



Drammen kommune
Postboks 7500
3008 Drammen

Saksbehandler, innvalgstelefon
Andreas Røed, 32266614

Att. Lise Davanger Häusler

Vedtak om avslag på søknad om etablering av sandstrand ved gbnr. 111/616/0/0 i Drammen kommune

Vei, Natur og Idrett i Drammen kommune har søkt Fylkesmannen om tillatelse til etablering av sandstrand i Drammenselva ved gbnr. 111/616/0/0 i Drammen kommune. Fylkesmannen avslår søknad om tillatelse. Avslaget er hjemlet i forurensningsloven¹ § 11, jf. naturmangfoldloven² § 10.

Fylkesmannen fatter samtidig vedtak om gebyr på kr. 32 800,- for behandling av saken.

Vedtaket kan påklages av saken parter eller andre med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven³ § 28. Frist for å klage er tre uker fra vedtaket om avslag på søknad ble mottatt.

Fylkesmannen i Oslo og Viken viser til søknad om tillatelse etter forurensningsloven til etablering av sandstrand ved gbnr. 111/616/0/0 i Drammen kommune datert 23. oktober 2018.

Bakgrunn

I forbindelse med Friluftsløftet for Strømsø bydel i Drammen kommune, har innbyggerne i bydelen kommet med forslag om, og stemt frem et ønske om å etablere en offentlig sandstrand i Drammenselva (gbnr. 111/616/0/0). På bakgrunn av dette har Vei, Natur og Idrett i Drammen kommune søkt Fylkesmannen om tillatelse til å etablere en sandstrand i bukta mellom Jernbanekaia og Gyldenløve brygge. Sandstranden er ikke ment som badestrand, men som et supplement til DNT sin kajakkbrygge rett ovenfor stranden, og hovedformålet med stranden er at kajaker lettere skal komme seg ut og opp av vannet.

For etablering av sandstranden søker Drammen kommune om å få fylle ut 100 m³ med sand innenfor et område på 200 m². Per dags dato består dette området av en allerede eksisterende stein- og jordfylling. Drammen kommune søker også om å fylle ut 50 m³ sand hvert tredje år for vedlikehold av sandstranden. Det planlegges å etablere et ca. 30 cm tykt lag med sand, med jevn

¹ L13.03.1981 nr. 6 Lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven).

² L19.06.2009 nr. 100 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

³ L10.02.1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).



lagtykkelse som føres ca. 0-2 meter ut i vannet. Sanden skal tippes med lastebil på området og planeres ut med gravemaskin og for hånd.

Det planlegges å bruke natursand med fraksjon 0-4 cm for etablering av sandstranden. Natursand er knust sandstein, og sanden vil ha fargene gul, grønn og svart med skjær av rødt. Natursanden skal være vasket og siktet før utlegging.

Høring

Søknaden fra Drammen kommune har vært på høring i tidsrommet 15. februar 2019 til 22. mars 2019, og ble kunngjort på Fylkesmannens nettside, jf. forurensningsforskriften § 36-8. Søknaden ble også forhåndsvarslet sakens parter (jf. § 36-6), og andre enn sakens parter som vedtaket kan angå (jf. § 36-7).

Det kom seks uttalelser fra høringen. Uttalelsene var fra:

- Norsk Maritimt Museum
- Bane NOR SF
- Buskerud Fylkeskommune
- Drammensregionens brannvesen IKS
- Drammen sportsfiskere – Vannmiljøutvalget
- Gyldenløve Skuteforening

Norsk Maritimt Museum hadde ingen innvendinger til tiltaket.

Bane NOR SF gjør oppmerksom på at tiltaket vil være søknadspliktig etter jernbaneloven § 10 dersom tiltaket er innenfor 30 metersonen til jernbanespor. De understreker også at det er restriksjoner for bruk av gravemaskin, kran/lift eller lignende innenfor 30 meters avstand fra midten av nærmeste jernbanespor uten forutgående kontakt med Bane NOR.

Drammen kommune svarer at tiltaket ligger utenfor for 30-metersonen og at tiltaket derfor ikke er søknadspliktig etter jernbaneloven § 10.

