystsonen i Vestfold* ble det utarbeidet en *Veileder om fastsetting av byggegrense i 100-metersbeltet i Vestfold (2014)* (grensen mellom sone II og sone III). Fastsetting av byggegrensen er hjemlet direkte i plan- og bygningslovens § 1-8 og gjelder derfor uavhengig av, og i tillegg til, kystsoneplanen. Byggegrensen og prinsippene for utvikling i sonene foran og bak byggegrensen er omtalt i kystsoneplanen.



Figur 1: Soneinndelingen i kystsonen



Figur 2: Planområdet

1.2. Planprogram kystzoneplan for Telemark

Planprogrammet for kystzoneplan for Telemark ble vedtatt høsten 2017. Hensikten med planarbeidet var å utarbeide en regional plan for kystsonen i Telemark som avklarte arealbruk og interesser i kystsonen på tvers av kommunegrensene i et nasjonalt og regionalt perspektiv.

Mål for planen var å sikre en bærekraftig langsiktig forvaltning av kystsonen i Telemark:

«Innenfor målsettingen om økologisk og økonomisk bærekraft skal kystzoneplanen bidra til god ressurs-forvaltning, ivareta og legge til rette for videreutvikling av attraktive byer, tettsteder og bosettinger langs kysten og forenkle arbeidet med plan og byggesaker i strandsonen.»

Planprogrammet vektla særlig:

- arealbruk, natur og miljø
- fiske, næring og kystkultur
- infrastruktur
- differensiert forvaltning av strandsonen

Arbeidet med kystsoneplanen for Telemark ble ikke ferdigstilt.

1.3. Planprogram for Regional kystsoneplan for Vestfold og regional kystsoneplan for Telemark

Fylkeskommunen begynte arbeidet med en Regional kystsoneplan for Vestfold og Telemark, og et planprogram var på høring høsten 2021. Denne evalueringen er en del av dette planarbeidet.

Den 15. februar 2022 fattet fylkestinget vedtak om å søke om deling av fylket. En viktig endring i planprogrammet som følge av fylkestingets delingsvedtak, er at det skal lages to regionale planer. Hensikten med planarbeidet er å utarbeide en regional kystsoneplan for Vestfold og en regional kystsoneplan for Telemark.

En kystsoneplan skal fylle flere formål. Den skal uttrykke fylkets politikk for kystsonen og tydeliggjøre de nasjonale retningslinjene for vår region. En regional plan vil være et politisk vedtatt dokument som viser hva som er de regionale interessene. En slik vedtatt politikk vil bygge opp under samarbeidet om plan- og byggesaker i kystsonen. Ambisjonen er en overordnet og samlende kystsoneplan som samtidig er et hensiktsmessig verktøy for stat, fylkeskommune og kommunene til bruk i arealforvaltningen.

Intensjonen med en kystsoneplan er å opprettholde og forbedre allmennhetens tilgang til kysten og ivareta de nasjonale hensynene som omfatter natur, landskap, friluftsliv og kulturmiljø på en *bedre* måte gjennom en differensiert forvaltning av utviklingen i strandsonen, samtidig som det i nødvendig grad legges til rette for nødvendig og ønsket nærings- og byutvikling i de riktige områdene. En kystsoneplan skal være et verktøy som bidrar til å ivareta alle disse hensynene.

1.4. Roller og ansvar

Kommunene er plan- og bygningsmyndighet og behandler alle saker i kommunen, og utøver ønsket politikk i arealforvaltningen innenfor de gitte rammer i loven. Kommunen implementerer de delene av en kystsoneplan som er relevant for den enkelte kommune i sin kommuneplan, og håndhever den gjennom sin saksbehandling.

Fylkestinget er planmyndighet for regionale planer. Regionale planer er felles strategiske styringsverktøy for hele fylket og kan forstås som en gjensidig forpliktende avtale mellom berørte parter. For å få gode regionale planer er det viktig med gode planprosesser med høy grad av involvering, både fra politisk og administrativt nivå i både fylkeskommune og berørte kystkommuner. Det er fylkeskommunen som utarbeidet og vedtok kystsoneplanen for Vestfold. Det vil være de nye fylkeskommunene som er ansvarlige for utarbeidelsen av nye kystsoneplaner for hhv. Vestfold og Telemark. De har videre ansvaret for at planen følges opp, og har

innsigelsesmyndighet i saker der det oppstår uenighet om arealbruken hjemlet i kystsoneplanen. Fylkeskommunen har også en veiledningsplikt.

