



Byrådsavdeling for miljø og samferdsel
Rådhuset
0037 OSLO

Dato: 05.05.2020

Deres ref.:

Vår ref.: 16/20397-11

Saksbeh.: Jan Olav Nybo
Org. enhet: Park- og byromsplan

Arkivkode: 561

BYMILJØETATENS VURDERING AV TRE BYDELERS FORSLAG OM ENDRET VERNESTATUS FOR AKERSELVA MILJØPARK OG EN LANGSIKTIG OG HELHETLIG PLAN FOR FORVALTNING OG OPPGRADERING AV OMRÅDET

Bymiljøetaten viser til brev fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS) av 07.01.2020. Etaten blir bedt om å gi en vurdering av bydelene Sagene, Grünerløkka og Nordre Akers forslag om å endre (styrke) vernestatus for Akerselva miljøpark samt utarbeide en langsiktig og helhetlig plan for forvaltning og oppgradering av miljøparken.

Innledning

Bydelenes forslag berører ulike fagfelt og ansvarsområder. Medarbeidere med plankompetanse, natur-, miljø- og vassdragsansvar samt de som sørger for drift og forvaltning av miljøparken har vært trukket inn i vurderingene. Vårt svar er altså basert på hele Bymiljøetatens virkeområde. Vi har tatt utgangspunkt i de synspunktene og argumentene bydelene har formidlet i sine brev til MOS, men også basert oss på etatens egne erfaringer med oppfølging av Akerselva miljøpark.

Press på arealene langs Akerselva og undergraving av miljøparken

Bydelene anfører at utbyggingsplaner i form av reguleringsforslag, både fortetting og nybygg, har en form, et omfang og en plassering som kan forringe og ødelegge historiske kvaliteter i form av verna eller verneverdige bygg og blågrønne naturverdier. Oslo kommune praktiserer en byggefrie sone mot vassdrag, slik at for hovedvassdrag som Akerselva er det et 20 m byggeforbud for nye tiltak. Kommunen har også som uttalt mål å gjenåpne lukkede elve- og bekkestrekninger der det er mulig. Begge disse retningslinjene er forankret i kommuneplanen.

Langs Akerselva har det vært aktiv industri og etablerte boligområder tett innpå elva i mange generasjoner. Dette enhetlige og verneverdige bygningsmiljøet er det viktig å bevare. Videre utgjør elva med tilhørende kantvegetasjon en verneverdig grønnstruktur med mange biologisk verdifulle naturmiljøer fra Marka til Oslofjorden. Samtidig må det i størst mulig grad legges til rette for å utvide den byggefrie sonen langs elva samt sørge for bekkeåpninger når det gis mulighet. Utviklingen ser tvert imot ut til å gå i motsatt retning. I bydel Sagenes brev til MOS av 12.12.2018 er det vist til noen konkrete utbyggingsforslag i form av reguleringsplaner som kan forringe eller ødelegge bygningsmiljøet og naturverdiene.

Vi har gått gjennom de planene bydelen har omtalt samt en sak som kom etter bydelens brev (Sandakerveien 24D). Flere av disse sakene er fortsatt under behandling, enkelte er vedtatt mens noen er lagt bort. Gjennomgående for de ulike tiltakene er at de vil legge press på kulturkvalitetene og det blågrønne naturmiljøet, dersom de blir gjennomført i samsvar med plandokumentene. Det foreslås å bygge høyhus/tårn oppå gamle, verneverdige bygg, ta i bruk grøntområder med verdifullt biologisk mangfold samt bygge nytt delvis oppå eksisterende kulvert. Dette vil uten tvil ha negative konsekvenser for verdiene langs Akerselva, og vanskeliggjøre bevaring av det historiske bygningsmiljøet og den tidsmessige sammenhengen. Slike tiltak vil også redusere mulighetene for gjenåpning av deler av elva, evt. en utvidelse av kulverten. For elva vil det gi skyggevirking og gjøre det vanskelig på lengre sikt å sikre et funksjonelt grøntbelte og en kantsone langs elva.

Det kan også legges til at en sekundæreffekt av å bygge nær elva blir erosjon og utvasking i byggefasen, med redusert vannkvalitet som resultat, noe som er negativt både for biologisk mangfold og friluftslivsbruk. Nye boliger noe lenger unna elva vil også føre til hogge trær og fjerne annen vegetasjon for å få sikt og sol. Andre skadelige effekter av økt boligbygging nær naturområdene langs elva er inngrep i anleggsfasen, spredning av fremmede haageplanter, privatisering av friområder mm., mer slitasje og forstyrrelse av dyrelivet og økte problemer med overvann og flom.

Bymiljøetaten er derfor enig i bydelens beskrivelse av situasjonen med at stadig nye reguleringsplaner undergraver Akerselva miljøpark og er i strid med bestemmelser og retningslinjer i kommunedelplanen. Vi har inntrykk av at Plan- og bygningsetaten i varierende grad legger vekt på kommunedelplanen. Det kan skyldes at planen er gammel (vedtatt av bystyret i 1990), vurderes som utdatert eller at intensjonene og føringene er tatt inn i kommuneplanen. Det understreker behovet for et styrket bevaringsregime for miljøparken.

