



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Bull & Co Advokatfirma AS
Postboks 2583 Solli
0203 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

15/1665-2

09.11.2015

Tilbakemelding på spørsmål om hvilke regler som gjelder ved oppfylling av sandstrender langs kysten

Vi viser til brev av 25. mars 2015 hvor det bes om en avklaring av hvilke regler som gjelder ved ulike tilfeller for oppfylling av skjellsand i sjøområder i forhold til plan- og byggesaksreglene. Da oppfylling av skjellsand også berører miljøregelverket, er brevet skrevet i samråd med Klima- og miljødepartementet. Heretter vil vi omtale dette som anleggelse av sandstrender da regelverket etter plan- og bygningsloven vil være likt uavhengig av tilført materiale.

Hvilken saksbehandling som er nødvendig for denne type anlegg beror på en konkret vurdering i den enkelte sak. Det er kommunen i samråd med fylkesmannen og fylkeskommunen som må vurdere hvilke tillatelser som kreves. Bakgrunnen for dette er at tiltaket også kan kreve avklaring etter sektorregelverk som naturmangfoldloven, friluftsløven, forurensningsloven og kulturminneloven. Forholdet til grunneier må også avklares, men dette er av privatrettslig karakter og omtales ikke nærmere her.

Tiltaket må vurderes i forhold til gjeldende planer for området (kommuneplan og reguleringsplan)

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner har direkte rettsvirkning for arealbruken. Det må derfor alltid undersøkes om tiltaket er i samsvar med arealformål, hensynssoner og bestemmelser. Utleggelse av sand omfattes ofte av byggeforbudet i strandsonen § 1-8. Hensikten med dette byggeforbudet er å ivareta hensynet til friluftsliv, naturmangfold, landskap og kulturmiljø.

Tiltaksbegrepet slik det er definert i plan og- bygningsloven § 1-6, er videre enn tiltaksbegrepet etter byggesaksreglene. Tiltakene som omfattes av byggesaksreglene framgår av § 20-1. Hovedforskjellen ligger i at tiltak etter planreglene også omfatter "annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner". Utleggelse av sand kan derfor være et så lite tiltak at det ikke omfattes av byggesaksreglene, men likevel omfattes av tiltaksbegrepet etter planreglene. Forholdet til planer må derfor alltid avklares med kommunen.

§1-8 andre og tredje ledd lyder:

"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.

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."

Her framgår det at for å fravike forbudet er det ikke tilstrekkelig å vise et område som byggeformål i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan; det må i tillegg fastsettes en byggegrense for området.

Hjemmel for å fastsette bestemmelser om byggegrense framgår av plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 5 for kommuneplanens arealdel og av § 12-7 nr. 2 for reguleringsplaner. Departementet har lagt til grunn at planer vedtatt før 1. juli 2009 uten byggegrense fortsatt gjelder og dermed går foran det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i plan- og bygningsloven § 1-8. Der byggeforbudet etter § 1-8 kommer til anvendelse, vil det alltid kreves dispensasjon for etablering av sandstrand.

Søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven kapittel 20 (byggesaksdelen)

Vesentlige terrenginngrep er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven (pbl) § 20-2, jf § 20-1. Det er gjort enkelte unntak fra søknadsplikten som vil bli nærmere omtalt nedenfor.

Hva som regnes som vesentlige terrenginngrep må vurderes konkret, se bl.a. Ot. prp. nr. 45 side 238 med videre henvisning til Ot.prp. nr. 57 (1985-86) side 58 og Ot. prp. nr. 39 (1993-94) side 148.