Statsforvalteren har blant annet ansvaret for de nasjonale interessene i strandsonen, altså 100-metersbeltet jf. plan- og bygningslovens § 1-8 og SPR, og er høringspart i saker som gjelder tiltak i denne sonen. Statsforvalteren har både veiledningsplikt, men også klagerett og innsigelsesmyndighet i saker der det oppstår uenighet om arealbruken hjemlet i plan- og bygningslovens § 1-8.

2. Hensikten med evalueringen

Hensikten med kystzoneplanen fra 2014 var blant annet å dempe nedbyggingen av Vestfold-kysten og trekke opp føringer for en langsiktig bærekraftig arealpolitikk. Videre var det et mål om å få til en mer helhetlig og lik praktisering av regelverket.

Formålet med evalueringen av planen er å undersøke om kystzoneplanen har bidratt til en bedre, mer helhetlig og mer langsiktig forvaltning av kystarealene. Evalueringen peker på områder hvor planen har lyktes og områder hvor resultatene kunne vært bedre. Den nye regionale kystzoneplanen for Vestfold skal bygge på erfaringene fra *Regional plan for kystsonen i Vestfold (2014)*. Resultatene fra evalueringen skal bidra til en bedre kystzoneplan.

I evalueringen ønsker fylkeskommunen å undersøke følgende:

1. Hvordan målene i den regionale planen er fulgt opp i retningslinjene til planen?
2. Hvordan den regionale planen er fulgt opp i kommunenes kommuneplaner?
3. I hvilken grad er nedbyggingen av kystsonen redusert?
4. Er forvaltningen av kystarealene i vestfoldkommunene blitt likere, mer helhetlig og langsiktig?
5. Hvordan har de ulike forvaltningssonene fungert, herunder fastsetting av byggegrenser langs sjø fungert som virkemiddel?

2.1. Om målene

Hovedmålet for kystzoneplanen er definert slik:

Vestfoldkystens natur-, kultur-, nærings- og rekreasjonsverdier skal utvikles til beste for befolkningen i Vestfold og tilreisende. Utviklingen av Vestfold som «det gode bosted», identitetsskaping og opplevelse skal være vesentlig i en slik utvikling.

Til hovedmålet er det knyttet noen overordnede prinsipper for å gi målet og planen en tydelig retning. Prinsippene skulle være gjennomgående for alle delmålene:

- Kystsonen skal vernes og brukes i et bærekraftig perspektiv.
- Allmennhetens tilgjengelighet til kystsonen skal forbedres i forhold til dagens nivå.
- Grunneiere i kystsonen skal føle trygghet i forhold til egen eiendom.
- Arealforvaltningen i kystsonen skal baseres på «føre-var»-prinsippet.
- Livskvalitet og opplevelsesverdi til de som oppholder seg og ferdes i kystsonen skal være sentral i utviklingen av kystsonen i Vestfold.
- Forvaltningen av kystsonen skal være helhetlig og samordnet.

For å utfylle hovedmålet er det satt opp syv ulike tema med tilhørende delmål, prinsippene over gjelder for alle. Hvert tema har en utfyllende del der hensikten med målet og hvordan delmålet skal fremmes, blir utdypet. Hensikten med målene er å tydeliggjøre verdiene i kystsonen som skal bevares og fremmes gjennom planen. Delmålene er delt inn som følger:

1. Forvaltning
2. Friluftsliv og allmennhetens bruk av kystsonen
3. Næringsutvikling – land- og sjøbasert
4. Varsomhet ved fortetting
5. Kulturminner og kulturlandskap bevares
6. Biologisk mangfold styrkes
7. Registreringer, analyser, kompetanseutvikling og arealovervåking - kunnskapsbygging

For mer utfyllende informasjon, se kystzoneplanen kap. 3 og 4.

2.2. Om retningslinjene

Det er til sammen 72 retningslinjer i planen. De er inndelt i fem hoveddeler; én generell del, og deretter spesifikt for de fire sonene.

