

Lokal forvaltning av sjøområdene

Av Turid Winther-Larsen

Forfatteren er overingeniør (e.g. marinbiolog) ansatt hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Innlegg på fagtreff
30. november 1998.

Sammendrag

Mudring i grunne bløtbunnsområder i sjøen griper inn i gyte-, oppvekst og beiteforholdene på stedet, og kan bidra til et redusert antall arter her over tid. Særlovene som de sentrale myndighetene forvalter, er svært begrenset for å bidra til at slike områder og herunder det biologiske mangfoldet, bevares. Kommunene har den avgjørende muligheten til å ivareta plante- og dyrelivet i slike områder. Ved at kommunene benytter mulighetene i plan- og bygningsloven både i forbindelse med enkeltsaksbehandling og å nedfelle mål og retningslinjer i kommuneplaner og reguleringsplaner, kan det biologiske mangfoldet sikres også for fremtiden.

Innledning

Grunne sjø- og kystområder med bløtbunn har vært preget av økt aktivitet de siste årene, herunder inngrep og utnyttelsesformer som er motstridende med hensyn på bruk og vern av biologisk mangfold.

Sjøområdene i Oslo og Akershus er stadig utsatt for inngrep i gruntvannsområdene med bløt sjøbunn. Privatpersoner ønsker ofte å anlegge og ha tilkomst til egne brygger i strandsonen eller å «rydde opp» på stranden og gjøre «badevannet dypere». Disse personene søker derfor om å fjerne (mudre) et visst massevolum fra stedet. Eiendommene disse brukerne besitter, har ofte beliggenhet og bruksrett til naturlige gruntvannsområder.

Denne artikkelen tar utgangspunkt i eget arbeide vedrørende mudre- og dumpesøknader i Indre Oslofjord, og en rådende bekymring for inngrepenes betydning for det biologiske mangfoldet.

Dagens forvaltning og behandling av mudre-søknader

For å få lov til å mudre, så må grunneier innhente tillatelser etter ulike særlovverk, og arbeidet må meldes kommunen etter plan- og bygningsloven. Foreliggende utkast til retningslinjer for mudre- og dumpesøknader skisserer hvilke instanser søker må ta kontakt med, samt hvilke undersøkelser som

skal utføres på sjøbunnsmassene (f eks undersøkelser av miljøgiftinnhold) og krav til omkringliggende opplysninger som skal fremlegges. Søknader om mudring fremsettes av grunneier eller av et mudringsfirma, og søknaden sendes til Fylkesmannen.

At en mudresøknad skal behandles etter forurensningslovverket, er relativt godt kjent. Det har siden 1980 eksistert en forskrift som regulerer mudring etter forurensningsloven. Ny forskrift trådte i kraft 1. januar 1998. Videre har praksis siden 1984 vært at Fylkesmannen koordinerer innhenting av tillatelser etter havne- og farvannsloven fra Kystverket og det lokale havnevesen mm.

Mindre kjent er det derimot at slike tiltak også skal behandles etter plan- og bygningsloven. Slik behandling er av nyere dato: Plan- og bygningslovens virkeområde i sjø ble fastlagt i 1989, og loven gjelder ut til grunnlinjen. Det har videre vært en skjerping av kravet til behandling av inngrepssaker de senere årene.

For øvrig skal kulturminnevernet og Fiskerisjefen ha anledning til å uttale seg. Praksisen for å høre Fiskerisjefen er innarbeidet av Kystverket, mens kulturminnevernet ofte blir glemt.

Aktuelle problemstillinger

Det er en omfattende sakbehandling i saker som vedrører mudring, og tillatelser må foreligge fra alle instanser før et mudringstiltak kan gjennomføres. Søknad om mudringstillatelse følges ofte av en søknad om tillatelse om dum-

ping av massene. Mudre- og dumpe-søknaden behandles oftest samtidig, men det er et klart behov for å finne frem til en forvaltningspraksis som er raskere og gir en mer effektiv saksbehandling enn dagens.

Gruntvannsområder med bløt sjøbunn er svært næringsrike, og innehar en rekke aktive prosesser. Områdene er viktige gyte-, oppvekst- og leveområder for mange marine dyregrupper og fugl, samt at de er sentrale leveområder for en rekke planter og alger. Mudring av av slike områder kan ha medført store skadevirkninger på det marine liv og det biologiske mangfold. Gyte-, oppvekst- og leveområder kan ha blitt alvorlig forstyrret eller rasert. Videre mudring vil kunne få ytterligere negativ virkning. Det er derfor viktig å synliggjøre denne problemstillingen overfor kommunene.

Mudring kan også være gunstig for planter og dyr som lever i et område. Mange dyre- og plantesamfunn har etablert seg etter at mudring har vært utført. Opprettholdelsen av slike samfunn kan også være viktig og de bør forvaltes forsvarlig ved at levevilkårene opprettholdes.

Når miljøstatus skal gjøres opp innen en kommune eller i et geografisk område, er det derfor viktig at sjøområdene også tas med. Sjøområdene blir ofte glemt eller utelatt i slike sammenhenger, og uopprettelige skader kan ha skjedd før vi i det hele tatt får oppgradert problemstillingen vedrørende inngrep i sjøområdene.

Kommunens ansvar for forvaltningen av biologisk mangfold

Plan- og bygningsloven er kommunes mest sentrale lovverk for forvaltning av miljøet og miljøressursene. Kommunen har derfor det overordnede miljøansvar også i sjøområdene.

«Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområdene i Oslofjordregionen» (RPR) som trådte i kraft 9. juli 1993, gir muligheten for å legge føringer for areal- og ressursdisponeringen. I sjø gjelder retningslinjene for kommunens samlede områder, herunder vannflate, vannvolum og sjøbunnen ut til grunnlinjen.

Det er sagt at kommunene og fylkeskommunene skal legge RPR til grunn for planlegging og behandling av enkeltsaker etter plan- og bygningsloven. Kommunene kan på denne måten sørge for at nødvendige naturressurser tas vare på gjennom bevaring av det biologiske mangfoldet, f.eks. nøkkelbiotoper o.l. Videre kan mål for bevaring og forvaltning av ressursene og biologien i sjøområdene nedfelles i areal- og reguleringsplaner.

Plan- og bygningsloven og arealplaner laget ut fra denne, er derfor viktige styringsverktøy i forvaltningen av sjøarealene. Alle søknader om mudring (og dumping) skal behandles etter plan- og bygningsloven.

Utgangspunktet for RPR for Oslofjorden, var nettopp den nedbyggingen og gjentettingen av verdifulle arealer langs kysten som har funnet sted etter krigen - særlig etter 1960.

Min erfaring er at sjøområdene fortsatt blir lite fokusert og regulert i kommuneplanene. Videre blir det i saker som behandles etter plan- og bygningsloven, i liten grad tatt høyde for vern av det biologiske mangfoldet her (e.g. gruntvannsområdene). Områder som er grunnere enn 2 m er det området i sjø som normalt regnes som privat grunn. Kommunene anbefaler oftest mudretiltakene med utgangspunkt i grunneiers rett til bygging av brygge på egen eiendom.

Kommune har det overordnede miljøansvar for sine sjøarealer. Det er derfor kommunens oppgave og ansvar å ta stilling til hvilke samfunnstyper (dyre- og planteliv) i og nær sjøområdene de mener det er viktig å ivareta og hvordan dette skal gjøres. Gjennom arealplanen og behandling av saker etter plan- og bygningsloven, kan kommunen virkelig sette miljøet og bevarig av biologisk mangfold på dagsordenen.

Behandling av mudresøknader hos Fylkesmannen

I dag kommer de fleste mudresøknader direkte til Miljøvernavdelingen (her: Fylkesmannen i Oslo og Akershus (FMOA)). FMOA skal behandle søknadene etter forskrift om regulering av mudring og dumping i vassdrag og sjø, T-1213 (mudreforskriften).

Forskriften som trådte i kraft 1. januar 1998, erstatter forskriften fra 1980. Hovedforskjellen fra tidligere og någjeldende forskrift, er at Fylkesmannen har fått myndighet til å behandle søk-

nader både vedrørende rene og foruren-
sede sedimenter (kun rene tidligere), og
at mudring nå i utgangspunktet er forbudt.

Selv om mudring i utgangspunktet er forbudt, gir forskriftens § 6 mulighet til å gi tillatelse. Siden forskriften er hjemlet i forurensningsloven, er det de forurensningsmessige aspektene som skal vektlegges i avgjørelsen. Men det skal også legges vekt på de fordeler og ulemper tiltaket for øvrig vil medføre. FMOA synes derfor det er viktig alltid å innhente en uttalelse til mudringstiltaket fra kommunen før FMOA behandler søknadene etter mudreforskriften.