Buskerud Fylkeskommune påpeker at det omsøkte tiltaket er lokalisert i et område som har vært preget av urban aktivitet over lang tid. Gjennom målrettet arbeid over mange år har elvebreddene gjennom Drammen by blitt gjort tilgjengelig for rekreasjon og friluftsliv. Påføring av sand på et så vidt avgrenset område som det søkes om anses ikke å ha negativ effekt på økologisk tilstand i vannforekomsten. Tiltaket anses derfor ikke av en slik karakter at det vanskeliggjør oppnåelse av miljømålet i vannforekomsten. Ut i fra dette mener Buskerud Fylkeskommune at vannforskriftens § 12 ikke kommer til anvendelse. Buskerud Fylkeskommune har ut fra dette ingen merknader til at tiltaket godkjennes som omsøkt.

Drammen kommune hadde ingen kommentarer til Buskerud Fylkeskommunes høringsinnspill.

Drammensregionens brannvesen IKS har en beredskapsplass ved den tenkte plassen for etableringen av sandstranden. Her sjøsetter brannvesenet blant annet båter som ligger i kai i perioden ca. 1 mai – 1. oktober. Sjøsetting av båt foregår ned en rampe langs bilbroen. Det må være tilstrekkelig plass for brannvesenets kjøretøy slik at de kan snu på plassen. Det må også være tilstrekkelig med plass slik at brannvesenet kan hensette/parkere sine kjøretøy der ved aktuelle hendelser. Plassen blir brøytet for snø om vinteren, slik at den er tilgjengelig og brukbar hele året.



Ved etablering av sandstrand må følgende punkter bli tatt hensyn til:

- Anleggsperioden må ikke hindre brannvesenets tilgang til, og bruk av beredskapsplassen.
- Når sandstrand er etablert må ikke det ha forringet beredskapsplassen.
- Brannvesenet må kunne bruke og utnytte beredskapsplassen slik den er tenkt.
- Det må ikke være hindringer i veien for brannvesenets bruk av beredskapsplassen.

Drammen kommune svarer at tiltaket ikke vil berøre plassen på oversiden (beredskapsplassen) der bilene står og snur, ei heller berøre rampen der båtene blir satt ut. Kommunen vil gå i dialog med Drammen brannvesen slik at anleggsperioden ikke vil komme i veien for brannvesenets øvelser. Aktivitet ved stranda vil i liten grad berøre brannvesenets beredskap. Eventuelle større arrangement i området må godkjennes av kommunen som grunneier, og da kan brannvesenet varsles.

Drammen sportsfiskere - Vannmiljøutvalget har stor sympati med den kajakkvirksomheten som drives i området og er ikke imot å lage en midlertidig strand slik at kajakkene kan settes trygt på vannet. På sikt må området i sin helhet rehabiliteres og bli en stolthet for byen. I dag kan området dessverre betegnes som forsøplet.

Drammens sportsfiskere gjør også oppmerksom på at de massene som ligger under Strømsøbrua ikke er anlagt som fundament for brua, men er senere tippet ulovlig ut i elva som midlertidig utfylling for å oppbevare avfallsmasser. Den er ikke regulert inn som fremtidig del av elvebredden, og skal på sikt fjernes. Derfor må status som midlertidig strand være viktig å bekjentgjøre. Det påpekes likevel at en sandstrand i området vil bli benyttet som badestrand av barn og ungdom i nærmiljøet, og at derfor badevannskvaliteten i forhold til nærliggende overvannsledning bør bli grundig utredet.

Drammen kommune svarer at etableringen av sandstrand er ment som et tiltak som skal vedlikeholdes helt til noe annet blir bestemt. Området er i dag regulert til park, turvei og lekeplass i reguleringsplanen Gyldenløve Brygge 22.10.1985. Sandstranden er som nevnt ikke ment som badestrand.

Gyldenløve Skuteforening er positive til at elvekanten settes i stand og at elven blir tilrettelagt for alle, men de har likevel noen bekymringer knyttet til strandens beliggenhet i forhold til deres bryggeanlegg. På grunn av alle brofundamentene i elva er strømforholdene i denne vika en stor utfordring. Strømmen går i «alle retninger». Innerst i vika er strømforholdene greie, men lenger ut er forholdene til strømmen sterkere. Langt nok ut er strømmen sterk, og det vil ta kort tid å bli dratt av strømmen bak skuteforeningens båter. Selv om skuteforeningen er forsiktige og oppmerksomme, mener de at det er risiko for at det kan oppstå en situasjon der mennesker dras bak deres båter når propeller er i gang.