Bedre vern av Akerselva

Med utgangspunkt i negative erfaringer med reguleringsplaner som er fremmet i det siste, foreslår bydelene å styrke vernet av Akerselva og miljøparken. Bydelene foreslår konkret at miljøparken bør bli landskapsvernområde etter naturmangfoldloven, men er også åpen for andre løsninger. Som et minimum foreslår bydelene at føringene i kommunedelplanen for Akerselva miljøpark tas inn i kommuneplanens arealdel ved neste revisjon.

Landskapsvernområde

Bymiljøetaten har vurdert forslaget om landskapsvernområde, og mener at det ikke er riktig verneform for Akerselva. I naturmangfoldlovens (nml) § 33 omtales målene for områdevern. Flere av disse kan passe for Akerselva miljøpark, f.eks.:

- variasjonsbredden av naturtyper og landskap
- arter og genetisk mangfold
- natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap) eller som også har kulturhistoriske verdier, og tilrettelegging for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene

I nmls § 34 opplyses det at alle verneområder etter loven fastsettes ved forskrift av regjeringen. Der pekes det også på at ved avgrensning av verneområdet skal det «legges vekt på å ivareta økologiske funksjoner av betydning for verneformålet og økosystemets tåleevne mot ytre påvirkninger.» Dette passer i mindre grad på Akerselva, som i stor grad er en brukspark. Øvre del har riktignok for det meste intakt og verneverdig natur, men nedover langs vassdraget blir det gradvis mer kulturpreg og bymessig karakter.

I nmls § 36 omtales landskapsvernområder spesielt. Der står det: *Som landskapsvernområde kan vernes natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi,*

eller som er identitetsskapende. Til landskapet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart.

Det sies videre at i et landskapsvernområde må det ikke settes i verk tiltak som alene eller sammen med andre tiltak kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Pågående virksomhet kan fortsette ... Nye tiltak skal tilpasses landskapet. Det skal legges vekt på den samlede virkning av tiltakene i området.

Dette peker mot at verneformen landskapsvernområde brukes om større, enhetlige arealer uten særlige inngrep i form av bebyggelse eller infrastruktur, og ikke om et urbant parkdrag. I tillegg vil et vern etter nml også medføre et annet forvaltningsregime, ofte med Fylkesmannen som formell forvaltningsmyndighet. Riktignok fins det mange eksempler på at kommuner forvalter landskapsvernområder, både større områder der kommuner i fellesskap er forvaltningsorgan (f.eks. Setesdal-Ryfylkeheiane lvo) og mindre. Det er faktisk ønsket fra miljøvernmyndighetene at kommuner tar forvaltningsansvaret, men det betyr altså en annen type forvaltning. For det første følger det en verneforskrift med et vern etter nml, og det bør lages en forvaltningsplan som skal godkjennes av Fylkesmannen. Både verneforskrift og forvaltningsplan er som regel ganske restriktive i tradisjonelle landskapsvernområder.

I Akerselva miljøpark må det i store deler drives en park- og bymiljøskjøtsel. Det betyr bl.a. at det blir behov for å hogge enkelte trær og fjerne/rydde annen vegetasjon. I deler av parken er det også plener som slås, turveg som brøytes/feies osv. Det byr på utfordringer i et landskapsvernområde, og er nok også delvis i konflikt med grunnprinsippene i denne verneformen.

Kommunedelplanens føringer inn i revidert kommuneplan

Et alternativ til å bruke naturmangfoldloven som bydelene nevner, er å ta inn føringene i kommunedelplanen (kdp) for Akerselva i en revidert arealdel av kommuneplanen (vedlagt; vedtatt av bystyret 28.11.1990). Vi mener dette er et forslag som bør følges opp, men det krever noen presiseringer. Det må bl.a. gjøres en vurdering av hvor klare føringene i kdp er. Vi mener at planen er for lite forpliktende, og at det er behov for revisjon av planen.

Det som framgår som bindende i planen, er arealbruken for friområder, båndlagte områder (31 områder på 240 daa) og innretninger, veg- og trafikkareal. I tillegg er det forbud mot overbygging og utfylling i elva og mot flombelysning og lysreklame. Planen har også formuleringer om at prosjekter som er i strid med kdp, gjeldende regulering eller er planlagt i friområder må behandles som regulerings sak. Utover dette er det ulike bindende bestemmelser for de sju delområdene som planen er inndelt i. Eksempler på dette er maksimal byggehøyde/krav om å bevare utsyn samt krav om reguleringsplan/bebyggelsesplan for enkelte områder.

Etter Bymiljøetatens vurdering er disse bestemmelsene for svake i den forstand at de ikke er omfattende nok. Viktige tema som kantsoner og byggefrie soner mot elva, turveg, vegetasjon og biologisk mangfold generelt samt elva som bylivsgenerator, klimabuffer og fordroyer av flomvann er ikke med. Temaene omtales til en viss grad i retningslinjene, men de er bare veiledende. Vår anbefaling er derfor at det startes et arbeid med å revidere kommunedelplanen for å få et kraftigere verktøy med tydelige, juridisk bindende bestemmelser.

