



# FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

## Miljøvernavdelingen

Adressater etter liste

Deres ref.:            Deres dato:            Vår ref.:            Saksbehandler:            Dato:  
2008/10699 M-FO            Kari Skogen / Bjørn Bugge            19.10.2010

### REGELVERK VED ETABLERING OG VEDLIKEHOLD AV SANDSTRENDER

**Etablering og vedlikehold av kunstige sandstrender vil i mange tilfeller kunne medføre fare for forurensning som kan være til skade eller ulempe for miljøet. Utlegging av sand til sandstrender kan føre til nevneverdige skader eller ulemper på miljøet og vil dermed kreve tillatelse etter forurensningsloven. Søknad om tillatelse etter forurensningsloven til etablering og vedlikehold av sandstrender skal sendes til Fylkesmannen i Oslo og Akershus.**

**I de fleste tilfellene vil arbeid med etablering og vedlikehold av kunstige sandstrender også være avhengig av tillatelse etter plan- og bygningsloven. Det er viktig at kommunene fanger opp disse sakene slik at de blir byggesaksbehandlet.**

Det har de siste årene vært en økende oppmerksomhet omkring tilrettelegging av kunstige sandstrender i strandsonen. Fylkesmannen i Oslo og Akershus mottar ofte henvendelser fra både kommuner, grunneiere og leverandører av sand om hvilke regelverk som gjelder ved utlegging av sand/skjellsand med det formål å opprette/vedlikeholde sandstrender. Fylkesmannens erfaring er at disse sakene håndteres svært ulikt av kommunene.

Etablering av sandstrender kan i mange tilfeller ha en negativ effekt på det marine biologiske mangfoldet, føre til innføring av fremmede arter, virke privatiserende for allmennheten samt føre til forurensning ved partikkelspredning.

Etter forespørsel fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus har Klima- og forurensningsdirektoratet i brev datert 7.6.2010 gitt en redegjørelse med hensyn til bruk av forurensningsloven ved etablering/vedlikehold av sandstrender.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus ønsker gjennom dette brevet å belyse hvilke regelverk som kommer til anvendelse ved tilrettelegging og etablering/vedlikehold av sandstrender.

#### **Forurensningsloven**

I henhold til forurensningsloven § 6 første ledd nummer 1 forstås forurensning blant annet som:

*”tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet”*

Dette innebærer at sand som tilføres grunnen eller i vannet for å etablere/vedlikeholde sandstrender kan anses som forurensning. Spørsmålet er om sanden som legges ut medfører

nevneverdige skader eller ulemper på miljøet, jf. forurensingsloven § 8 tredje ledd hvor det heter:

*”Forurensninger som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper for miljøet kan finne sted uten tillatelse etter § 11.”*

Hva som regnes som nevneverdig skade eller ulempe må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og vurderingen vil i stor grad bero på forurensningsmyndighetenes skjønn. Det er imidlertid grunn til å bemerke at det skal lite til før en skade eller ulempe er nevneverdig. Myndighetene har generelt blitt mer restriktive i forhold til å gi tillatelse til inngrep i strandsonen. Etablering av kunstige sandstrender kan være ødeleggende for bevaring av det biologiske mangfoldet. Mange gruntvannsområder er for eksempel sentrale oppvekststeder for fisk, og derfor viktige å bevare. Sanden på de kunstige strendene kan også medføre kontinuerlig partikkelspredning i vannet, også etter at stranden er ferdig etablert. 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 medføre skade og ulempe for miljøet. Fylkesmannen vil derfor bemerke at utlegging av sand til sandstrender av normal størrelse på eneboligtomter i de fleste tilfellene vil være et forurensende tiltak.

Dersom man kommer til at utlegging av sand er et forurensende tiltak som medfører skade eller ulempe på miljøet, kreves det en tillatelse etter forurensingsloven § 11. Dette fremkommer av forurensningsloven § 7 første ledd:

*”Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensing uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatelse i medhold av § 11.”*

Det må alltid vurderes om etablering og vedlikehold av sandstrender er avhengig av en tillatelse etter forurensningsloven. Dette gjelder også når tiltaket har fått tillatelse etter plan- og bygningsloven. Søknad om tillatelse til etablering eller vedlikehold av sandstrand etter forurensningsloven sendes Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

### **Plan- og bygningsloven**

Et utgangspunkt for byggesaksbehandling av etablering og vedlikehold av kunstige sandstrender finner man i plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-8 første ledd hvor det heter:

*”I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.”*

Dette utgangspunktet gjelder både ved utarbeiding av planer og ved avgjørelse i byggesaker.

Først skal det sies noe om krav til søknad og saksbehandlingen av etablering og vedlikehold av kunstige sandstrender etter plan- og bygningsloven. I pbl. § 20-1 første ledd heter det:

*”Med mindre annet fremgår av §§ 20-3 og 20-4, må følgende tiltak, på eller ved grunnen, i vassdrag eller i sjoområder, ikke utføres uten at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og den deretter har gitt tillatelse:*

...