Skuteforeningen har store båter med store propeller. Dette gir en sterk strøm som vil skyve mennesker ut i den kraftige strømmen som er under broene. Strømmen under broene er så sterk at om et barn skulle komme langt nok ut, vil ikke barnet klare å ta seg tilbake til land. En verre situasjonen er om noen er bak en av båtene som rygger ut. Et lite menneske bak en stor båt er ikke alltid lett å se. Spesielt om dette mennesket blir tatt av strømmen og da samtidig blir dratt delvis under vann.



Et annet moment er bakevjen på nedsiden av broene. Vannet som kommer med elven på Strømsø siden ender opp her, og oljesøl, store trær eller andre ting i vannet ender også her. Skuteforeningen gjør derfor oppmerksom på at en sandstrand ikke vil egne seg nedstrøms broene.

Drammen kommune svarer at stranden ikke vil være ment som badestrand. Hovedformålet med sanden er at kajakkere lettere skal komme seg ut og opp av vannet. Sandstranden er tenkt som et supplement til DNT sin kajakkbrygge rett ovenfor stranden. Området er dessuten lite attraktivt for badende, da dette er i et område der det samler seg drivende materiale i bakevja. Dessuten er det mye støy fra veibroen over og jernbanebroen like ved. Drammen kommune vil sette ut badebøyer i tilfelle folk er ute i vannet. Bøyene markerer der det er trygt å oppholde seg og hvor båtene bør holde seg unna. Kommunen kan sette opp informasjonsskilt dersom det blir nødvendig for sikkerheten.

Fylkesmannens vurdering

Generelt

Ved avgjørelse om tillatelse skal gis, skal Fylkesmannen i henhold til forurensningsloven § 11 femte ledd legge vekt på de miljømessige ulempene ved tiltaket, sammenholdt med de fordelene og ulempene tiltaket vil medføre. Fylkesmannen foretar en helhetlig vurdering der både miljøhensyn, forurensningshensyn og alminnelige samfunnsmessige hensyn tas med i betraktningen.

Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8-12 i samme lov legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold. Naturmangfoldlovens prinsipper blir derfor også lagt til grunn ved avgjørelse om tillatelse skal gis, og eventuelt på hvilke vilkår.

Tiltak som medfører fare for forurensning av vann vurderes også etter vannforskriftens⁴ § 4 om miljømål for overflatevann, som sier at «*tilstanden i overflatevann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og kjemisk tilstand*», samt § 12 i samme lov om ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst.

Regelverk og forurensning

Å tilføre sand til grunn eller vann, omfattes av forurensningsbegrepet i forurensningsloven § 6. Etablering av kunstige sandstrener regnes altså som forurensning. Dersom etablering av en kunstig sandstrand vil medføre forurensning med mer enn «*nevneverdige skader eller ulemper*» vil dette i utgangspunktet være forbudt, jf. forurensningsloven § 7 første ledd og § 8 tredje ledd. Fylkesmannen kan imidlertid gi tillatelse til å etablere en kunstig sandstrand, ut fra en betraktning av at fordelene ved det forurensede tiltaket er av en slik karakter at den aktuelle forurensningen anses som akseptabel, jf. forurensningsloven § 11.

Hva som skal til for at etablering av kunstig sandstrand medfører «*nevneverdig skade eller ulempe*» og som dermed er en type virksomhet som krever tillatelse etter forurensningsloven § 11 for å kunne finne sted lovlig, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. I stor grad er dette noe som beror på forurensningsmyndighetens skjønn. Relevante momenter i en slik vurdering er tiltakets størrelse, forurensningssituasjonen i området, virkninger sammenholdt med resipientens tilstand og den allerede samlede belastningen på det aktuelle økosystemet.

⁴ F15.12.2006 nr. 1446 Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).



Etablering av kunstige sandstrender kan medføre flere negative effekter for miljøet:

- Partikler kan spres i miljøet og forurense større områder enn bare der sanden blir lagt.
- Viktige naturtyper kan slammes ned eller fragmenteres.
- Grunne områder i og ved sjø som kan være viktige oppvekst- og beiteområder for fisk og fugl kan bli fortrenget.
- Fremmede arter kan innføres og fortrenge lokale arter.

Etablering av kunstige sandstrender krever som regel både en tillatelse fra kommunen etter plan- og bygningsloven og en tillatelse fra Fylkesmannen etter forurensningsloven § 11.

