

Byrådets sak

Vår ref. (saksnr.):
20/4758 - 15

Byrådets sak nr.:
38/22

Vedtaksdato:
21.12.2022

Bærum kommune - offentlig ettersyn av forslag til detaljregulering for friluft søy i Lysakerfjorden. Oslo kommunes uttalelse

Saksfremstilling:

Det vises til brev av 24.10.2022 fra Bærum kommune vedrørende forslag til detaljregulering for friluft søy i Lysakerfjorden som er lagt ut på høring med frist for uttalelse innen 09.12.2022. Oslo kommune har fått innvilget fristutsettelse til 23.12.2022 med å gi høringsuttalelse.

Vedtakskompetanse:

Myndighet til å avgi uttalelse til nabokommuners plan- og utbyggingssaker er av bystyret delegert til byrådet med videredelegering til byråden for byutvikling, jf. byrådets vedtak av 03.07.2001, sak 1360, jf. bystyrets vedtak av 30.05.2001, sak 218.

Vedtak/Oslo kommunes uttalelse:

Planforslaget

Bærum kommune forslår å anlegge et nytt offentlig friluftsområde som en øy i sjøen ved Fornebukta øst for Fornebu. Øya skal etableres med masser fra infrastrukturprosjekter i regionen. Tiltaket har store konsekvenser for naturverdier både på land og i vann.

Sammendrag

Øya foreslås etablert i Lysakerfjorden og berører flere arter og naturtyper som både Bærum og Oslo kommune har et felles ansvar for å sikre og ivareta. Oslo kommune stiller seg svært kritiske til detaljregulering og etablering av ny øy i Lysakerfjorden.

Etableringen og bruken av øya vil komme i konflikt med viktige naturverdier og biologisk mangfold i fjorden, og dermed også viktige innsatsområder og tiltak i *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv* (Klima- og miljødepartementet, 2021). Bevaring av utvalgte naturtyper og restaurering av naturverdier er innsatsområder. Det betyr at vi må ivareta de marine naturtypene som finnes, i tillegg til å gjennomføre tiltak for å bedre forholdene. Oslo kommune mener at prosjektet ikke ivaretar «føre-var» prinsippet og er bekymret for presedensen foreslåtte tiltak vil gi for krav til kunnskapsgrunnlag i lignende saker og konsekvenser som kan aksepteres i fremtidige planer.

Saken er ikke tilstrekkelig opplyst, og det er stor variasjon i hvordan og hvor ulike tema i planen omtales. Saken har flere elementer som er utilstrekkelig eller uklart belyst når det gjelder anleggsfasens konsekvenser, vannkvalitet, forurensning og naturmangfold. De negative konsekvensene for natur og miljø er ikke tillagt nok vekt i den helhetlige vurderingen av konsekvensene ved å tilrettelegge for friluftsliv.

Tiltaket vil være et ledd i det omfattende behovet for massehåndtering i regionen. Dette kunne med fordel kommet tydeligere frem i saken som en viktig årsak både for forståelse av saken og for å få løftet diskusjonen rundt behovet for og utfordringene med massehåndtering.

Oslo kommunes innspill redegjøres for i mer detalj nedenfor og knytter seg i hovedsak til:

- Overordnede planer og retningslinjer
- Massehåndtering
- Natur og miljø
- Friluftsliv
- Anleggsfasen
- Avbøtende tiltak
- Bestemmelser og plankart

Overordnede planer og retningslinjer

Bærum kommunes forslag til revisjon av kommuneplanens arealdel lå ute til høring 11.10.2022-5.12.2022. Her er det aktuelle området angitt som bruk og vern av sjø og vassdrag med et bestemmelsesområde # 20 over. Det foreligger ingen forslag til bestemmelser til bestemmelsesområdet, og det er ikke oppgitt hvilket punkt i plan- og bygningsloven § 11-9 bestemmelsesområdet hjemles i. Kommuneplanen gir derfor ingen reelle føringer for området og åpner ikke for annen arealbruk enn det som ligger i formålet og bestemmelsene til bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone. Dette er også tilfellet i gjeldende kommuneplan. Formålsendringen til friluftsområde er ikke konsekvensutredet på kommuneplanens nivå. Detaljreguleringen burde utredet konsekvensene ved formålsendring fra kommuneplanen til detaljregulering.