Vi gjengir overskriftene i retningslinjene:

1. Generelle retningslinjer
 - Generelt om tiltak i 100-metersbeltet
 - Brygger
 - Småbåthavner
 - Opplag av båter
 - Sentrale havner
 - Hensyn til natur, kultur/kulturminnevern og friluftsliv
 - Nasjonalpark Færder
 - Universell utforming
 - Forurensing
 - Stormflo
 - Estetikk og grønstruktur
 - Luftspenn/kabelfremføring
 - Farled
 - Fiskerihavner
 - Støy
2. Sone I. Sjøområdene
 - Generelt
3. Sone II. Område mellom sjø og byggegrense (byggeforbudssonen)
 - Hummerhabitater
 - Fiskeri
 - Infrastruktur
 - Fartsregulering
 - Større anlegg/konstruksjoner
 - Kommunale VA-anlegg
4. Sone III. Fra byggegrense til 100-metersgrensen
 - Generelt
 - Fritidseiendom
 - Tiltak i områder avsatt til grønstruktur
 - Midlertidige konstruksjoner
 - Kommunale VA-anlegg
 - Stedbunden næring
 - Badestrender
5. Sone IV. Fra 100-metersgrensen til kommunegrensen
 - Fastsetting av byggegrense i kommuneplanen

-
- Mindre tiltak nær hovedbygning (fritidseiendom og bolig)
 - Fritidsbebyggelse
 - Boligbebyggelse
 - Næringsbebyggelse, offentlige bygg m.fl.
 - Byggegrense camping
 - Kommunaltekniske anlegg/infrastruktur
 - Byer og tettsteder
5. Sone IV. Området mellom 100-metergrensen og grensen for retningslinjenes virkeområde
- a. Fritidsbebyggelse
 - b. Boligbebyggelse og andre byggeformål
 - c. Nøtterøy og Tjøme
 - d. Samhandling
 - e. Dispensasjon

3. Metoder og erfaringsinnhenting

3.1. Dokumentanalyse

Gjennom dokumentanalyse av kystsoneplanen for Vestfold samt arealdelen i kommuneplanene for kystkommunene har vi undersøkt om kystsoneplanen er hensiktsmessig utformet, om den har virket inn på kommunenes planer og om det er samsvar mellom kystsoneplanen og kommunenes forvaltning av egen kystsone.

1. Analyse av kystsoneplanen for Vestfold
 - a. Har planen en indre sammenheng og er hensiktsmessig og tydelig?
 - b. Er målene målbare?
 - c. Er det samsvar mellom mål og retningslinjer?
2. Analyse av kommuneplanenes arealdel
 - a. Finner vi formulering, mål og retningslinjer fra kystsoneplanen i planbeskrivelsen og bestemmelsene i kommuneplanenes arealdel?
 - b. Hvilke mål og retningslinjer er benyttet i kommuneplanenes arealdel?

3.2. Intervjuer

Gjennom intervjuer med personer i kystkommunene som har ansvaret for utformingen av kommuneplanens arealdel for kystsonen har vi undersøkt hvilke deler av planen som oppfattes som mest nyttige, hva som bidrar til økt bruk, hvordan kystsoneplanen kan få større gjennomslag, og om det er deler av planen som kommunene kan håndtere bedre på egen hånd.

Det ble utviklet en intervjuguide for å sikre at relevante temaer ble gjennomgått med alle kommunene, og at de fikk de samme spørsmålene.

Alle dagens kystkommuner i Vestfold ble intervjuet i evalueringen. Det er verdt å merke seg at det i perioden 2018 – 20 skjedde en rekke kommunesammenslåinger i Vestfold, og at noen av dagens kommuner derfor består av flere 2014-kommuner. Dette gjør at det ligger ulik praksis og erfaringer til grunn i én og samme kommune. For de kommunene som ikke har vedtatt ny, helhetlig kommuneplan betyr det at det fortsatt ligger ulike kommuneplaner til grunn for ulike deler av kommunen. Dette gjelder Færder, Horten og Holmestrand.

