



Fylkesmannen i Vest-Agder

Miljøvernnavdelingen

Saksbehandler: Lisbeth Schnug
Tlf.: 38176213

Vår ref.: 2015/5283

Vår dato: 27.11.2015
Arkivkode: 420.0

Adresse iht. mottakerliste

Etablering og vedlikehold av kunstige sandstrender - Presisering av regelverket – Vi ber kommunene om å informere publikum

Utlegging av sand for etablering av sandstrender er til å anse som vesentlige terrenginngrep etter plan- og bygningslovens § 20-1 bokstav k) og dermed søknadspliktig.

Utlegging av sand kan medføre fare for partikkelforurensning, som kan gi nevneverdige skader eller ulemper for naturmiljøet. I områder med forurensede sedimenter er det dessuten fare for spredning av miljøgifter. I slike tilfeller kreves det tillatelse etter forurensningslovens § 11.

I vurderingen etter plan- og bygningsloven og/eller forurensningsloven skal naturmangfoldlovens mål og prinsipper vektlegges (§§ 8 – 12).

Fylkesmannen oppfordrer kommunene til å informere publikum om lov og regler for etablering av sandstrender. Vi ber kommunene å presisere for publikum at tiltakshaver skal søke kommunen om tillatelse etter plan- og bygningsloven. Kommunen skal i hver sak vurdere om et omsøkt tiltak overstiger forurensningsloven § 8 tredje ledd og dermed kan medføre forurensning av betydning. I så fall skal søknaden også sendes til Fylkesmannen for behandling etter forurensningsloven.

Bakgrunn

Mange grunneiere langs kysten ønsker å etablere sandstrender for å tilrettelegge til bading og fritidsaktiviteter i sine nærområder, spesielt i områder med mudderbunn og lignende som gjør det mindre attraktivt å bade. Imidlertid kan utlegging av sand i sjøen ikke bare virke privatiserende for allmennheten, men også ha negative konsekvenser for det biologiske mangfoldet på stedet, føre til forurensning ved partikkelspredning samt innføring av fremmede arter.

Fylkesmannen i Vest-Agder har den siste tiden mottatt flere henvendelser der det gis uttrykk for bekymring knyttet til den økende utbyggingen av strandsonen ved blant annet etablering av sandstrender.

Effekter av sandutlegging på naturverdier

Utlegging av sand i gruntvannsområder kan endre de naturlige forholdene i et område. I mange tilfeller er det bløtbunnsområder i strandsonen (f.eks. mudderbanker) som dekkes til

med skjellsand. Dette kan gjøre skade på naturmangfoldet i det tildekkede området og ødelegge viktige oppvekstområder for mange marine arter, deriblant flere fiskearter, samt næringsområder for sjøfugler. Spesielt viktig anses områder med ålegras. Ålegras er en prioritert naturtype, jf. Miljødirektoratets fagapplikasjon *Naturbase*. Bløtbunnsområder og ålegrasenger representerer naturtyper som er i tilbakegang, bl.a. som følge av utbygging/utfylling. Begge naturtypene er karakterisert av svært stor biologisk produksjon og utgjør viktige marine økosystemer. Hvor stor påvirkning utlegging av sand har for et område er avhengig av mengde og type sand som brukes samt hvordan opprinnelige bunnforhold er og hvordan bunnforholdene blir etter utleggingen.

I tillegg kan sand medføre partikkelspredning i vannet, både mens utlegging foregår og etter at stranden er ferdig etablert. Partikkelforurensning kan påvirke marine organismer direkte eller indirekte, bl.a. via redusert lystilgang i vannmassene.

