Miljø-
direktoratet

OSLO KOMMUNE BYMILJØETATEN
Postboks 636 Løren
0507 OSLO

Trondheim, 01.11.2021

Deres ref.:	Vår ref. (bes oppgitt ved svar):	Saksbehandler:
	2020/7820	Tone Lise Alstad Eid

Vedtak i klagesak om bygging av gangvei med universell utforming i Gressholmen-Rambergøya naturreservat

Vi viser til klagen på Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt vedtak av 10.02.2021 om avslag på søknad om bygging av vei med universell utforming i Gressholmen-Rambergøya naturreservat. Klagesaken ble oversendt fra Statsforvalteren i Oslo og Viken 22.06.2021.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt vedtak om avslag på søknad om bygging av gangvei i Gressholmen-Rambergøya naturreservat.

Vedtaket er fattet etter naturmangfoldloven § 48, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Kort om bakgrunnen for saken

Oslo kommune søkte høsten 2020 om å anlegge en gangvei med universell utforming fra Gressholmen Kro over til båtopplagsområdet og den gamle flyhangaren. Den planlagte gangveien er på 250 meter, av dette er omtrent 220 meter innenfor Gressholmen-Rambergøya naturreservat. Bakgrunnen for søknaden er økt slitasje på vegetasjonen langs stiene fra dagens ferjekai på nordøstsiden av Gressholmen og over til Gressholmen Kro, Rambergøya og Heggholmen. Det er allerede etablert en midlertidig kjøretrasé mellom kroa og båtopplagsområdet i forbindelse med arbeid med nytt toalettanlegg ved Gressholmen Kro. Det er denne traseen som ønskes benyttet. Gangveien vil ha en bredde på opp til 1,5 meter, og er planlagt plassert lengst mulig unna områdene med utvalgt naturtype åpen grunnlendt kalkmark. En annen årsak til ønsket om universelt utformet gangvei til båtopplagsområdet er at det planlegges å ta i bruk området som aktivitetsområde. To hus er leid ut til DNT med tanke på å utvikle et sjøbasert friluftssenter.

Det er tidligere gitt tillatelse til flytting av fergekaia fra den nordøstre odden på Gressholmen til kaia nedenfor Gressholmen Kro. Dagens ferjekai skal fjernes.

Miljø-
direktoratet

Statsforvalteren i Oslo og Viken avslo søknaden om bygging av gangvei med universell utforming i vedtak 10.02.2021. Statsforvalteren vurderte den omsøkte gangveien til å være i strid med verneformålet med naturreservatet, og at den kan påvirke verneverdiene nevneverdig.

Statsforvalteren la vekt på at den omsøkte gangveien vil berøre områder med den utvalgte naturtypen åpen grunnlendt kalkmark, og at en universelt utformet gangvei over Gressholmen sammen med det økt aktivitet i båtopplagsområdet, vil kunne øke presset på verneområdet. Statsforvalteren vise til at konsekvensene for den samlede belastningen på verneverdiene bør tas stilling til gjennom en helhetlig plan, fortrinnsvis gjennom en forvaltningsplan og en besøksstrategi. Uten en helhetlig plan vurderte Statsforvalteren at kunnskapsgrunnlaget om virkninger på verneverdiene ikke vil være tilstrekkelig, og føre-var prinsippet ble derfor vektlagt. Statsforvalterens vurdering er at vilkårene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt.

Begrunnelse for klagen

Oslo kommune ved Bymiljøetaten klaget på avslaget i brev av 22.02.2021. Kommunen eier Gressholmen og Rambergøya og forvalter øyene i tråd med reglene for naturreservatet. Øyene i Oslo kommune er svært populære frilufts- og rekreasjonsmål for publikum, og kommunen har registrert en betydelig økning i besøk de siste årene.

Kommunen arbeider kontinuerlig med tilrettelegging av øyene for publikum, og har et stort fokus på å tilrettelegge øyene for alle brukergrupper med universell utformet tilpasning av stier, toaletter, badeplasser samt kaianlegg. Stien fra dagens fergekai helt nord på Gressholmen er bratt og uframkommelig for mange brukergrupper. Den går gjennom et område med verdifull kalkfurskog. Fordi det ikke er opparbeidet en trasé sprer stien(e) seg utover i terrenget med mye slitasje. Kommunen planlegger å flytte ferjekaia til det eksisterende bryggeanlegget på østsiden av Gressholmen, noe som vil gi besøkende lettere tilgang til de sentrale oppholdsområdene, Friluftssenteret og båtforeningen. Kommunen ønsker å opparbeide en enkel sti fra den nye fergekaia, forbi Gressholmen Kro, og over til aktivitetsområdene. Stien planlegges bygget i en bredde på 1,2m til 1,5m og bli bygget med rene, tilkjørte steinmasser, Det vil ikke bli noen skader på sideterreng. Den foreslåtte stien følger en allerede opparbeidet trasé, samtidig som den vil ivareta og skåne sårbare naturtyper.