Tabell 1: Oversikt over kommunesammenslåing i Vestfold 2015-2021

Ny kommune	Gamle kommuner	År for sammenslåing
Sandefjord	Andebu Sandefjord Stokke	2017
Holmestrand	Hof Holmestrand Sande Del av Re	2018
Larvik	Larvik Lardal	2018
Færder	Nøtterøy Tjøme	2018
Tønsberg	Re Tønsberg Del av Stokke	2020

I tillegg til kystkommunene i Vestfold ble Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Vestfold og Telemark fylkeskommune intervjuet om erfaringene med den eksisterende planen. Alle ble stilt de samme spørsmålene om erfaringene med bruk av planen.

3.3. Analyse av statistikk, kartdata og arealplaner

For å undersøke om kystsoneplanen har virket inn på arealforvaltningen i kystsonen, må vi undersøke utviklingen i strandsonen slik det lar seg gjøre gjennom analyser av statistikk, kartdata, arealplaner osv., for eksempel statistikk som viser antall dispensasjoner fra byggeforbudet i strandsonen.

Kystsoneplanen fra 2014 skal revideres og en sentral del av arbeidet er å utarbeide et kunnskapsgrunnlag basert på forskning, fakta og faglige utredninger. God kunnskap om verdiene og ressursene langs kysten er en forutsetning for å kunne forvalte arealene på en bærekraftig måte. De valgene, avveiningene og kompromissene som planarbeidet fører til, skal være tuftet på fakta og et godt kunnskapsgrunnlag.

En del av kunnskapsgrunnlaget er samlet i dokumentet «Kunnskap om Vestfold og Telemarkskysten». Dokumentet inneholder data som fylkeskommunen trenger for å følge med på utviklingen i kystområdene på land og i sjø og som kommunene kan bruke i sin planlegging.

Fylkeskommunen har tatt utgangspunkt i den kunnskapen som allerede finnes i ulike utredninger og rapporter og sammenstilt den. Evalueringen vil delvis basere seg på dette kunnskapsgrunnlaget. I tillegg vil det bli gjennomført en landskapsanalyse i løpet av 2022 som et supplement til det materialet som allerede er samlet i dokumentet «Kunnskap om Vestfold og Telemarkskysten».

3.4. Færder nasjonalpark

Færder nasjonalpark ble vedtatt opprettet i 2013, og verneforskriften er rammen for vern, bruk og forvaltning av nasjonalparken. Vernebestemmelsene er hjemlet naturmangfoldloven, og inneholder de konkrete reguleringene av ulike aktiviteter og tiltak i nasjonalparken. Det foreligger også en forvaltningsplan for nasjonalparken (2017) med egne mål og retningslinjer for bruk, som utdyper innholdet i verneforskriften og i tillegg sier noe om verneverdiene i nasjonalparken. Nasjonalparkens verneforskrift virker sammen med plan- og bygningsloven og er i noen henseende strengere. Tiltak i nasjonalparken må behandles etter begge lovverk, i tillegg til eventuelle sektorlover.

3.5. Overgangsbestemmelser for § 1-8 i plan- og bygningsloven

I plan- og bygningsloven § 1-8 andre ledd er det et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjø. Etter tredje ledd gjelder ikke forbudet dersom det er fastsatt en annen byggegrense i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan. Etter overgangen til ny plan- og bygningslov i 2009 ble overgangsbestemmelsen om byggeforbudet i § 1-8 tolket dithen at eksisterende detaljreguleringsplaner ikke ble rammet av byggeforbudet til tross for at de ikke hadde fastsatt byggegrense mot sjø. Dette medførte at alle regulerte områder langs sjø var unntatt byggeforbudet i plan- og bygningsloven § 1-8 andre ledd, og at det kun skulle tas «særskilte hensyn» ved utbygging, jf. §1-8 første ledd. Denne ordningen gjald frem til Sivilombudsmannen¹ behandlet en klagesak i 2015, og kom frem til motsatt konklusjon, nemlig at byggeforbudet også skal gjelde i reguleringsplaner eldre enn 2009. Kommunal- og moderniseringsdepartementet endret sin tolkning av loven i tråd med dette.

Fra 2009 og frem til endringen har imidlertid denne praksisen åpnet for en utstrakt utbygging i 100-metersbeltet, som tilsynelatende har vært i tråd med både planer og lovverk. Det er denne overgangsordningen som trolig står for den største andelen nybygg og antall kvadratmeter nedbygging i strandsonen i denne perioden.