Forholdet til plan- og bygningsloven

Tilførsel av sand for etablering og vedlikehold av sandstrender anses normalt som et tiltak iht. Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 1-6. Videre vil etablering av sandstrender ofte karakteriseres som «vesentlige terrenginngrep» etter plan- og bygningslovens § 20-1, 1. ledd, bokstav k). Et tiltak som faller under § 20-1 er søknadspliktig. Det vises her også til Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) om plan- og bygningsloven side 312, Ad k):

«Bestemmelsen kan etter omstendighetene omfatte både mudring og etablering av kunstig sandstrand. I sårbare områder som verdifulle kulturlandskap eller strandsonen vil også mindre inngrep kunne få store konsekvenser, slik at de dermed etter omstendighetene må anses som vesentlige. Jo mer ømfintlig terrenget er, desto mindre skal det til før søknadsplikten utløses. Flere mindre utfyllinger eller uttak kan over tid føre til like store endringer i terrenget som ett større inngrep. Selv om ett enkelt inngrep ikke er stort nok til å etablere søknadsplikt, kan det være det når det ses i sammenheng med tidligere inngrep, se Ot.prp. nr. 57 (1985–86) kapittel 7.5.2.»

Det vil si at utlegging av sand stort sett ansees som vesentlige terrenginngrep, særlig i områder som ikke opprinnelig har sandbunn. I sårbare områder skal det lite til før tiltaket anses å påvirke omgivelsene (naturmiljø og allmenne interesser) og terskelen er lav for at slike tiltak betraktes som vesentlige. Anlegg av sandstrender vil endre det naturlige landskapet og leveområdet for stedegen flora og fauna (karakterendring). Dette gjelder også for mindre sandstrender. ***Etablering av sandstrender bør derfor i utgangspunktet alltid anses som vesentlig terrenginngrep.***

Det er i plan- og bygningslovens § 20-5 gitt unntak fra søknadsplikt for mindre tiltak, men det er verdt å merke seg at selv om tiltakene rent størrelsesmessig faller inn under unntaksbestemmelsene, er det ikke gitt at tiltaket er unntatt søknadsplikt.

Dersom bygningsmyndigheten finner at tiltaket er unntatt byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven § 20-5 må tiltaket likevel saksbehandles dersom det er i strid med andre bestemmelser i plan- og bygningsloven, dens tilhørende forskrifter eller arealplaner. Et eksempel er når tiltaket strider mot arealformålet i kommuneplanen, jf. plan- og bygningslovens § 1-6. Det er videre forbudt å gjennomføre tiltak i 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag, jf. plan- og bygningslovens § 1-8.

Påfylling eller utlegging av sand vil i noen tilfeller kunne være i strid med reguleringsformålet og/eller arealbruksformålet for et område, og er dermed avhengig av en dispensasjon. Dispensasjonsspørsmålet må avklares før behandling av selve byggesaken. Hvorvidt etablering eller vedlikehold av sandstrender er avhengig av dispensasjon må vurderes konkret ut ifra reguleringsformålet og det enkelte tiltaket. Vurderingen skal bl.a. ta utgangspunkt i tiltakstype, plassering og områdets sårbarhet.

Vedlikehold (ved tilførsel av ny sand) av en allerede lovlig etablert strand anses ikke som nytt tiltak, og er dermed ikke søknadspliktig. Dette forutsetter at vedlikeholdet er innenfor den allerede gitte tillatelsen. Ved påfylling av sand til en naturlig sandstrand må det vurderes hvilke konsekvenser et slikt tiltak kan ha for naturmangfoldet på stedet og allmennheten i området. Ved søknad om utlegging av sand på en eksisterende naturlig sandstrand skal det legges frem tilstrekkelig dokumentasjon på at det er opprinnelig er en naturlig sandstrand der samt dokumentasjon på at planlagt påfylte sandmasser er rene.

Forholdet til forurensningsloven

Tilførsel av fast stoff til vann eller grunn som er eller kan være til skade for miljøet defineres som forurensning iht. Lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven) § 6, 1. ledd 1). Oppvirvling av sjøbunn eller partikkelspredning må dermed anses som forurensning, uavhengig av om partiklene er rene eller inneholder miljøgifter. Utlegging av sand faller under denne paragrafen.