Forhold til plan og samfunnsmessige hensyn

Etter forurensningsforskriften § 36-2 skal søknad om tillatelse inneholde en redegjørelse for forholdet til eventuelle oversikts- og reguleringsplaner. I reguleringsplanen Gyldenløve Brygge vedtatt 22. oktober 1985 er området regulert til park, turvei og lekeplass. Per dags dato er dermed ikke etablering av sandstrand i tråd med reguleringsplan i dette området.

I e-post fra Drammen kommune datert 4. desember 2018 ble Fylkesmannen informert om at kommunen arbeider med å utforme en byggesøknad, samt en søknad om dispensasjon fra plan- og bygningsloven. Fylkesmannen har ikke mottatt dokumentasjon på at dispensasjon fra plan- og bygningsloven er innvilget.

Vanntype og miljøtilstand

Vannforskriften setter klare og konkrete mål om miljøforbedringer i vannmiljøet i Norge. Hver vannforekomst får sin tilstand undersøkt og klassifisert etter gitte rammer. God økologisk og kjemisk tilstand er målet for alle vannforekomster, jf. vannforskriften § 4. Dersom en vannforekomst ikke har god økologisk tilstand, skal tiltak for å forbedre tilstanden gjennomføres.

Vannforekomsten i det aktuelle tiltaksområdet er Drammensfjorden-indre (0101020801-C). I vannforvaltningsdatabasen Vann-Nett er Drammensfjorden-indre karakterisert som en sterkt ferskvannspåvirket fjord med «moderat» økologisk tilstand. Det er hovedsakelig de biologiske kvalitetselementene som gjør at Drammensfjorden-indre ikke oppnår «god» økologisk tilstand. Den kjemiske tilstanden i vannforekomsten er registrert som «dårlig» på grunn av påvisning av TBT, DDT og enkelte PAH-forbindelser i bunnsediment, samt påvisning av PFOS, bromerte difenyletere og kvikksølv i biota. Vannforekomsten er også i stor grad påvirket av diffus avrenning fra byer/tettsteder og diffus avrenning fra transport og infrastruktur, i tillegg til fysiske endringer forårsaket av mudring og utfyllinger.

Utfyllinger i form av etablering av sandstrender kan medføre risiko for forurensning og spredning av partikler. Dette gjelder spesielt for vannforekomster som Drammensfjorden-indre, der bunnsedimentet er forurenset med flere forbindelser. Forebyggende tiltak kan likevel gjennomføres for å begrense spredning av forurensning ved utfyllinger. Fare for spredning av forurensning ligger derfor ikke til grunn i Fylkesmannens avgjørelse om å avslå søknaden.

Naturmangfoldloven

Fylkesmannen som forurensningsmyndighet er gitt et vidt skjønn hva gjelder avgjørelsen av om tillatelse til forurensning skal gis og eventuelt på hvilke vilkår, jf. forurensningsloven § 11 femte ledd. Herunder bestemmelsens ordlyd, «skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre». Det er uomtvistet at



naturhensyn er relevante, og må kunne tillegges betydelig vekt ved avgjørelse av om tillatelse skal gis, jf. forurensningsloven § 2 nr. 1 og forurensningslovens formål i § 1 annet ledd.

Når Fylkesmannen som forurensningsmyndighet avveier fordeler og ulemper for om tillatelse skal gis, følger det av plikten i naturmangfoldloven § 7 at prinsippene i §§ 8-12 i samme lov skal legges til grunn i vurderingen og utøvingen av offentlig myndighet som har betydning for naturmangfoldet. Naturmangfoldloven § 8 *Kunnskapsgrunnlaget* stiller krav om at offentlige beslutninger som berører naturmangfold skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse, økologisk tilstand og effekten av eventuelle påvirkninger.

I Miljødirektoratets database Naturbase (2019) ligger tiltaksområdet innenfor naturtypen Drammenselva-Holmen (BN00083552) som utgjør Drammenselvas deltaområde. Dette deltaområdet regnes som svært viktig for biologisk mangfold, da Drammenselvas utløp er et av de mest artsrike fiskeområdene i Norge. Det er registrert 42 fiskearter i Drammenselva og Drammensfjorden. Det er derfor av nasjonal betydning å bevare fjorbassenget og de nedre deler av Drammenselva som beite-, reproduksjons- og oppvekstområde for fisk. Området ligger i utløpet av Drammenselva, og er delt av en holme dannet av elveavsetninger. Holmen er bebygd og utfyllinger av steinmasser har utvidet holmen mot fjordsiden. Ca. 90 % av vannmassene følger Strømsø siden, men 10 % følger Bragernessiden. I områder rundt tiltaksområdet er det også observert havørn, svartbak, stjertand, sothøne og dvergdykker, som alle er arter av særlig stor forvaltningsinteresse. I tillegg er det observert stær, fiskemåke og hønsehauk i området. Dette er arter av stor forvaltningsinteresse.