¹ [Byggeforbudet i strandsonen - forholdet til eldre reguleringsplaner - Sivilombudet](#)

3.6. Eksterne evalueringer

I boken *Integrert kystsoneforvaltning. Planfaglege, samfunnsvitenskapelige og juridiske perspektiv* (2021) av Hauge og Stokke er erfaringer fra Vestfold viet et eget kapittel².

I kapitlet belyses erfaringer med regional kystsonesplan i tidligere Vestfold fylke og hvordan planen er fulgt opp i kommunal planlegging. Fastsetting og bruk av «annen byggegrense» er viet særskilt oppmerksomhet.

Kapitlet har en grundig analyse både av Vestfolds forvaltning som helhet, og omtale av forvaltningen i noen av kommunene for å belyse ulik praksis og problemstillinger. Studien løfter frem at godt samarbeidsklima mellom fylkeskommunen, fylkesmannen og kystkommuner som en suksessfaktor, noe vi selv også har erfart gjennom vårt arbeid. Det har likevel muligens vært noen kontraproduktive konsekvenser av fastsetting av «annen byggegrense» etter pbl §1-8, og i kapitlet konkluderes det med:

«Studien viser at pbl og SPR om strandsonen ikke gir kommunene sterke nok føringer for god planlegging i strandsonen og nå målet om integrert planlegging. I denne sammenhengen innebærer målet om integrert planlegging at man har klart å avveie hensynet mellom bruk og vern i tråd med intensjonene i pbl (Stokke og Hauge, kapittel 1). Prinsippet om «annen byggegrense» i plan kan i utgangspunktet være et fornuftig grep for å sikre en mer planstyrt og differensiert utvikling i strandsonen i vårt langstrakte land. Men problemet er at det ikke ligger ved noen klare statlige retningslinjer for hvordan dette skal gjøres. Dette har medført at mange kommuner ønsker å sette «annen byggegrense» så nær sjøen som mulig, gjerne helt i sjøkanten. Det kan i praksis uthule byggeforbudet og føre til ytterligere utbygging og privatisering av strandsonen. (...)

Tett samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og fylkesmannen har vært viktig for at kommunene i stor grad har fulgt opp regional kystsonesplan og veileder i egen planlegging. Selve lakmustesten på om den regionale planen vil lykkes med å oppnå en mer integrert forvaltning av strandsonen, er imidlertid avhengig av en mer planstyrt utvikling og færre dispensasjoner, noe som studien av Færder kommune viser ikke har vært tilfelle. En felles grunnleggende enighet om at strandsonen er en nasjonal ressurs som er viktig å ta vare på, er også avgjørende. I den forbindelse er det også viktig at det finnes lokale forsvarere for vern av strandsonen i kommunene, slik tidligere studier har vist.»

Vi viser til boken for den komplette utredningen om norsk kystsoneforvaltning, her finnes også referanser til tidligere arbeid og analyser av strandsoneforvaltningen.

² [7. Differensiert planlegging i strandsonen – erfaringer fra Vestfold | Integrert kystsoneforvaltning \(idunn.no\)](#)

4. Resultat

Alle kommunene la i intervju vekt på at medvirkning og godt samarbeid i utarbeidelsen av kystsoneplanen var avgjørende for at planen skulle bli realisert. Det var ulikt hvor mye kommunene var involvert i prosessen med utarbeidelsen av planen, for eksempel gjennom arbeidsgrupper. Dette gjenspeiles i at noen kommuner derfor føler mer eierskap til kystsoneplanen enn andre. Dette understreker at samarbeid mellom kommunene, Statsforvalteren og fylkeskommunen er en nøkkelfaktor, og at aktiv medvirkning er avgjørende for å lykkes i gjennomføringen med den regionale planen.

I de fleste intervjuene, med unntak av plangruppa hos fylkeskommunen, kom det frem at kystsoneplanen ikke er i særlig flittig bruk nå lenger. Både kommunene og Statsforvalteren forklarer dette med at hensikten med kystsoneplanen i stor grad ble oppfattet å være at kommunene skulle implementere de retningslinjene som var aktuelle i kommuneplanens bestemmelser, og at retningslinjene deretter ville håndheves gjennom kommuneplanen, nå som juridisk bindende bestemmelser. Det er i stor grad gjort, og kommunene har derfor ikke brukt kystsoneplanen i noen særlig grad etter det.