*k) vesentlig terrenginngrep”*

Utlegging av sand til sandstrand vil stort sett anses å være et vesentlig terrenginngrep, og det vil dermed være et tiltak som krever tillatelse etter pbl. § 20-1. Bygningsmyndigheten må i det enkelte tilfellet vurdere om terrenginngrepet er et *vesentlig* terrenginngrep. Dette må

vurderes ut fra størrelsen på terrenginngrepet og ut fra virkningene som terrenginngrepet gir. I Ot.prp. nr. 45 (2007-08) heter det på side 312 om pbl. § 20-1 første ledd bokstav 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.”*

Vesentlighetsvurderingen må ta utgangspunkt i hvor stort avviket er mellom opprinnelig terreng og det som skal etableres, og inngrepets størrelse må ses i forhold til omgivelsene der inngrepet skjer. Jo mer ømfintlig terrenget er, dess mindre skal det til før søknadsplikten utløses.

Fra hovedregelen om søknadsplikt i § 20-1 er det gjort visse unntak i pbl. § 20-3. Her heter det:

*”For følgende tiltak er søknad og tillatelse etter § 20-1 ikke nødvendig dersom disse er i samsvar med plan:*

...

*d) mindre tiltak utendørs”*

Det er gitt utfyllende bestemmelser til pbl. 20-3 i forskrift av 26.3.2010 nr. 488 om byggesak § 4-1 hvor det heter:

*”Oppføring, endring, fjerning, riving og opparbeidelse av følgende tiltak som er i samsvar med plan- og bygningsloven § 1-6 andre ledd, er unntatt fra kravet om byggesaksbehandling:*

...

*c) Følgende mindre tiltak utendørs:*

...

*6. Mindre fylling eller planering av terreng. Tiltaket må uansett ikke føre til mer enn 3,0 m avvik fra opprinnelig terrengnivå i spredtbygd strøk, eller 1,5 m avvik fra opprinnelig terrengnivå i tettbygd strøk. På eiendom for rekke- eller kjedehus o.l. med tett bebyggelse må avviket ikke være mer enn 0,5 m fra opprinnelig terrengnivå. Avstand fra fyllingsfoten til nabogrense må være minst 2,0 m. Endringer i terreng må ikke hindre sikten i frisisiktsoner mot vei”*

Hva som er mindre fylling og planering av terreng, må avgjøres av bygningsmyndighetene i den enkelte saken. Myndighetene må vurdere om sandstranden er et ”mindre tiltak” ut ifra de samme kriteriene om størrelse og virkning som nevnt ovenfor om vesentlig terrenginngrep. For å falle inn under unntaksbestemmelsen i byggesaksforskriften § 4-1 må fyllingen ikke føre til et større avvik enn de nevnte målene. For at mindre fylling og planering av terreng skal være unntatt byggesaksbehandling må tiltaket være i samsvar med pbl. § 1-6 andre ledd hvor det heter:

*”Iverksetting av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse. Dette gjelder også for tiltak som:*

...

*b) ikke krever søknad og tillatelse etter § 20-3"*

Selv om bygningsmyndighetene kommer til at etableringen eller vedlikehold av en sandstrand kan unntas fra byggesaksbehandling etter pbl. § 20-3 og byggesaksforskriften § 4-1, må altså tiltaket likevel saksbehandles dersom det er i strid med andre bestemmelser i plan- og bygningsloven, dens tilhørende forskrifter eller arealplaner. For sandstrender vil dette ofte være tilfellet.

Etablering og vedlikehold av sandstrand vil ofte rammes av forbudet mot tiltak langs sjø og vassdrag i pbl. § 1-8. I pbl. § 1-8 andre ledd første punktum heter det:

*"Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann."*

Utlegging av sand til sandstrand vil i så godt som alle tilfeller falle inn under pbl. § 1-6 og dermed rammes av forbudet i pbl. § 1-8. I pbl. § 1-8 tredje ledd heter det:

*"Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2."*

Kommunen kan altså gjøre unntak fra pbl. § 1-8 ved å vedta en arealplan med en annen byggegrense mot sjøen enn hundremeterssonen som stilles opp i pbl. § 1-8. Dersom det ikke er regulert byggegrense i en arealplan, gjelder pbl. § 1-8 sin 100-metersregel. Det gjelder uansett hvilket arealformål som er vedtatt. Kommunen kan også fastsette bestemmelser om strandsonen som mer detaljert regulerer utnyttelsen av arealet.

I pbl. § 1-8 femte ledd er det en særregel for vassdrag. Som vassdrag regnes alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med tilhørende bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand, jf. lov 24.11.2000 nr. 82 § 2. Kommunene vil etter bestemmelsen få en plikt til å vurdere om det skal fastsettes en byggegrense i kommuneplanens arealdel for arealet langs vassdrag og innlandssjøer, for på den måten å ivareta viktige natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser. Uavhengig av pbl. § 1-8 femte ledd kan kommunen gjennom kommuneplan og reguleringsplan forhindre etablering av sandstrender langs vassdrag og innlandssjøer.