Fornebu – kommunedelplan 3 (KDP3) ble vedtatt i 2019. Planen økte utbyggingspotensialet fra 6300 boliger til 11 000 boliger, blant annet begrunnet med at «Fornebu har kvaliteter som tåles å dele med flere». Som dokumentet «mer om saken» kapittel 2 i KDP 3 oppsummerer, skulle fremtidig arealbruk på Fornebu planlegges som en helhet, uavhengig av eksisterende eiendomsgrenser og rettighetsforhold. Dette er i tråd med rikspolitisk retningslinjer for planlegging i forbindelse med hovedflyplass på Gardermoen, som forutsetter at det planlegges for en fremtidig arealbruk som sikrer Fornebu som helhet.

I forslag til detaljregulering av friluftsøy i Lysakerfjorden trekkes økningen i boliger fra KDP 3 og mangel på offentlig eid eiendom frem som hovedgrunnen til at man foreslår å etablere en friluftsøy, og videre at det vil bidra til å dempe presset på eksisterende, sårbare områder. Ettersom etableringen av øya kan bidra til økt belastning av sårbare områder er det sannsynlig at tiltaket heller får motsatt effekt. Oslo kommune mener at behovene for naturområder, rekreasjon og friluftsliv som økningen i antall boliger gir, må antas å være håndtert i kommunedelplanen som åpner før økningen. Utvikling i tråd med kommunedelplanen er ikke et tungtveiende argument for at det er behov for etablering av nye friluftsområder.

Massehåndtering

Oslo kommune jobber med å finne løsninger som kan løse behovet for massehåndtering. Dette er en regional problemstilling og Oslo er en produsent av overskuddsmasser i regionen. Oslo kommune har ansatt en massekoordinator i Plan- og bygningsetaten, og jobber blant annet med å etablere oversikt over mengden masser som antas at vil bli produsert i Oslo i et lengre perspektiv og mulige tiltak for å redusere mengden.

Oslo kommune har sammen med Bærum kommune et ønske om en felles regional ressursbank for å håndtere massene i regionen på best mulig måte, og ønsker et tett og godt samarbeid om massehåndtering som bidrar til klimagassutslipp.

Inntil det er etablert permanente løsninger for klimavennlig og transporteffektiv massehåndtering og massegjenvinning for utbyggingsprosjekter i Oslo, er det dessverre ikke egnede arealer eller infrastruktur for håndtering av masser over Oslo havn, ut over mindre og midlertidige prosjekter som allerede er etablert.

Natur og miljø

Tiltaket er et naturinngrep som vil ha negative konsekvenser på natur og miljø. Flere viktige naturtyper og habitater, slik som gyteområder for kysttorsk, ålegrasenger, bløtbunn og sjøfjærkre forsvinner som følge av det foreslåtte tiltaket. Oslo kommune er også bekymret for anleggsfasens påvirkning, og ser at et stort område i sjøen utover utfyllingen kan bli påvirket under og i tiden etter anleggsperioden. Partikler fra oppvirklingen kan gi mange konsekvenser for marine naturtyper utenfor planområdet og for fisk/annet dyreliv i sjø. Det er alvorlig ettersom dette gyteområdet kan bli helt eller delvis ødelagt, spesielt da kysttorskens gyting i indre Oslofjord nå mislykkes år etter år. Dette er i strid med tiltak 4 i «Helhetlig tiltaksplan for ren og rik Oslofjord». Oslo kommune ønsker også en avklaring på om tiltaket vil kunne ha konsekvensene for laksens vandringer i Lysakerelva.