*"Terrenginngrepet må ses i forhold til omgivelsene der inngrepet skjer. Dette betyr at man ved vurderingen av om et tiltak er vesentlig eller ikke, ikke kan legge til grunn en ren objektiv vurdering. Det er m.a.o. ikke tilstrekkelig å se på terrenginngrepet isolert. Man må også vurdere inngrepet ut fra de stedlige forhold. Det er et nasjonalt mål å bevare karakteristiske kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer. Dette innebærer at dess mer "ømfintlig" eller sårbart et terreng anses å være, dess lavere vil også terskelen være for når inngrep anses som vesentlig og dermed være underlagt søknadsplikt, se bl.a. [Ot.prp. nr. 57 \(1985-86\)](#) og [Ot. prp. nr. 45 \(2007-2008\)](#) side 238. Det samme er lagt grunn i juridisk teori, se side 110 i boken *Plan- og bygningsrett av Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Nes og Os*, og av *Sivilombudsmannen i sak 2001-71 og 2003-86.*"*

Også domstolene har lagt til grunn at de stedlige forholdene er av betydning, se i den forbindelse bl.a. Agder lagmannsrett (LA-2000-00933), Kristiansand tingrett (06-000914MED-KISA/22) og Borgarting lagmannsrett (2014-117053). Sistnevnte dom tar også opp forholdet til naturmangfoldloven og forurensningsloven.

Et annet moment som også vil kunne være relevant ved vurderingen av terrenginngrepet kan anses som vesentlig, er kostnadene ved å tilbakeføre terrenget til det opprinnelige. Dersom disse er svært høye, vil dette gi en indikasjon på hvor store endringer som er foretatt, jf. [SOMB 2001-71](#).

Når det gjelder etablering av sandstrand, gjør vi oppmerksom på at dette er nevnt særskilt i Ot.prp. nr 45 (2007-2008) som et eksempel på hva som kan være et vesentlig terrenginngrep, se side 312:

"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".

Unntak fra søknadsplikten

I henhold til pbl § 20-5 kan det gjøres unntak fra søknad og tillatelse for enkelte mindre tiltak, blant annet bokstav e) mindre tiltak utendørs. Slike unntak kan være relevante særlig i sterkt opparbeidete områder, som bystrender mv. Det anbefales likevel at dette styres gjennom for eksempel en reguleringsplan for å sikre at allmenne hensyn er ivaretatt.

Videre er terrenginngrep som ikke er vesentlige, unntatt fra byggesaksbehandling dersom tiltaket er i tråd med krav gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Dette følger også direkte av forskrift om byggesak § 4-1 første ledd bokstav d nr. 7 som lyder som følger:

"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:

(...)

d. Følgende mindre tiltak utendørs:

(...)

7. 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.

Hva som er mindre fylling og planering må vurderes konkret, men må likevel holde seg innenfor de grensene som følger av bokstav d nr. 7. Unntakene i forskriften gir en indikasjon på hvor grensen mot det vesentlige skal trekkes.

Det er en forutsetning for å kunne unnta at tiltaket er i tråd med pbl § 1-6 andre ledd.

Uavhengig av om grensene i byggesaksforskriften er oppfylt, er det videre et vilkår at tiltaket er i samsvar med pbl § 1-6 andre ledd:

"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 hvis tiltaket er unntatt fra søknadsplikt etter §§ 20-5 og 20-6."

Dette betyr at selv om bygningsmyndighetene skulle komme til at terrenginngrepet kan unntas fra søknadsplikten etter kapittel 20, vil det likevel kunne være nødvendig å søke om dispensasjon dersom terrenginngrepet er i strid med eksempelvis bestemmelser i arealplan eller byggeforbudet langs sjø i pbl § 1-8 andre ledd.

Naturmangfoldloven

Ved vurdering av plan- og byggesak eller dispensasjon som berører naturmangfold, skal de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 legges til grunn som retningslinjer. Det skal fremgå av avgjørelsen hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt i saken

Ved vurderingen skal forvaltningen legge til grunn eksisterende kunnskap om hvilket naturmangfold som kan påvirkes av tiltaket og hvilke effekter tiltaket vil ha på dette naturmangfoldet. Det er ennå lite forskning på konsekvenser av å anlegge kunstige sandstrender for naturmangfoldet. Hvis man ikke har tilstrekkelig kunnskap, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfold, jf. føre-var-prinsippet. Ved vurderingen av samlet belastning må man se hen til at naturmangfoldet i kystnære områder generelt er under betydelig press. Summen av mange små tiltak i strandsonen gjør at naturtyper som bløtbunnsområder og ålegressenger, som er viktige oppvekstområder for villfisken, gradvis blir redusert. Forvaltningen bør derfor lage en overordnet plan for utvelgelse av områder for kunstige sandstrender for å unngå tap av viktige naturtyper, arter og økosystemer. Hvis utfyllingen av skjellsand har negative konsekvenser for naturmangfoldet, må forvaltningsorganet også vurdere om konsekvensene kan reduseres eller fjernes ved alternative driftsmetoder eller lokalisering eller med avbøtende tiltak, jf. naturmangfoldloven §§ 11 og 12.