Utlegging av sand til sandstrand vil kunne være i strid med reguleringsformålet og dermed være avhengig av en dispensasjon. Hvorvidt etablering og vedlikehold av sandstrand er i strid med arealformålet, må bero på en konkret vurdering av det enkelte tiltaket og reguleringsformålet.

### **Andre rettslige grunnlag**

Andre regelverk får også betydning når man vurderer å gi tillatelse til etablering og vedlikehold av sandstrender. Naturmangfoldloven stiller opp prinsipper og mål som skal anvendes ved beslutninger som kan få betydning for naturen. Særlig når det skal gis tillatelse til sandstrand etter plan- og bygningsloven, men også etter forurensningsloven, vil naturmangfoldlovens mål og prinsipper få betydning. De alminnelige bestemmelsene i naturmangfoldlovens kapittel II og § 1 må altså anvendes når man vurderer en byggesak og dispensasjon i plansaker.

Det er også viktig å være klar over at områder hvor sandstrender etableres kan være et vernet naturområde eller inneholde prioritert arter og utvalgte naturtyper. Ordningen med prioriterte

arter og utvalgte naturtyper trer i kraft i løpet av kort tid og vil gi et særskilt vern til disse. Dersom sandstranden befinner seg i et område med vern, er tiltaket også avhengig av en særskilt tillatelse etter naturmangfoldloven. Søknad om dette må rettes til Fylkesmannen.

### **Saksgang**

Etablering og vedlikehold av sandstrender kan som vist ovenfor være avhengig av flere tillatelser, både etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven og eventuelt andre regelverk. Det er bra om man får etablert en god saksgang som gjør myndighetenes behandling av tiltaket effektiv.

For det første er det viktig at myndighetene blir klar over tiltakene og får sakene inn til behandling, enten det gjelder tillatelse etter plan- og bygningsloven eller etter forurensningsloven. For å få til dette må publikum være klar over hvilke tillatelser arbeidet med kunstig sandstrand er avhengig av. Kommunene som har førstehåndskontakt med publikum, må informere om de ulike tillatelsene som tiltaket kan være avhengig av. Det må da også informeres om at tiltaket kan være avhengig av en tillatelse etter forurensningsloven og at søknad om dette må rettes til Fylkesmannen.

For det andre må saksbehandlingen være effektiv også når arbeidet med sandstrand er avhengig av tillatelse etter både plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Det er hensiktsmessig at tiltakshaver søker om tillatelse etter plan- og bygningsloven til kommunen og forurensningsloven til Fylkesmannen samtidig. Fylkesmannen vil da kunne starte behandlingen av forurensningssaken selv om man venter med å fatte vedtak til kommunen har behandlet byggesaken.

### **Konklusjon**

Etablering og vedlikehold av kunstige sandstrender vil ofte være avhengig av tillatelse etter forurensningsloven samt plan- og bygningsloven. Særlig av hensyn til belastningen som kunstige sandstrender kan ha på naturverdiene, mener Fylkesmannen det er viktig at disse sakene fanges opp av både forurensningsmyndigheten og plan- og bygningsmyndigheten. Fylkesmannen oppfordrer kommunene til å informere publikum om disse forholdene, samt å sørge for at sakene blir riktig behandlet i kommunen.

Da kommunen som planmyndighet ofte er de som får først kjennskap til slike tiltak, er det viktig at kommunen informerer tiltakshaver om at det også må sendes en søknad om tillatelse etter forurensningsloven til Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Med hilsen

Are Heden  
seksjonssjef

Kari Skogen  
overingeniør

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Mottakere:

Gjerdrum kommune	Postboks 10	2024	Gjerdrum
Sørum kommune	Postboks 113	1921	Sørumsand
Bærum kommune		1304	Sandvika
Hurdal kommune	Rådhuset	2090	Hurdal
Nesodden kommune	Postboks 123	1451	Nesoddtangen
Ås kommune	Postboks 195	1431	Ås
Aurskog-Høland kommune	Rådhusveien 3	1940	Bjørkelangen
Fet kommune	Postboks 100	1901	Fetsund
Nes kommune	Pb. 114	2151	ÅRNES
Nittedal kommune	Rådhuset	1482	Nittedal
Oppegård kommune	Postboks 510	1411	Kolbotn
Eidsvoll kommune	Rådhusgata 1	2080	Eidsvoll
Nannestad kommune	Teiealleen 31	2030	Nannestad
Ski kommune	Postboks 3010	1402	Ski
Asker kommune	Postboks 353	1372	Asker
Lørenskog kommune	Rådhuset	1470	Lørenskog
Skedsmo kommune	Postboks 313	2001	Lillestrøm
Ullensaker kommune	Postboks A	2051	Jessheim
Vestby kommune	Postboks 144	1540	Vestby
Enebakk kommune	Prestegårdsveien 4	1912	Enebakk
Rælingen kommune	Postboks 100	2025	Fjerdingby
Oslo kommune	Rådhuset	0037	Oslo
Frogn kommune	Postboks 10	1440	Drøbak

Kopi til:

Klima- og forurensningsdirektoratet	Postboks 8100 Dep	0032	Oslo
Boston AS	Postboks 537	4291	Kopervik