I konsekvensutredningen står det at det meste av partikler vil avsettes 7-25 m fra fyllingsfronten, mens fine partikler avsettes innen 935 meter, og leire spres uendelig langt. 935 meter ut fra fyllingsfronten er helt over til Bygdøy i avstand. Oslo kommune kan ikke se at et tilstrekkelig stort areal er kartlagt for marine naturtyper i Lysakerfjorden, og heller ikke at det er tilstrekkelig oversikt over de marine verdiene. Dette medfører at tiltakets konsekvens på marint liv og naturtyper ikke er tilstrekkelig belyst eller konsekvensutredet i saken. Anleggsfasen er lang, og det er ikke tilstrekkelig vurdert om viktige marine naturtyper kan gå tapt i anleggsfasen også utenfor tiltaksområdet.

Lagmannsholmen

Det er en risiko for at etableringen av den kunstige øya i Lysakerfjorden medfører at Lagmannsholmen naturreservat mister sin funksjon, og at verneformålet dermed ikke blir ivarettatt. Lagmannsholmen er en av få gjenværende hekkeholmer i indre Oslofjord, og vil bli negativt påvirket av tiltaket. Holmen er et funksjonsområde for flere rødlista arter med svært stor regional og nasjonal verdi, som hettemåke (kritisk truet), ærfugl (sårbar), makrellterne (sterkt truet), fiskemåke (sårbar). Området er særlig viktig fordi det består av grunne bløtbunnsområder, og er viktig for sjøfugls næringssøk.

Konsekvensutredning for naturmangfold konkluderer med at tiltaket kan ha store konsekvenser for naturmangfoldet eksempelvis arter som hettemåke, både i anleggstiden og i permanent situasjon. Dette synes ikke å komme frem av sammendraget eller saksfremstillingen. I gjengivelsen av sammenstilling av KU-sammendraget er det derimot en svakere fremstilling av hva tiltaket faktisk får å si for fuglelivet, i tillegg til at planens saksfremstilling

underkommuniserer konsekvensene av forslaget. At KU-sammendraget og planforslaget kan tolkes annerledes enn hovedrapporten, oppleves misvisende.

Helhetlig plan for Oslofjorden, som både Oslo og Bærum kommune har forpliktet oss til, trekker frem viktigheten av å bedre tilstanden til bestandene av trua sjøfugl. Oslo kommune mener at det foreslåtte tiltaket er i direkte konflikt med denne forpliktelsen. Oslo kommune er spesielt bekymret for påvirkningen etableringen av friluft søya får for hettemåke, som er en ansvarsart for både Oslo og Bærum kommune. På den nasjonale rødlista ble hettemåke i 2021 oppjustert fra kategorien "sårbar" til "kritisk truet". Derfor mener Oslo kommune det ikke er ønskelig med tiltak som kan svekke arten ytterligere. I tillegg er Oslo kommune bekymret for effektene på makrellterne som er «sterkt truet» på rødlista.

Som det også nevnes i Naturmangfoldsrapporten, kan forstyrrelser i forbindelse med friluft aktiviteter i sjø og på land, gjøre at hekkingen til den kritisk truede arten hekkemåke mislykkes. Dette kan være aktiviteter som padling i kajakk i nærheten av planområdet, og eventuell ilandstigning. Selv enkelthendelser kan føre til at hettemåka gir opp hekkeplassen.

I konsekvensutredning for naturmangfold står det at det er grunn til å tro at fuglene i koloni er vant til betydelig menneskelig ferdsel fra før, og trolig er de i noen grad tilvendt dette. Basert på Oslo kommunes tellinger stemmer ikke dette. Hettemåker vil ikke tåle padling og bading nært på holmen, eller folk som går i land. I 2022 sesongen var det mange par, særlig av hettemåke, i starten av sesongen på Lagsmannsholmen. Den 22.05.2022 var det 58 hettemåkreir med egg eller unger på Lagsmannsholmen. Den 24.06.2022 ble det konstatert mislykket hekking for samtlige reir. Årsaken til dette antas å være menneskelige forstyrrelser. For makrellterne var det fire til seks individer i juni og juli, men ingen klar indikasjon på hekking. For fiskemåke ble det observert to individer, bl.a. en årsunge, men ingen konstatert hekking for denne arten.