Fylkesmannen anser kunnskapsgrunnlaget som godt nok til å vurdere søknaden, og på bakgrunn av tilgjengelig informasjon velger vi å legge mindre vekt på føre-var prinsippet i naturmangfoldlovens § 9. Påvirkninger på et økosystem skal likevel vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for, jf. naturmangfoldloven § 10. Dette vektlegges i Fylkesmannens vurdering, da vi mener det er viktig å fokusere på at alle fysiske tiltak i sjø og i strandsonen er med på å øke den samlede belastningen på en resipient og på det biologiske mangfoldet.

Det aktuelle området det nå søkes om tillatelse til å etablere sandstrand i, er et område som er under sterk påvirkning fra diffuse forurensningskilder (som for eksempel fra infrastruktur, transport, tettbebyggelse/by), samt at området også er sterkt påvirket av Drammen havn og andre fysiske tiltak forårsaket av mudring og utfyllinger. Fylkesmannen er av den oppfatning at det fortsatt vil være mulig for kajaker å komme seg ut og opp av vannet, uten at det etableres en sandstrand på denne lokaliteten. Vi mener derfor at samfunnsnyttene av å etablere en sandstrand for dette formålet ikke veier opp mot de miljø- og forurensningsmessige konsekvensene tiltaket for øvrig vil medføre, jf. forurensningsloven § 11 femte ledd. Fylkesmannen mener også at Drammen kommune heller burde se etter andre lokaliteter som er bedre egnet for etablering av sandstrender, og som ikke inngår i områder som regnes som svært viktig for biologisk mangfold eller som allerede er under stor belastning.

Konklusjon

Fylkesmannen avslår søknaden fra Drammen kommune om tillatelse til etablering og vedlikehold av kunstig sandstrand ved gbnr. 111/616/0/0 i Drammen kommune med hjemmel i forurensningsloven § 11, jf. naturmangfoldloven § 10.

Fylkesmannen mener at samfunnsnyttene av å etablere en sandstrand for det aktuelle formålet ikke veier opp mot de miljø- og forurensningsmessige konsekvensene tiltaket for øvrig vil medføre, jf.



forurensningsloven § 11 femte ledd. Fylkesmannen mener også at Drammen kommune heller burde se etter andre lokaliteter som er bedre egnet for etablering av sandstrender, og som ikke inngår i områder som regnes som svært viktig for biologisk mangfold eller som allerede er under stor belastning.

Vedtak om avslag på tillatelse

Fylkesmannen i Oslo og Viken avslår søknad om tillatelse til etablering og vedlikehold av sandstrand ved gbnr. 111/616/0/0 i Drammen kommune.

Hjemmel for vedtaket er forurensningsloven § 11 femte ledd, jf. naturmangfoldloven § 10.

Vedtak om gebyr

Vi viser til Fylkesmannens varsel om gebyr datert 28. mars 2019. Fylkesmannen har ikke mottatt noen uttalelser til varselet og vedtar følgende:

Drammen kommune skal betale kr. 32 800,- i gebyr for behandling av søknaden. Hjemmel for vedtaket er forurensningsforskriften § 39-3, jf. § 39-4. Faktura med innbetalingsblankett ettersendes. Gebyret forfaller til betaling 30 dager etter fakturadato.

Klagegang

Vedtakene om avslag og plassering av gebyrsats, kan av sakens parter og andre med rettslig klageinteresse påklages til Miljødirektoratet, innen tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtakene er kommet frem, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

En eventuell klage skal fremsettes for Fylkesmannen i Oslo og Viken. Klagen skal angi hva det klages over, og den eller de endringene som ønskes. Klagen bør begrunnes, og andre opplysninger av betydning for saken bør nevnes, jf. forvaltningsloven § 32.

Med hilsen

Hilde Sundt Skålevåg
seksjonssjef

Andreas Røed
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent