



Oslo kommune, Bymiljøetaten
v/Truls Korsæth
Postboks 636 Løren
0507 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon

Liv Ingrid Kravdal,

Dette brevet er fra Statsforvalteren som
frem til 31.12.2020 het Fylkesmannen

Avslag på søknad om bygging av vei med universell utforming i Gressholmen-Rambergøya naturreservat

Statsforvalteren avslår søknad om tillatelse til bygging av vei med universell utforming i Gressholmen-Rambergøya naturreservat med hjemmel i naturmangfoldloven § 48. Etter vår vurdering vil tiltaket kunne påvirke verneverdiene nevneverdig. Blant annet vil områder med den trua naturtypen åpen grunnlendt kalkmark bli berørt. En universelt utformet gangvei over Gressholmen vil, sammen med det nye aktivitetsområdet i småbåthavna, kunne øke presset på verneområdet uten at dette er tatt stilling til gjennom en forvaltningsplan og en besøksstrategi. Vi har dermed ikke kunnskap om konsekvenser av samlet belastning og legger vekt på føre-var-prinsippet.

Bakgrunn for saken

Vi viser til søknad mottatt 06.11.2020. Det er søkt om tillatelse til å opparbeide en gangvei med universell utforming i Gressholmen-Rambergøya naturreservat i Oslo kommune.

Det søkes om å anlegge en gangvei med universell utforming fra Gressholmen Kro over til båtopplagsområdet og den gamle flyhangaren. Omtrent 220 m av denne veien vil ligge innenfor Gressholmen Rambergøya naturreservat.

Søknaden begrunnes med at Bymiljøetaten i flere år har sett økt slitasje på vegetasjonen langs stien(e) fra dagens fergekai på nordøstsiden av Gressholmen og over til Gressholmen Kro, Rambergøya og Heggholmen. Dagens stisystem på Gressholmen er heller ikke tilrettelagt for personer med funksjonsnedsettelse. Fra høsten 2021 vil Ruter få en ny fergeløsning. De nye EL-fergene vil være tilpasset publikum med funksjonsnedsettelse, og Bymiljøetaten ønsker derfor å flytte fergekaia, samt opparbeide en vei som gjøre det mulig for alle å komme seg fra kaia og kroa fram til båtopplagsområdet. Den gamle fergekaia på nordøstre odde på Gressholmen er ikke tilpasset de nye fergene og midlertidige tilpasninger må gjøres til en ny fergekai kommer på plass. Søknad om ny fergekai, samt universelt utformet vei mellom kaia og kro, er søkt om i egen søknad. Denne saken omfatter altså kun opparbeidelse av vei mellom kroa og båtopplagsområdet.



Det er allerede etablert en midlertidig kjøretrasé mellom kroa og båttopplagsområdet i forbindelse med Eiendoms- og byfornyelsesetatens arbeid med nytt toalettanlegg tilhørende Gressholmen kro. Bymiljøetaten ønsker å benytte denne traséen til å lage gangveien. I søknaden begrunner Bymiljøetaten trasévalget med at kjøretraseen som er anlagt går gjennom områder med fremmede plantearter som de allerede bekjemper. De har derfor gode rutiner og erfaring med å bekjempe planter i dette området, og de kan derfor følge opp bekjempelsen i området i flere år. Videre skriver de at *«Etter gravearbeid og kjøring med tunge anleggsmaskiner er hele traseen oppkjørt og det vil ta lang tid før det vil gro seg til i området. Publikum vil da komme til å velge andre stier for å komme seg rundt på øya. Ved å anlegge ny UU-sti vil publikum raskere kunne bruke den opparbeidede stien og vi får kanalisert publikum vekk fra andre mindre stier der det ikke er ønskelig med slitasje»*.



Figur 1: Kart over Gressholmen. Stiplet rød linje viser omtrentlig plassering av omsøkte vei.

Vedlagt søknaden ligger det et notat fra biolog i Bymiljøetaten, Bård Bredesen. Her står det blant annet at tiltaket *«kan redusere ferdsel og slitasje når fergeanløpet flyttes fra østsiden av øya til småbåthavnen nordvest på øya og kanalisere ferdselen mer effektivt på øya»*. Det påpekes også at opparbeidelse av en større sti er i samsvar med skjøtselsplanen for verneområdet. Videre står det at *«Permanent anleggelse av tursti vil på den annen side beslaglegge areal med svært verdifulle naturmiljøer. Men hvis bredden på traseen begrenses til 1,5 meter vil det sannsynligvis ikke være vesentlig mer enn tidligere sti i området. Skaden kan i tillegg begrenses gjennom hensyn ved opparbeiding av turstien, vegetasjonsetablering og kompenserende tiltak»*. Det trekkes også fram at det er viktig at veien *«opparbeides på en slik måte at den blir en attraktiv sti, som fører til at andre traseer i mindre grad benyttes, og at man unngår slitasje/bruk av sideterrenget langs traseen»*.