I 2020-sesongen var vellykkede hekkinger for både hettemåke og makrellterne på Langmannsholmen. Dette betyr at holmen fremdeles benyttes til hekking av disse artene, selv om forstyrrelser ødelegger hekkingen enkelte år i dagens situasjon. Denne tendensen må ikke forverres.

Forurensset grunn

Grunnlaget for vurderingen om forbedret miljøstand som følge av utfylling ser ut til å være mangelfullt. Side 14 i del 2 av saksfremstillingen viser et område markert i blått som forurensninger som bør dekkes til. Videre sies det at en betydelig del av dette blir tildekket og dermed gjøres det en risikovurdering som konkluderer med at det vil være en klar forbedring i miljøtilstanden i området som følge av utfyllingen. Det blå området samsvarer ikke i betydelig grad med utfyllingen og denne vurderingen synes dermed å være gjort på feil grunnlag og dermed være en feilaktig antagelse om forbedring av miljøtilstanden. Tildekking av det markerte området innebærer at et langt større areal enn det som vises i resten av plandokumentene for utfylling må tildekkes. Dette vil i så fall føre til at enda større omfang av sårbare naturverdier enn det som fremkommer i konsekvensutredningen, tildekkes. Tildekking av et større område må da også antas å kreve større mengder masser i lengre anleggsperiode enn det som er oppgitt i saken.

Risiko for etablering av fremmede arter som konsekvens av forslaget

Fremmede arter trekkes frem under tiltak 4, i «Helhetlig tiltaksplan for ren og rik Oslofjord», som en av de største truslene mot biologisk mangfold i Oslofjorden. Spredning og etablering av fremmede plantearter utgjør en av de største truslene med tanke på å ivareta de nasjonalt unike naturkvalitetene som finnes på land i indre Oslofjord.

I løpet av de siste tiårene har for eksempel stadig mer av den utvalgte naturtypen åpen grunnlendt kalkmark, som det er registrert forekomster av nord for planområdet, blitt sterkt forringet av fremmede plantearter som har tatt over og utkonkurrert den naturlige vegetasjonen. Tiltak for å hindre etablering og spredning av fremmede arter er viktig for å beskytte sårbare arter. I tillegg er slike tiltak også viktige for å ivareta utvalgte naturtyper.

Risiko for etablering og spredning av fremmede arter er ikke tilstrekkelig omtalt i saken. Særlig gjelder dette for perioden etter at tiltaket er ferdigstilt, hvor det er svært stor sannsynlighet for at fremmede arter vil etablere seg og spres videre. Dermed er det en stor risiko for at øya kan bidra til ytterligere økning i den negative miljøpåvirkningen på nasjonalt unike naturkvaliteter i indre Oslofjord, inkludert i Oslo kommune hvor miljøpåvirkningene ikke er utredet.

Omfanget av forslaget vil etter Oslo kommunes vurdering kreve betydelige ressurser for å forebygge en negativ utvikling. Selv med omfattende ressurser for å bekjempe fremmede arter som konsekvens av planforslaget, er det grunn til å tro at spredning av fremmedarter som følge av tiltaket vil kunne bli et nytt miljøproblem for indre Oslofjord.

Planen mangler både omtale og reguleringsbestemmelse som sikrer rett håndtering og oppfølging av eventuelle fremmede arter før, under eller etter anleggsperioden.

Friluftsliv

Konsekvensutredningen vektlegger ikke i tilstrekkelig grad tapet av naturverdier ved å tilrettelegge for friluftsliv. Fraværet av tilrettelegging av friluftsliv er også vesentlig for å ivareta områdets friluftsliv og plante- og dyreliv, slik MDs nasjonale veileder for friluftsliv også peker på. Dersom den foreslåtte øya etableres er det svært viktig at friluftslivets påvirkning på Lagmannsholmen minimeres så langt som mulig. Øya må utformes slik at det ikke er mulig å gå i land fra sørsiden og at det ikke tilrettelegges for aktivitet på sørsiden av øya.

Oslo kommunes kartlegging av våre friluftsområder rangerer Kongeskogen og Killing som svært viktige (kategori A) og bør også angis med den verdien i konsekvensutredningen.