Faren for forurensning og dens påvirkning på naturmangfoldet avgjør om man ved utlegging av sand må søke om tillatelse etter forurensningsloven § 11, jf. forurensningsloven §§ 8 tredje ledd. ***Vurderingen om hva som kan regnes som nevneverdig skade eller ulempe vil i stor grad bero på forurensningsmyndighetenes skjønn.*** Som nevnt ovenfor skal det lite til før en skade eller ulempe er nevneverdig. Ved vurderingen etter forurensningslovens § 8 tredje ledd vil tiltakets størrelse og virkninger, herunder resipientens tilstand, ha betydning. For eksempel vil et lite tiltak i et område med sårbar natur, typisk ålegress, kunne sies å overskride terskelen for nevneverdig, mens et større tiltak i en ellers robust resipient kan falle under. Det er Fylkesmannens erfaring at de fleste tilfellene hvor sand legges ut til sandstrender er av en slik størrelse og har slike konsekvenser at de vil kunne medføre skade eller ulempe for miljøet. Er sedimentene i tiltaksområdet forurenset vil det som hovedregel kreves tillatelse.

Forholdet til naturmangfoldloven

Når det skal gis tillatelse til etablering av sandstrender/påfylling av sand på naturlige sandstrender etter plan- og bygningsloven og/eller forurensningsloven vil målene (§§ 4-6) og prinsippene (§§ 8-12) i Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) få betydning ***Naturmangfoldlovens prinsipper skal legges til grunn ved utøvelse av offentlig myndighet, jf. § 7 i naturmangfoldloven.*** Det skal fremgå av beslutningen hvordan disse prinsippene er vurdert og vektlagt i saken. Sentrale kunnskapskilder er Miljødirektoratets fagapplikasjon *Naturbase* og databasen www.artsdatabanken.no. Generelt bør inngrep i naturtypelokaliteter med verdi A eller B unngås. Det samme gjelder for levesteder til rødlistearter i kategoriene CR (kritisk truet), EN (sterkt truet) og VU (sårbar).

I mange tilfeller vil det ikke finnes dokumentasjon på naturverdier i tilgjengelige databaser. I slike tilfeller er det viktig å gjøre en kvalifisert vurdering av om det finnes spesielle naturkvaliteter i området. Naturlig vegetasjon i form av strandeng (dominert av lavvokste planter, blanding av naturlig gras og urter), strandsump (ofte dominert av høyt siv), grusstrand, bløtbunn og/eller kalkrike strandberg tilsier som regel stort potensial for spesielle

naturkvaliteter. For større tiltak eller der svært store naturverdier vil kunne bli berørt, bør det vurderes om nærmere feltundersøkelser utført av kvalifisert personell er nødvendig.

Det er også viktig å være klar over at områder hvor sandstrender etableres kan være et vernet naturområde eller inneholde prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Dersom sandstranden befinner seg i et område med vern, er tiltaket også avhengig av en særskilt tillatelse etter naturmangfoldloven § 48. Søknad om dette må rettes til Fylkesmannen.

Myndighetenes rolle og tiltakshaverens plikt

Av hensynet til belastningen som kunstige sandstrender kan ha på naturverdier, allmennhetens tilgang til strandsonen, og potensiell fare for forurensning er det viktig at myndighetene får disse sakene inn til behandling. Kommunen er myndighet i saker etter plan- og bygningsloven, mens Fylkesmannen er myndighet etter forurensningsloven.

For å få fanget opp sakene må publikum være klar over søknadsplikten ved utlegging av sand.

Fylkesmannen oppfordrer kommunene til å informere publikum om lover og regler for etablering av sandstrender. Vi ber kommunene å presisere for publikum at tiltakshaver skal søke kommunen om tillatelse etter plan- og bygningsloven. Kommunen skal i hver sak vurdere om et omsøkt tiltak overstiger forurensningsloven § 8 tredje ledd og dermed kan medføre forurensning av betydning. I så fall skal søknaden også sendes til Fylkesmannen for behandling etter forurensningsloven.

Med hilsen

Thore Egeland (e.f.)
sjefingeniør

Lisbeth Schnug
overingeniør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift.

Adresseliste

Kristiansand kommune	Postboks 417 Lund	4604	Kristiansand S
Mandal kommune	Postboks 905	4509	Mandal
Lyngdal kommune	Postboks 353	4577	Lyngdal
Flekkefjord kommune	Kirkegaten 50	4400	Flekkefjord
Farsund kommune	Postboks 100	4552	Farsund
Lindesnes kommune	Postboks 183 - Vigeland	4524	Lindesnes
Kvinesdal kommune	Nesgata 11	4480	Kvinesdal
Søgne kommune	Postboks 1051	4682	Søgne