Årsaken til at det er ønskelig med en universelt utformet gangvei til båttopplagsområdet er at det planlegges å ta i bruk området som aktivitetsområde. To av nabohusene til Gressholmen båtforening er leid ut til DNT med tanke på å utvikle et sjøbasert friluftssenter. DNT tar sikte på å tilby aktiviteter for alle, inkludert personer med funksjonsnedsettelse. På sikt har også Bymiljøetaten planer om å utvikle et bade- og aktivitetsområde i området mellom Rambergøya og Gressholmen. De opplyser om at de vil komme tilbake med en mer detaljert plan for dette tiltaket på et senere tidspunkt.



Veiens oppbygning er også beskrevet i søknaden. Før det tilføres grus legges det ut en fiberduk for å separere veimasser med lokale masser. På duken bygges gangveien først opp med 10-15 cm med pukk, og deretter 10-15 cm toppdekke med grus. Lokale masse vil vi i etterkant legge tilbake over grusdekket som kant på veien. På to steder (halvveis mellom hangaren og Gressholmen kro og rett ved kroa) er det nødvendig å lage en mindre oppfylling slik at helningen ikke blir for stor. Veien vil få en bredde på omtrent 1,5 m, og det opplyses om at veien vil legges lengst unna områdene med den trua naturtypen åpen grunnlendt kalkmark.

I notatet fra Bredesen nevnes det også mulige forslag til kompensierende tiltak. For eksempel kan dagens kai fjernes for å hindre slitasje på stiene i nord på øya. Engarealene på sørsiden av veien kan også forholdsvis enkelt restaureres ved rydding av unge trær gradvis over flere år. Et annet aktuelt kompensierende tiltak som foreslås er spesialskjøtsel av eksisterende forekomster av truede arter i området langs anleggstraseen, slik at disse skal få best mulig forhold, mindre konkurranse og på sikt spre seg utover.

Lovgrunnlag

Statsforvalteren er forvaltningsmyndighet for Gressholmen-Rambergøya naturreservat. Vi forvalter verneområdet etter en egen forskrift med bestemmelser som sier noe om formålet med vernet, og hvilke tiltak og aktiviteter som er tillatt, forbudt eller som krever tillatelse.

Forskrift om vern av Gressholmen-Rambergøya naturreservat ble fastsatt ved kongelig resolusjon av 02.10.1992. «Formålet med verneområdet er:

- å bevare et marint gruntvannsområde med tilhørende plante- og dyreliv for forskning og undervisning
- å bevare vokseplasser for særpregete og artsrike vegetasjonssamfunn på kalkrik grunn
- å bevare verdifulle geologiske forekomster
- å sikre spesielle forekomster av virvelløse dyr»

I denne saken er det spesielt punktene 1 og 3 i verneforskriftens kapittel 4 som vil være sentrale. Under gjengis disse punktene.

1. All vegetasjon i vann og på land er vernet mot enhver form for skade og ødeleggelse. Det er forbudt å fjerne planter eller plantedeler. Nye plantearter må ikke innføres.

3. Det må ikke iverksettes tiltak som kan endre de naturgitte forhold, som f. eks. oppføring av bygninger, anlegg og faste innretninger, brygger og båtfester, opplag av båter, hensetting av campingvogner o.l., framføring av nye luftledninger, jordkabler og kloakkledninger, bygging av veier, drenering og annen form for tørrlegging, uttak, oppfylling, planering og lagring av masse, ny utføring av kloakk eller andre konsentrerte forurensningstilførsler, henleggelse av avfall, gjødsling og bruk av kjemiske bekjempningsmidler. Opplistingen er ikke uttømmende.

I verneforskriftens punkt 4 kapittel 5 står det at bestemmelsene i kapittel 4 blant annet ikke er til hinder for rydding og vedlikehold av eksisterende stier på Gressholmen. Omsøkte vei vurderer vi imidlertid som et så stort inngrep at det ikke kan regnes som rydding eller vedlikehold.