Det har alltid gått en sti der den nye gangveien er tenkt, og denne stien vil bli brukt av publikum uansett om det kommer universelt utformet gangvei eller ikke. De aller fleste fra båthavna som skal til Gressholmen Kro bruker denne stien. En ny sti vil erstatte flere relativt store stier som går nærmere de nevnte artene og sårbare naturområder enn den nye stien vil gjøre, og vil da minske tråkket over sårbare områder og kanalisere publikum vekk fra flere lokaliteter som er registrert som åpen grunnlendt kalkmark. En tilrettelagt gangvei vil derfor redusere slitasjen sett opp mot dagens bruk. På befaring i forkant av søknaden ble det registrert to mindre områder med grunnlendt kalkmark, og det er lagt en plan for hvordan stien kan legges for å minimere skader på lokalitetene.

Kommunen ønsker så langt det er mulig å tilpasse og tilrettelegge tilgang til natur for alle brukergrupper. Det viktigste med stien er ikke å gi en universell tilgang til naturreservatet, men gi tilgang til friområder, båtforening og friluftssenteret. Besøkssenteret til DNT vil komme, og turister med rullestoler og barnevogner vil komme til øya. I tillegg vil båtforeningen fremdeles være på øya, som igjen medfører båteiere med trillevogner og liknende. Alle disse vil komme til øya uansett om ny sti blir anlagt.

De eksisterende stiene vil få mer slitasje, og flere stier gjennom sårbare områder vil bli berørt. Bymiljøetaten mener at kunnskapen om den fremtidige bruken og forvaltning av øya er god. Ved å ta høyde for fremtidig økt bruk av øya og kanalisere publikum vekk fra flere sårbare områder vil vi ta bedre vare på sjeldne naturtyper.

Statsforvalterens vurderinger

Statsforvalteren har i sin forberedende klagebehandling gjennomgått anførslene i klagen. Statsforvalteren er enig i at det er et behov for kanalisering av ferdselen på Gressholmen. Det er også et anbefalt tiltak i skjøtselsplanen for Gressholmen, Rambergøya og Heggholmen at en av stiene bearbeides som turvei og at antall stier reduseres. Den omsøkte plasseringen av veien kan være et alternativ, men kanaliseringstiltak bør utformes minst mulig inngripende og basert på en besøksstrategi som gir sikrere kunnskap om de besøkende og hvilke tiltak som vil ha tiltenkt effekt.

Statsforvalteren viser til at området der den omsøkte veien ender, ikke er et naturlige endepunkt for ferdselen i området i dag. Svært mange brukere av området har Rambergøya som mål. Det presiseres at Statsforvalteren ikke var til stede på befaringen i området. Statsforvalteren kan ikke se at vesentlige samfunnshensyn tilsier behov for å tilrettelegge med universelt utformet gangvei over Gressholmen. Det nye ferdselssporet som har etablert seg i denne traséen etter utbyggingen ved Gressholmen kro vil være godt tilgjengelig for alle som ferdes til forts. Statsforvalteren mener tilleggsgevinsten ved universell utforming ikke står i forhold til risikoen for økt belastning. En universell utforming av denne stien vil gi den en høyere teknisk standard og dermed være et større naturinngrep enn dagens situasjon. Stien vil fremstå som et fremmedelement i naturen og vil tilrettelegge for og kunne tiltrekke seg mer trafikk. Å legge avgjørende vekt på hensynet til universell utforming i denne saken vil etter Statsforvalterens vurdering kunne føre til en uhåndterlig presedens som uthuler vernet. Det er ikke manglende kunnskap om naturmangfoldet som gjør at en velger å vurdere saken ut fra føre-var-prinsippet, det er kunnskapsgrunnlaget knyttet til om tiltaket vil ha den tiltenkte virkningen som er utilstrekkelig. Statsforvalteren mener at presset på øya er såpass stort i dag, at det er risiko for at ytterligere tilrettelegging for allmenheten på sikt vil øke den samlede belastningen på verneverdiene. Dette gjelder også omsøkte gangvei, til tross for at dagens sti allerede benyttes av enkelte med barnevogn eller rullestol. Statsforvalteren vurderer at tilretteleggingstiltak på øya må inngå i en helhetlig plan, før de eventuelt kan iverksettes. Avslaget opprettholdes, og saken oversendes til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Miljødirektoratets vurderinger

Vi er klageinstans i saken, og kan derfor prøve alle sider av den. Vi kan også ta hensyn til nye omstendigheter og forhold som ikke er tatt opp i klagen.