Hvis utfylling eller påfylling av skjellsand etter en konkret vurdering ikke krever tillatelse etter plan- og bygningsloven eller annet regelverk, er det viktig å huske på at aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6 får anvendelse. Aktsomhetsplikten pålegger enhver å opptre aktsomt, til å gjøre seg kjent med hvilke naturverdier som kan bli skadelidende og til å gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med forvaltningsmålene i §§ 4 og 5. Omfanget av plikten vil avhenge av en helhetsvurdering.

Faren for utilsiktet spredning av fremmede arter ved flytting av masser må også vurderes. Dette følger av den generelle aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6. Fra og med 1. januar 2016 vil mer konkrete krav ved innførsel og/eller flytting av masser som mulig bærer av fremmede organismer følge av forskrift om fremmede organismer (§ 24 andre og fjerde

ledd). Bestemmelsene inneholder blant annet krav om undersøkelser og tiltak for å begrense risikoen for utilsiktet innførsel og spredning av skadelige fremmede arter.

Som eksempel på hva skjellsand kan inneholde, kan nevnes nyper, nypefrø eller løsrevne biter av røtter og stengler fra den fremmede plantearten rynkerose (*Rosa rugosa*). Rynkerosen har spredt seg betydelig langs strendene i Norge, hvor den enkelte steder har etablert svært store bestander og fortrenget andre arter.

Friluftsløven

Det følger av friluftsløven § 13 første ledd at eier/bruker ikke må vanskeliggjøre ferdsel, opphold, bading eller høsting som er tillatt etter friluftsløven, med mindre dette tjener til eiers/brukes berettigede interesser og ikke er til utilbørlig fortrensel for allmennhetens utøvelse av allemannsrett. Allmennhetens adgang til ferdsel mv. etter friluftsløven vil i hovedsak avhenge av om området anses som utmark eller innmark. Et strandområde kan være utmark eller innmark, avhengig av omstendighetene (avstand til bebyggelse, terrengforhold, vegetasjon mv.). Etablering av kunstig sandstrand i utmark vil ikke i seg selv føre til at stranden endrer status fra utmark til innmark.

Friluftsløven § 13 første ledd gir anvisning på en interesseavveining mellom eier/brukers interesser og allemannsretten. Anleggelse av sandstrand vil ofte medføre at stranden oppfattes som et privat område uten rett til ferdsel eller opphold. Etablering av sandstrand eller oppfylling av sand vil likevel normalt ikke i seg selv anses som en vanskeliggjøring etter § 13 første ledd. I kombinasjon med andre innretninger som markerer privat eie og direkte eller indirekte hindrer ferdsel, kan bestemmelsen imidlertid få anvendelse.

Forurensningsloven

Oppfylling av skjellsand regnes som forurensning, jf. definisjonen i forurensningsloven § 6 første ledd nr. 1. Det må derfor alltid vurderes om etablering og vedlikehold av sandstrand krever tillatelse etter forurensningsloven. Dette gjelder uavhengig av om tiltaket krever tillatelse etter plan- og bygningsloven. Tiltakshaver må selv vurdere om det er behov for å søke om tillatelse og ved tvil kontakte fylkesmannen, som ut fra en skjønnsmessig vurdering avgjør om tiltaket krever slik tillatelse.

Oppfylling av rene masser faller utenfor forurensningsforskriften kap. 22 når formålet ikke er "å bringe det av veien". Behovet for tillatelse til oppfylling skal vurderes etter forurensningsloven § 8 tredje ledd, og det er bare der skadene eller ulempene overstiger det nevneverdige, at det kreves tillatelse etter forurensningslovens § 11. Ved vurderingen etter § 8 tredje ledd vil tiltakets størrelse og virkninger, herunder resipientens tilstand, ha betydning. At noe regnes som et "vesentlig terrenginngrep" etter plan- og bygningsloven, jf. scenario 2 og 3, er i utgangspunktet irrelevant i denne sammenheng. Som 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. Er sedimentene i tiltaksområdet forurenset vil det som hovedregel kreves tillatelse.