Verneforskriften åpner ikke for at vi kan gi tillatelse til opparbeidelse av veien. Statsforvalteren kan, i slike tilfeller, vurdere søknaden etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven (nml) § 48. Vi kan gi dispensasjon dersom tiltaket ikke er i strid med verneformålet og ikke vil påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

Dispensasjonsmuligheten i nml. § 48 skal være en sikkerhetsventil, som skal fange opp uforutsette eller spesielle/særlige tilfeller. Hjemmelen skal ikke brukes til å utvide rammen for vernevedtaket



ved at det rutinemessig gis dispensasjon til tiltak/aktiviteter som i utgangspunktet er forbudt. At vilkårene er oppfylt gir ikke krav på tillatelse. Det er opp til Statsforvalteren å vurdere om søknaden gir grunn til å gi dispensasjon fra verneforskriften i dette tilfellet.

Det følger av nml. § 7 at prinsippene i lovens §§ 8-12 skal ligge til grunn som retningslinjer ved behandling av søknaden. Dette innebærer at kunnskapsgrunnlaget i saken skal være tilstrekkelig. I tillegg skal prinsippene om føre-var, samlet belastning på økosystemet, kostnader ved miljøforringelse og miljøforsvarlige driftsmetoder vurderes.

Statsforvalterens vurdering

Beslutninger som berører naturmangfold skal bygge på kunnskap om naturverdier og effekten av påvirkninger. Fylkesmannens kunnskap om verneområdet er basert på informasjon fra Naturbase, Artskart, skjøtelsesplanen for området, rapport fra Cowi og Eiendoms- og byfornyelsesetaten «Gressholmen – nytt toalettbygg – vurdering av skade på naturmangfold etter anleggsarbeider», mottatt søknad, samt generell kunnskap tilegnet som forvalter av verneområdet og tidligere gjennomførte befaringer til området. Når det gjelder overnevnte notat fra biolog i Bymiljøetaten, er også dette en del av kunnskapsgrunnlaget, men det må leses i lys av at det ble laget i forbindelse med en annen fremtidig plassering av fergeleiet enn det som nå er aktuelt.

Den omsøkte turveien vil legges gjennom et område som er registrert som åpen grunnlendt kalkmark etter DN-håndbok 13. Denne naturtypen er «sterkt truet» (EN) på rødlista for naturtyper. Naturtypen er en «hotspot» for svært mange arter, inkludert mange truede arter, og naturtypen er under stort arealpress. Utbredelsen av naturtypen er snever, fra Grenlandsområdet i sør til Mjøsregionen i nord, men med hovedutbredelsen sin i kyststrøket rundt Indre Oslofjord. Åpen grunnlendt kalkmark ble i desember 2020 gitt status som «utvalgt naturtype». Verneområdet ble kartlagt etter NiN-metodikken i 2018. Ifølge denne kartleggingen vil veien gå gjennom naturtypene sterkt kalkrik eng med mindre hevdpreg, lyng-kalklågurtskog og kalklågurtskog.

I Artskart er det registrert flere rødlistede arter i nærheten av traséen, blant annet lodnefiol (EN), bulmeurt (EN), aksveronika (VU), smaltimotei (VU), stjernetistel (NT), smånøkkel (NT) og soppen *Dermoloma josserandii josserandii* (EN). Området er også registrert som del av et større leveområde for arter av nasjonal forvaltningsinteresse, blant annet alm (VU), svartmispel (VU), dvergmispel og jordbærkløver (VU). Om noen av de nevnte artene vil klare å reetablere seg ved restaurering av kjøretrasé er imidlertid usikkert.

Kjøretraséen som allerede er opparbeidet går gjennom arealer med åpen grunnlendt kalkmark og annen verdifull natur. Den 15.10.2020 sendte vi et varsel om pålegg om retting av blant annet kjøretraséen til Eiendoms- og byfornyelsesetaten. I etterkant av dette varselet har vi fått inn en rapport utarbeidet av Cowi der det er gjort en vurdering av skadene på naturmangfold etter anleggsarbeidet, samt en beskrivelse av hvordan området kan restaureres. For området med åpen grunnlendt kalkmark står det blant annet som følger: «Det er mulig å fjerne tilførte masser og skaden vurderes som reversibel. Omfanget kan reduseres ved gjennomføring av tiltak, men det vil ta mange år før lokaliteten er tilbake til god kvalitet.» Vi vurderer at det er en betydelig risiko for nedbygging av verneverdier som alternativt kunne hatt gode kvaliteter i etterkant av restaurering. I tråd med føre-var prinsippet skal denne risikoen tillegges vekt i vurderingen av søknaden.