4.1. Hvordan målene i den regionale planen er fulgt opp i retningslinjene til planen

Hensikten med retningslinjene er at de skal konkretisere og fremme målene i planen. I kystsoneplanen heter det:

- Retningslinjene skal være en veiledning i kystsoneforvaltningen og en klargjøring av det felles ansvaret som regionen har for å føre en langsiktig bærekraftig arealpolitikk.
- Retningslinjene skal tydeliggjøre nasjonale og regionale verdier i kystsonen, med særlig vekt på 100 metersbeltet langs sjøen. Dette innebærer å ivareta allmenne interesser og å unngå uheldig bygging langs sjøen og de sjønære områdene.
- Det er behov for et felles regelverk som gir likebehandling, og mer helhetlig og samordnet forvaltning av kystsonen i fylket.
- Arealbruken på land og sjø må ses i sammenheng.

De mest konkrete retningslinjene i kystsoneplanen er knyttet direkte mot målene. Men ettersom retningslinjene ikke er satt opp temavis slik målene er, er retningslinjene altså ikke direkte knyttet til målene. Vi har også fått tilbakemeldinger på at det er en svakhet ved planen er at det er vanskelig å finne begrunnelsen for retningslinjene i teksten. De fleste retningslinjene peker likevel til innholdet i ett eller flere mål. Strukturen henger altså ikke direkte sammen med målsetningene, noe som gjør at

det kan være utfordrende å se sammenhengene, selv om det stort sett er enkelt å forstå. Det har også medført at noen av målsetningene ikke tydelig reflekteres i retningslinjene.

4.2. Hvordan den regionale planen er fulgt opp i kommunenes kommuneplaner

Alle kommunene har tatt inn byggegrense mot sjø i kommuneplanen. Byggegrensen er detaljert fastsatt i kommuneplanens arealdel etter prinsippene i veilederen for fastsetting av byggegrense. Alle kommunene mener at byggegrensen har vært et svært nyttig verktøy i arealforvaltningen langs sjø, og at retningslinjene har vært med på å understøtte en streng forvaltning. At det gis rom for forsiktig utvikling i tettbygde områder langs sjø oppleves som fornuftig og en hensiktsmessig håndtering av stedsutvikling.

Alle kommunene har også tatt inn deler av retningslinjene i kommuneplanens bestemmelser. Dette gjelder særlig bestemmelser sone II, og retningslinjer om boliger og fritidsboliger i sone III. Dette er håndtert på ulike måter. Noen av kommunene, som for eksempel Tønsberg, har knyttet mange av bestemmelsene direkte til de fire sonene, slik det er gjort i kystsoneplanen, og derfor er enkle å finne igjen. Andre kommuner har delt inn kommuneplanens bestemmelser i temaer, for eksempel småbåthavner, boliger og fritidsbebyggelse, og lagt bestemmelsene inn der. Konkrete, godt formulerte retningslinjer som kunne implementeres direkte i kommuneplanen ble satt pris på.

Retningslinjene i sone I og IV er i mindre grad tatt inn i kommuneplanene.

4.3. I hvilken grad nedbyggingen av kystsonen er redusert

Dette er vanskelig å måle. Dersom vi tar utgangspunkt i at det er utbyggingshastigheten som skal reduseres, og at det er tidspunktet for vedtaket av planen (2014) som er utgangspunktet, så er det likevel vanskelig å måle konkret hvordan planen har bidratt til en endring. Det største usikkerhetsmomentet er overgangsbestemmelsen i PBL §1-8 omtalt i kap 3.6, som tillot nedbygging i 100-metersbeltet frem til vedtak av kommuneplanene (som i alle Vestfoldkommuner kom før ordningen ble endret i 2017), som bidro til nedbygging, og som ikke ble omfattet av kystsoneplanen. Det er likevel vanskelig å se nedbyggingen for øvrig adskilt fra den nedbyggingen som skjedde i tråd disse vedtatte planene.

I tilbakemeldingene fra kommunene råder likevel et klart inntrykk av at kystsoneplanen *har* vært et viktig element i å redusere nedbyggingen. En helhetlig forvaltning hvor samme regler gjelder for hele fylket har gitt kommunene et mer solid grunnlag for de strenge vurderingene som følger av byggeforbudet, og har gitt kommunene et viktig verktøy for å minske presset fra publikum på utbygging i strandsonen. Statsforvalteren har hatt en overordnet rolle i å underbygge denne likheten på tvers av kommuner gjennom uttalelser til høringer av plansaker og dispensasjonsbehandlinger.