Vi har ingen sterke synspunkter på om dette skal gjennomføres i form av en ny, revidert kommunedelplan eller en områderegulering, som ofte benyttes i dag om et geografisk område. Det kan imidlertid nevnes at i en kommunedelplan kan det legges inn hensynssoner og områder for bevaring, mens områderegulering gir mulighet for ekspropriasjon.

Uansett bør dette arbeidet legges til Plan- og bygningsetaten, som er kommunens planmyndighet, men i samarbeid med relevante etater som BYM, VAV og EBY. Bydeler, organisasjoner

og private eiere bør trekkes inn. I dette arbeidet bør det også gjøres en grundig vurdering av om dagens grenser for miljøparken skal beholdes, eller om det er aktuelt å utvide den ved å ta inn arealer med relevante kvaliteter. Når en ny områdeplan for Akerselva miljøpark er vedtatt av bystyret, kan bestemmelsene tas inn i kommuneplanens arealdel.

Plan for forvaltning og oppgradering av miljøparken

Bydelene ber om en langsiktig plan for helhetlig skjøtsel, forvaltning og oppgradering av miljøparken. Planen bør etter bydel Sagenes mening inneholde konkrete tiltak, kostnadsestimat og en tidsplan. De har også foreslått tiltak/temaer som forbedret vannkvalitet, sammenhengende turvegnett på begge sider av elva, styrket biologisk mangfold, skiltprogram, rasteplasser/toalett, belysning og stille soner.

BYM ser behovet for en overordnet plan for skjøtsel og forvaltning av miljøparken. Entreprenørene som utfører daglig skjøtsel på oppdrag fra BYM, har en kontrakt å forholde seg til, men de skjøtelsplanene som følges gjelder delområder langs Akerselva. Det eksisterer altså ingen helhetlige, gjennomgående retningslinjer eller føringer.

BYM mener derfor at bydelenes forslag bør følges opp i form av en forvaltningsplan med et tiltaksprogram. De elementene som Sagene bydel har listet opp, er gode og relevante. Videre har bydelene Nordre Aker og Grünerløkka pekt på behov for bedre merking og oppgradering både av turveg og atkomst til elva. Dette synes også å passe godt inn i en forvaltningsplan. I tillegg bør rassikring, eventuelle badeplasser og rammer for båtbruk (robåt, kajakk) være tema.

BYM har nylig hatt ansvaret for en omfattende revisjon av forvaltnings- og skjøtelsplan for Østensjøvannet miljøpark. Det har vært en god prosess med stor grad av involvering og medvirkning fra aktører og interessenter, og resultatet har blitt en tydelig og konkret forvaltningsplan med et realistisk handlingsprogram.

Det er mye nyttig lærdom fra dette arbeidet å bygge på ved realisering av en tilsvarende plan for Akerselva. For å få en god medvirkningsprosess må andre kommunale etater (EBY, VAV, PBE, BYA, KUL), organisasjoner innen friluftsliv og naturvern, Miljøforeningen Akerselvas Venner og Oslo Elveforum samt private, for å nevne noen, trekkes aktivt med i arbeidet.

Det bør også understrekes at behovet for en overordnet, helhetlig plan ikke betyr samme forvaltnings- og skjøtelsregime fra miljøparkens start ved Maridalsvannet til utløp i fjorden. Miljøparken endrer i stor grad karakter på disse 10 kilometerne; fra naturpregede områder ned til Nydalen, via et midtparti (Bjølsen-Myraløkka) med plasser og løkker til en nedre del (Sanner-gata-Vaterland) med bygårder og bypreg.

Disse arealene må forvaltes og håndteres ulikt, men det må være en gjennomgående norm for oppgaver som skilting, møblering og avfallsbehandling. Det kan også bety ulik standard på turveger, tilpasset det enkelte område. Der en velger å bruke grus (øvre del) må det sørges for god drenering. Der det er mer naturlig med asfalt (ned mot sentrum), bør det vurderes om det skal anlegges joggerenne ved siden av.

Konklusjon

BYM ser behov for et bedre vern av Akerselva miljøpark for å sikre natur-, friluftsliv- og kulturverdier, og hindre videre nedbygging av elvenære arealer. Vi støtter tanken om å ta bestemmelser fra kommunedelplanen for Akerselva inn i kommuneplanens arealdel, men det bør først skje etter en omfattende revisjon der planen i større grad blir juridisk bindende. Dette kan eventuelt også skje ved en områderegulering. PBE bør få hovedansvaret for denne oppgaven. Det bør også lages en forvaltningsplan med et tiltaksprogram som bør legges til BYM. I disse prosessene er medvirkning fra kommunale aktører, interesseorganisasjoner og private sentralt.

BYM har ikke foretatt noen vurderinger av kostnadene knyttet til denne konklusjonen/anbefalingen.

Med vennlig hilsen

Gerd Robsahm Kjørven
etatsdirektør
Godkjent elektronisk

Kjetil Storaas Hansen
divisjonsdirektør

Vedlegg: Kommunedelplan for Akerselva miljøpark