Sier kommunen ja til mudringen, behandler FMOA søknaden etter mudreforskriften og legger hovedvekten på de forurensningsmessige aspektene.

Det kan også nevnes at den nye forskriftens mulighet til å gjøre helhetlige betraktninger, vil gi rom for å ta hensyn til uttalelser om at mudringstiltaket det søkes om vil være uheldig for gyte- oppvekst- og beiteforholdene for fisk og andre marine arter.

Oppsummering og konklusjoner

Kommunene har altså det overordnede miljøansvar for sine sjøarealer. Kommunens må derfor ta stilling til hvilke samfunnstyper (dyre- og planteliv) i og nær sjøområdene de mener det er viktig å ivareta. Det er videre en overordnet målsetting om at bruk og vern av biologisk mangfold skal settes høyt på dagsordenen.

Når en kommune skal gjøre opp

miljøstatus, er det svært viktig at sjøområdene også tas med, og at de ses i sammenheng med det geografisk området arealene tilhører. Betydningen av de grunne bløtbunnsområdene for det biologiske mangfoldet må vurderes, og det bør etableres klare mål for områdene med gode forvaltningsstrategier.

Fylkesmennenes miljøvern-avdelinger bør også sette sjøområdene mer i fokus, slik at inngrep ikke medfører uopprettelig skade før problemstillingen vedrørende inngrep i sjøområdene blir oppgradert fra sentralt hold. Miljøvern-avdelingene kan videre formidle sine holdninger til kommunene både gjennom enkeltsaksbehandling og i egne brev hvor man mener sjøområdene kan være utsatt, samt gjennom innspill til kommune- og reguleringsplaner.

Kommunene bør som følge av dette, være første instans tvil å uttale seg og ta stilling til søknader om mudring (og utfyllinger og dumping). Dette for å få kjennskap til og oversikt over alle tiltak i sine områder, og kunne vurdere disse i forhold til planer og bestemmelser gitt for området.

Det er også et helt klart behov å etablere en raskere og mer effektiv behandling av disse søknadene. Et slikt arbeide bør skje som et samarbeide mellom de instanser som skal behandle søknadene.

Hvis både kommuner og fylker blir flinkere til å ta omsyn til sine sjøområder, og tenke mer helhetlig i forvaltningen også her, så er mulighetene gode for at det biologiske mangfoldet blir ivaretatt og bli til glede og nytte også for fremtidige generasjoner.

Kilder:

- Rundskriv T-4/93: Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen. Utfyllende kommentarer til Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen. Miljøverndepartementet.
- Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden: Natur - kultur - rekreasjon. Oppfølgingsprogrammet 1995-97. Miljøverndepartementet juni 1995
- Rundskriv T-4/96: Lov og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystsonen. Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet
- Forskrift om regulering av mudring og dumping i sjø og vassdrag. T-1213. Miljøverndepartementet.
- Utkast til Retningslinjer vedrørende mudring og dumping i marine områder. Opplysningsgrunnlag for søknader om tillatelse til mudring og/eller dumping av bunnsedimenter, datert 21.10.97.
- NIVA 1997: marine gruntvannsbiotoper rundt Fornebulandet i Indre Oslofjord. En veileder i marin biotopkartlegging og bruk av nøkkelbiotoper i kystsonoplanlegging. Rapport nr 3703-97.

MFT
Miljø- og Fluidteknikk A/S



Leveringsprogram

Prefabrikerte overløp og utstyr til avløpsnett.

FluidSep, høyt sideoverløp, tverroverløp, virveloverløp, FluidBend, FluidSip, FluidScreen, FluidGate, FluidVortex, FluidCon, FluidVertic, FluidHose, FluidTurbo, FluidVortex-E, FluidFlap, FluidCasca, FluidSwing, FluidSlot, FluidFlex, FluidFlush, Heimstad-lokket, Profa-kummen. **Vi skreddersyr for lokal tilpasning. Effektivt og nøyaktig.**

Ledende europeisk teknologi. Kontroll over utslipp fra ledningsnett.

Nye Vakåsvei 8C
N-1360 Nesbru

Tlf. 66 84 88 44
Fax 66 84 88 42