4.4. Hvorvidt forvaltningen av kystarealene i vestfoldkommunene blitt likere, og mer helhetlig og langsiktig

Alle parter som ble intervjuet trekker frem en enhetlig plan for hele fylket, med like retningslinjer og felles prinsipper som alle er enige om, som svært nyttig. Det er særlig fastsetting av byggegrensen og de konkrete retningslinjene om utvikling av boliger og fritidsboliger i strandsonen som trekkes frem. Kommunene føler at de har bedre grunnlag for å avslå søknader om tiltak som er negative, og unngår argumentasjon om at nabokommunene er mer liberale i sin saksbehandling. Med ett felles regelsett har kommunene bedre argumenter og fundament for å avvise slike utspill fra tiltakshavere. Strandsonen er utsatt for et betydelig utbyggingspress, og i praksis er det kommunens saksbehandlere og politikere som må håndtere dette presset. Ved å være enige om felles regler i ett av Norges mest utsatte område er presset for kommunene også minsket.

Noe av hovedutbytte fra arbeidet med kystzoneplanen og implementering av retningslinjer og byggegrenser i kommuneplanene, var at forvaltningen også fremstår som mer forutsigbare. Arbeidet med kystzoneplanen i stor grad var et samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og Statsforvalteren, og retningslinjene og byggegrensen ble en omforent løsning mellom partene, i tråd med gjeldende lovverk. Det førte til at kommunene i stor grad vet hvilket handlingsrom som finnes innenfor områdene omtalt i planen.

4.5. Hvordan fastsetting av byggegrenser langs sjø har fungert som virkemiddel

Fastsetting av byggegrense har fungert svært godt. Byggegrensen er konkret og er knyttet til helt konkrete retningslinjer for utvikling og begrensninger i de ulike sonene. Alle kommunene mener at fastsetting av byggegrensen har gjort forvaltningen mer helhetlig og konsekvent. Det er imidlertid noen elementer vi i ettertid ser at kan forbedres. Prinsippene for fastsetting er gode, men ikke alltid like enkle å overføre riktig til situasjonene ute i kommunene, og feil kan oppstå. Det er grunnleggende viktig at prinsippene er like og håndteres likt over alt, for å unngå at grunneierne opplever byggegrensene som subjektive vurderinger.

Som eksempel på en uforutsett utfordring, trekker en kommune frem en konkret sak: Et område i 100-metersbeltet var avsatt til kombinert formål næring/bolig. Området var i bruk som næringsområde med aktivitet tilknyttet sjøen, og byggegrensen gikk derfor svært nær vannet. Det lå noen boliger i bakkant av området, lengst bort fra sjøen. Da næringsvirksomheten opphørte og en utbygger ønsket å utvikle nye boliger der næringsvirksomheten hadde ligget, gjaldt fortsatt byggegrensen, selv om den egentlig kun var tiltenkt næringsvirksomheten. Dette var en utilsiktet og uheldig konsekvens.

I Vestfold ble det satt byggegrenser i alle kommuner og for alle byggeområder langs sjø, i tråd med kystsoneplanen og *Veileder om fastsetting av byggegrense i 100 metersbeltet i Vestfold* og uten noen utfyllende vurdering av om det var nødvendig. I ettertid kan det være grunn til å reflektere over om det var en god løsning. Noen steder kunne kanskje med fordel fortsatt hatt byggeforbud, og med vanlig dispensasjonspraksis der det oppsto spesielle situasjoner. Ikke alle områder er egnet for fortetting og sentrumsutvikling, og noen av tettstedene i Vestfold er av en slik karakter at det kunne vært på sin plass med et byggeforbud for å bevare verdifullt bygningsmiljø eller allmennhetens tilgang til sjøen. Dette alternativet drøftet ikke kystsoneplanen i noen særlig grad.

Når det er sagt er det viktig å understreke at det fortsatt er streng forvaltning av arealene i sone III, og at det ikke er åpnet for «vanlig» utbygging i den forstand at det er like regler som bak 100-metersbeltet. En større differensiering og en mer konkret vurdering av hvert tettsted kunne likevel med fordel vært vurdert.