Gressholmen-Rambergøya naturreservat ble vernet ved kgl.res. 02.10.1992. Naturreservatet dekker et areal på 450 dekar, hvorav 236 dekar er landareal. Formålet med vernet 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, og å sikre spesielle forekomster av virvelløse dyr.

I naturreservatet er all vegetasjon vernet mot enhver form for skade og ødeleggelse. Det er forbudt å iverksette tiltak som kan endre de naturgitte forhold, som for eksempel bygging av veier, drenering, uttak, oppfylling, planering og lagring av masse, se forskriften punkt IV nr. 3.

Gjennom verneprosessen er det tatt konkret stilling til hvilke vernebestemmelser og hvilket restriksjonsnivå som skal gjelde i naturreservatet. Det er fastsatt spesifikt forbud mot byggevirksomhet, blant annet bygging av veier. Verneforskriften har ikke unntaksbestemmelser som åpner for at det kan gis tillatelse til slike tiltak, og søknaden må derfor behandles etter naturmangfoldloven § 48.

Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at dispensasjonsbestemmelsen i § 48 ikke kan brukes for å utvide den rammen som er trukket opp i vernevedtaket. Bestemmelsen skal være en sikkerhetsventil for tiltak som ikke kunne forutses eller spesielle tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. For at en dispensasjon skal kunne gis må begge vilkårene i bestemmelsen være oppfylt. Selv om vilkårene er oppfylt gir ikke dette noe krav på dispensasjon, bestemmelsen er en kan-bestemmelse som innebærer at det skal foretas en konkret vurdering av om det skal gis dispensasjon. Blant annet vil omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av tiltaket ha betydning. Også om det vil stride mot verneverdiene om tilsvarende dispensasjonssøknader blir innvilget i fremtiden, inngår i denne vurderingen.

I vurderingen av om et tiltak eller en aktivitet er i strid med verneformålet gjøres en konkret vurdering av tiltakets art, plassering, varighet og omfang. Statsforvalteren viser til at det er god kunnskap om naturmangfoldet og verneverdier i naturreservatet. Det er utarbeidet en skjøtselsplan som blant annet omtaler trusler mot verneverdiene og skjørselsbehov. Planen er utarbeidet i 2007 av BioFokus på vegne av forvaltningsmyndigheten. For sone 1 Gressholmen viser skjøtselsplanen til at slitasjen på vegetasjonen enkelte steder er svært stor, og på utsatte steder er vegetasjonen helt borte eller snauspist som en kombinasjon av stor ferdsel og kaninenes tidligere beiting. Kanalisering av ferdselen er et anbefalt skjøtselstiltak. I skjøtselsplanen er det foreslått at stien fra ferjekaia tilrettelegges og bearbeides som turvei, og at antallet stier bør reduseres ved at de uønskede stiene stenges med for eksempel kvister, døde trær og eventuelt skilt.

Miljødirektoratet har forståelse for ønsket om tilrettelegging og også at det på Gressholmen er et behov for kanalisering av ferdselen. Det legger også Statsforvalteren til grunn i sitt vedtak. Statsforvalteren har gjort en konkret vurdering av den omsøkte stien, og vurderer at denne vil være et større naturinngrep enn dagens situasjon, og viser til usikkerhet omkring virkningen av stien. Miljødirektoratet finner ikke grunnlag for å overprøve Statsforvalterens vurdering av at gangveien med den størrelse og plassering som omsøkt kan påvirke verneverdiene og gi en uheldig presedensvirkning.

Miljødirektoratet er enig i at tilretteleggingstiltak og vurdering av tiltak for kanalisering av ferdselen bør skje etter en helhetlig plan, og ser det som naturlig at dialogen om utfordringer og aktuelle tiltak skjer mellom kommunen og Statsforvalteren som forvaltningsmyndighet for naturreservatet. Klagen fra Oslo kommune tas ikke til følge.

Klagerett

Vedtaket er endelig, og dere kan ikke klage på vedtaket.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Fossum	Tone Lise Alstad Eid
seksjonsleder	seniorrådgiver

Kopi til:
Statsforvalteren i Oslo og Viken