Anleggsfasen

Anleggsfasen er mangelfullt beskrevet i ROS og KU. Anleggsfasen vil ha konsekvenser for blant annet trafikk, luftkvalitet, støy, spredning av fremmedarter og friluftsliv for flere av alternativene, og burde vært helhetlig redegjort for.

Oppstykket og usammenhengende informasjon om anleggsfasen gir mangelfullt grunnlag for å kunne si noe om konsekvensene av en anleggsfase og videre om gjennomførbarheten av tiltaket. Dette bør redegjøres for slik at en ROS-analyse og en KU kan analysere og utrede et enhetlig og tilstrekkelig grunnlag for å velge løsninger og avdekke behov for eventuelle avbøtende tiltak.

Saksfremlegget og planbeskrivelsen (Del 2 – mer om saken) beskriver ikke anleggsfasen i sin helhet, og den er ikke utredet i konsekvensutredningen eller vurdert i ROS-analysen. I KU-rapportenes kapittel 2.2 beskrives anleggsfasen med to alternativer, A og B, for å frakte massene ut til midlertidig lekterkai sør for Fornebukta. Alternativ A er massetransport på lastebil til Fornebu og alternativ B er massetransport med lekter til Fornebu med fire alternativer til hvor massene kan lastes på lekter. Tre av disse alternative lokasjonene ligger i Oslo kommune.

I konsekvensutredningen står det at tiltaket vil få størst virkninger i anleggsfasen, samtidig er det kun fagtema støy som er utredet skikkelig i forbindelse med denne. Trafikkavviklingen og konsekvenser av denne skulle også ha vært utredet. Det er heller ikke undersøkt om løsningene som er lagt til grunn for anleggstrafikken eller anleggsområdene kan benyttes ut fra funksjonene arealene har i dag.

I ROS-analyse beskrives omfanget på frakt av masser som følger: «Antall lastebiler som skal benyttes til fyllingen vil være 11 semitrailere i timen, 6 dager i uken i 3 år. Det er behov for en 25 meter lang kaifront mot sjøen i riggområdet for omlasting av masser fra lastebil til lekter». Videre skrives det i planbeskrivelsen at det foreslås regulert en anleggsvei til området via vei mellom Telenorbygget og Equinorbygget. Samtidig står det under anleggsadkomst at «for å sikre realisering, dersom man ikke finner bedre løsninger før gjennomføring, foreslås det at det reguleres en anleggsvei til området mellom Telenorbygget og Equinorbygget». Oslo kommune tolker dette som at løsningen med anleggsvei ikke er ønskelig. Dersom det er tilfellet, mener vi andre løsninger burde vært tilstrekkelig utredet, slik at planen er gjennomførbar.

Foreslåtte lokasjoner for lekter i Oslo

Innenfor Oslo er Grønlikaia, Filipstad og Sollerud foreslått som steder for utskipning av masser på lekter i konsekvensutredningen.

Grønlikaia er i dag midlertidig terminal for utskiping av alunskifer fra byggingen av regjeringskvartalet, og det er åpnet for at også andre prosjekter kan benytte kapasiteten. Denne aktiviteten forventes videreført til 2027, men etter dette skal området utvikles. Øvrige arealer på Grønlikaia benyttes til andre formål i påvente av byutvikling. Det er derfor ikke kapasitet til massehåndtering ut over dette.

Filipstad anses ikke som egnet for masseutskiping, bortsett fra evt. lokal massehåndtering i forbindelse med fremtidig byutvikling av området.

Sollerudstranda er ikke aktuelt som utskipningssted. Friområdet har i flere år blitt brukt til ulike former for anleggsvirksomhet, og Oslo kommune ønsker ikke at området blir brukt til slike formål i fremtiden. Med den omfattende belastningen beskrevet i ROS-analysen vil det være en svært negativ konsekvens for friluftsliv på Sollerudstranda, som Oslo kommune ikke kan akseptere.