4.6. Dispensasjoner

Mange at tiltakene i strandsonen gjøres gjennom dispensasjoner. Det er Statsforvalteren som er høringspart i disse sakene, ettersom de er knyttet direkte til byggeforbudet i PBL § 1-8. dispensasjonspraksis er derfor ikke en del kystsoneplanen.

Evalueringen tar derfor ikke stilling til de sakene.

4.7. Omdisponering av arealer i plan

Vi sammenlignet kommuneplanenes arealdel for siste periode før ny plan- og bygningslov trådte i kraft i 2009 med første vedtatte plan etter at kystsoneplanen for Vestfold ble vedtatt i 2014. Ingen av kommunene i Vestfold vedtok ny kommuneplan i perioden mellom 2009 og 2014³ Hensikten var å se på endringer i arealformål i 100-metersbeltet.

LNFR- til byggeformål

Analysen viser at det er svært uvanlig å omdisponere LNF til byggeområder etter at ny PBL trådte i kraft. Vi har kun funnet ett eksempel på omdisponering av arealer fra LNF til utbygging, det gjelder Hjemseng på Nøtterøy. Dette var også en kontroversiell sak som ble avgjort i Kommunal- og moderniseringsdepartementet etter innsigelser.

Endring i typen byggeformål

Andre omdisponeringer til bolig/fritidsbolig i strandsonen er endringer fra andre byggeformål. Det er blant annet flere eksempler på at gamle næringsområder som ikke lenger er i bruk omdisponeres til bolig mot at det åpnes for allmennheten langs sjø og at det ryddes i eventuell forurenset grunn.

³ Med unntak av Svelvik, som ikke lenger er en del av Vestfold og derfor ikke inkludert i evalueringen.

Dette finner vi eksempler på blant annet i Sande (Nordre Jarlsberg Brygge), Horten Havn, Tønsberg (Kaldnes Brygge) Sandefjord (Nordre Solnes) og Larvik. Situasjonen kan da sees på som en forbedring for allmennheten, både fordi store, avstengte områder åpnes for allmenn ferdsel, og som positive miljøtiltak.

Vi har ikke funnet eksempler på at næringsområder har blitt omdisponert til fritidsboliger.

De fleste kommuner har ett eller flere områder der arealformål er endret fra næring til sentrumsformål. I disse områdene stilles det krav om tilgjengelighet for allmennheten, samt miljøkrav der det er behov for opprydning.

4.8. Feilmarginer og mangler

Mye av utviklingen i strandsonen de siste 10 årene har blant annet skjedd gjennom dispensasjonsbehandling i kommunene, og i tråd med den omtalte overgangsordningen, jf. kap 3.5. Det har også skjedd utvikling både i strandsonen og i sone IV i tråd med vedtatte planer. Dette er utvikling som ikke er omfattet av kystsonenplanen, men som likevel er en del av nedbyggingen/endringen av bygningsmassen i 100-metersbeltet. Det er derfor vanskelig å måle hvilke deler av utviklingen som skyldes kystsonenplanen og hva som skyldes andre forhold.

5. Veien videre

5.1. Regional kystsoneplan for Vestfold

Ut fra tilbakemeldinger i intervjuene og erfaringer med planarbeidet anbefales at følgende vektlegges i arbeidet med ny kystsoneplan for Vestfold:

- Vektlegg samarbeid med involverte kommuner og etater
- Viderefør prinsipper for byggegrense og retningslinjer innenfor sone II og III
- Vurder avgrensningen av sone IV
- Vektlegg utvikling i by og tettsteder
- Vektlegg arealformål i sjø
- Vektlegg sjønære næringsarealer
- Reduser antall retningslinjer

Dette er også temaer som er løftet frem i planprogrammet for regional kystsoneplan for Vestfold og regional kystsoneplan for Telemark. Mer informasjon om temaene finnes i planprogrammet, og vil utredes som en del av planarbeidet.



Vestfold og Telemark fylkeskommune
vtfk.no

Postadresse: Postboks 2844, 3702 Skien

Besøksadresser: Torggata 18, Skien / Svend Foynsgate 9, Tønsberg

Kontakt: 35 91 70 00 / post@vtfk.no