Statsforvalteren kan som nevnt gi dispensasjon etter nml. § 48 dersom tiltaket ikke er i strid med verneformålet og ikke vil påvirke verneverdiene nevneverdig eller dersom sikkerhetshensyn, eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig. Vi kan ikke se at vesentlige samfunnshensyn tilsier behov for å tilrettelegge med universelt utformet sti over Gressholmen. Selv



om universell utforming er et viktig prinsipp for å sikre en inkluderende samfunnsutvikling, kan det ikke legges til grunn at naturreservater generelt skal tilrettelegges universelt. Vi forvalter et stort antall by-nære naturreservater. Å legge avgjørende vekt på hensynet til universell utforming i denne saken ville derfor kunne føre til en uhåndterlig presedens som uthuler vernet. Vi kan heller ikke se at det er andre tunge samfunns- eller sikkerhetshensyn som gjør denne veien nødvendig. Det kan dermed kun gis tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med verneformålet og ikke vil påvirke verneverdiene nevneverdig.

I seg selv vil veien føre til nedbygging av blant annet åpen grunnlendt kalkmark, men veien kan også ha en positiv effekt ved at man får kanalisert ferdselen, som igjen vil føre til at slitasjen andre steder minker. Disse hensynene må veies opp mot hverandre.

I skjøtelsesplanen for Gressholmen, Rambergøya og Heggholmen er et av de foreslåtte tiltakene å *«Kanaliser ferdselen ved at stien fra ferjekaia tilrettelegges og bearbeides som turvei. Det bør vurderes om stien skal opparbeides med trappetrinn og gruses. Antallet stier bør reduseres ved at de uønskede stiene stenges med for eksempel kvister, døde trær og eventuelt skilt. Hvilke stier som skal stenges bør avgjøres ved en befaring med representanter fra bl.a. kommunen, Fylkesmannen's miljøvernavdeling og oppsynet.»* Ferjekaia det henvises til her er dagens fergekai og de stiene som går ut fra denne. I denne planen er det ikke tatt stilling til hvor stien eller veien bør legges. Den omsøkte plasseringen av veien kan være et fornuftig alternativt, fordi den vil lede publikum lengst mulig unna bløtbunnsområdet mellom Rambergøya og Gressholmen. Ferdsel på stien sør for hangaren vil dermed kunne bli mindre brukt, og dermed færre forstyrrelser for fugl som oppholder seg i bløtbunnsområdet. Uavhengig av trasevalg bør kanaliseringstiltak utformes minst mulig inngripende

Kunnskap om den samlede belastningen skal ligge til grunn for vurderingen. Dette innebærer at virkningene av veien skal vurderes i sammenheng med andre effekter på det samme naturmangfoldet. En universelt utformet gangvei over Gressholmen vil, sammen med det nye aktivitetsområdet i småbåthavna, bidra til å styrke Gressholmen som destinasjon og øke presset på verneområdet. Selv om aktivitetsområdet legges utenfor vernegrensen, kan det likevel trekke nye brukergrupper til øya og inn i naturreservatet og bidra til økt belastning på verneverdiene. Vi vil spesielt trekke fram nærheten til bløtbunnsområdet, der det deler av året er begrensninger i visse typer ferdsel. Hvilke konsekvenser en ny vei og planlagt aktivitet i småbåthavna vil ha for verneverdiene, bør tas stilling til gjennom en helhetlig plan, fortrinnsvis gjennom en forvaltningsplan og en besøksstrategi. Uten slike helhetlige planer har vi ikke et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om virkninger på verneverdiene og må legge vekt på føre-var prinsippet jf. naturmangfoldloven § 9.

Etter vår vurdering vil tiltaket kunne påvirke verneverdiene nevneverdig, og vi mangler oversikt over den samlede belastningen på verneområdet. Vi vurderer at vilkårene for å gi dispensasjon med hjemmel i nml. § 48 ikke er oppfylt.

Vedtak

Statsforvalteren avslår søknad om tillatelse til bygging av vei med universell utforming i Gressholmen-Rambergøya naturreservat med hjemmel i naturmangfoldloven § 48.

Klageadgang

Du kan klage på dette vedtaket til Miljødirektoratet innen tre uker, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Klagen skal sendes til Statsforvalteren. Klagen må inneholde opplysninger om hvilket vedtak som påklages, årsaken til klagen, hvilke endringer som ønskes og eventuelt andre opplysninger som kan ha betydning for vurdering av klagen. Partene i saken har adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Den som klager kan be om at iverksettelsen av vedtaket utsettes.



Med hilsen

Karsten Butenschøn (e.f.)
seksjonssjef
Klima- og miljøvernavdelingen

Liv Ingrid Kravdal
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

OSLO KOMMUNE EIENDOMS- OG BYFORNYELSESETATEN Postboks 491 Sentrum 0105 OSLO