Kulturminneloven

Kulturminneloven gjelder også under vann langs kystlinjen. Ved tiltak som beskrives i kulturminneloven §§ 8 og 9, skal saken først forelegges kulturminnemyndigheten (fylkeskommunen), som skal vurdere om tiltaket kommer i konflikt med kulturminnehensyn. Etter kulturminneloven § 9 medfører alle offentlige og større private tiltak plikt til å undersøke om tiltaket kommer i konflikt med automatisk fredete kulturminner. Grensen for når et tiltak er "vesentlig" etter plan- og bygningsloven er ikke nødvendigvis sammenfallende med når meldeplikten inntreffer etter kulturminneloven. Dersom området ikke er avklart etter kulturminneloven i forbindelse med reguleringsplan, bør saken alltid forelegges fylkeskommunen som kulturminnemyndighet.

Skipsfunn er beskyttet direkte i medhold av kulturminneloven § 14. Tillatelse til tiltak som innebærer inngrep i skipsvrak, deres last eller tilbehør, gis av Riksantikvaren.

Annet regelverk

Det bør også vurderes om tiltaket krever avklaring etter havne- og farvannsloven, for eksempel bør lokal havnemyndighet uttale seg til hvor det bør opparbeides badestrender i forhold til farleder og annen ferdsel til sjøs.

Konklusjon

Det er i henvendelsen kategorisert flere typetilfeller av utleggelse av skjellsand. Departementet har valgt å svare mer generelt, da sakene må vurderes konkret og det krever flere opplysninger enn det som er oppgitt i brevet. Tilfellene vil variere fra å etablere en ny bystrand i et gammelt havneområde til påfyll av skjellsand der det fra før av er en naturlig strand. Plansituasjonen og virkningen av tiltaket på for eksempel naturmangfold og allment friluftsliv vil i disse to tilfellene antagelig være svært forskjellig.

Det er kommunen som etter en konkret vurdering avgjør hvilken saksbehandling som er nødvendig. I denne vurderingen vil både virkningen på omgivelsene og størrelsen på tiltaket ha betydning. Dersom tiltaket ikke er i samsvar med overordnet plan, må det søkes om dispensasjon fra planen eller reguleringsplan. Utgangspunktet er at oppfylling av skjellsand/etablering av sandstrand langs sjøen som oftest vil ha virkninger som gjør det til et vesentlig terrenginngrep som krever tillatelse etter pbl § 20-1 bokstav k og/eller dispensasjon fra pbl § 1-8. Det må også foretas en konkret vurdering av om oppfyllingen er i samsvar med gjeldende kommunale arealplaner (kommuneplan og reguleringsplan) for området. Tiltaket må også vurderes etter annet relevant regelverk, som naturmangfoldloven, friluftsløven, kulturminneloven, forurensningsloven og havne- og farvannsloven. Et vedtak etter plan- og bygningsloven vil normalt innebære avklaring i forhold til mange av disse sektorlovene.

I områder der det er betydelig antall søknader om etablering og vedlikehold av kunstige sandstrender, bør kommunen ta stilling til dette spørsmålet i kommuneplanen, eventuelt en egen plan for kystsonen. En kommuneplan eller reguleringsplan som viser konkrete områder eller har bestemmelser som regulerer kunstige sandstrender, krever at kommunen har gjort en overordnet vurdering av om påfylling kommer i konflikt med naturmangfold, landskap

og/eller andre allmenne interesser. Dette innebærer at det utvikles en differensiert praksis, fordi plansituasjonen og virkningen av tiltaket er ulik.

Med hilsen

Bjørn Casper Horgen (e.f.)
avdelingsdirektør

Kristin Nordli
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Kopi:
Samferdselsdepartementet, kystavdelingen
Nærings- og Fiskeridepartementet
Klima- og miljødepartementet