Oslo kommune må involveres i dialog om konkrete løsninger dersom det skal finnes løsninger i Oslo. Vi minner om Oslos målsettinger om å redusere biltrafikken inn mot sentrum og vår handlingsplan for bedre luftkvalitet. Forslag om å bruke Grønlikaia og Filipstad gir ingen opplysninger som tilsier at de kan brukes som område til plassering av lekter for utskipning av masser.

Avbøtende tiltak

Reetablering av ålegrasenger foreslås som avbøtende tiltak. Det er utfordrende å lykkes med dette. I et NIVA-prosjekt for å reetablere ålegrasenger tilfredsstilte kun to områder i Oslo kommunes del av fjorden kriteriene for å kunne lykkes (f.eks. riktig dybdeforhold, lite oppvirvling av partikler, lysforhold) (Kilde: NIVA. 2019. Restaurering av ålegrasenger. En praktisk veileder utviklet for Oslo kommune). Fordi det er så vanskelig å lykkes er det ifølge NIVA-rapporten «ekstremt viktig å beskytte gjenværende ålegrasenger, spesielt i nærheten av områder hvor ålegraset er i tilbakegang, og kun som en siste utvei tillate restaurering som kompensasjon for nedbygging i kystsonen».

Hekkende fugl er, som konsekvensutredningen også påpeker, svært følsomme for forstyrrelser som følger av menneskelig aktivitet. Å legge opp til friluftaktiviteter i umiddelbar nærhet av hekkeholmen, er ikke forenelig med hekking. Å lage habitater som fugl kan bruke og raste på, er generelt positivt, men Oslo kommune mener det er misvisende å kalle det avbøtende for det man eventuelt mister. Det nye hekkeområdet måtte i så fall blitt plassert langt unna den nye kunstige øya, men det vil i sin tur medføre store inngrep i sjøbunn og økosystemer i havet.

Hvis øya etableres må det som et minimum være et avbøtende tiltak å legge all tilrettelagt friluftaktivitet på den nye øya til nordsiden, altså den siden som vender bort fra Lagmannsholmen. Oslo kommune tror likevel at holmen ikke vil bli brukt til hekking, men kan tilby fugl et hvilested.

Bestemmelser og plankart

- I saksfremstillingen side 14 del 2 står det at kun rene masser skal benyttes, men dette er ikke sikret i planens reguleringsbestemmelser. Dette burde presiseres i § 1.1. Definisjon for rene masser i regional plan for massehåndtering i Akershus bør legges inn i bestemmelsen. Bestemmelsen bør også si noe om hvordan dette kan sikres.
- Det bør innarbeides bestemmelser for håndtering av fremmede arter både i anleggsperioden og etter at anlegget er ferdigstilt.
- § 1.2 bør utgå. Tiltaket hindrer bevaring og videreutvikling av naturverdiene på land og i vann, og det er derfor misvisende med en bestemmelse som forutsetter at planen skal legge vekt på bevaring og videreutvikling av både naturverdier på land og i vann.
- § 2.3 Det står at det skal utarbeides miljøoppfølgingsplan som blant annet skal redegjøre for tiltakets løsninger med hensyn til "(...) minimering av plastutslipp (...)". Her mener vi det må stå: Bruk av masser som bidrar til plastutslipp er ikke tillatt.
- I planbestemmelse § 2.2 må det defineres hva som menes med "riktig plantevalg".
- Vi ber om at det legges inn en bestemmelse som sier at støyhendelser over 70 dB ikke skal forekomme i perioden 15. mars til 15. juni.
- I bestemmelse § 3.1 må det tas inn i en setning som sier at sørsiden av øya skal utformes med utgangspunkt i å beskytte Lagmannsholmen fra støy og aktivitet. Det bør også inkluderes en setning som sier at øyas utforming skal kanalisere folk bort fra sørsiden, og at det ikke skal være mulig med ilandstigning eller bading herfra.

I plankartet er formålsgrensen for øya vist i tråd med planlagt strandlinje for fyllingen. Plankartet bør også inneholde en avgrensning for tiltakets omfang i sjø, enten ved formål eller bestemmelsesområde med tilhørende bestemmelser for tiltaket.

Hanna E. Marcussen

byråd for byutvikling

