

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 12.03.2019

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2018/3829

Saksbehandler:
Line-Kristin Larsen

Svar på oppdrag - vurdering av om Østmarka har kvaliteter som tilfredsstillende naturmangfoldlovens krav til nasjonalpark

Miljødirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet vurdert om Østmarka ved Oslo fyller kravene til nasjonalparker. Østmarka er et område rikt på naturkvaliteter og med stor opplevelsesverdi. Samtidig er det mange tekniske inngrep i Østmarka i form av veier, kraftlinjer og damanlegg som kommer i konflikt med kravene til nasjonalparker. Vår vurdering er at et areal på 50 - 70 km² i sentrale og østre deler av Østmarka kan gi grunnlag for en framtidig nasjonalpark. Tilbakeføring av tekniske inngrep må inngå i videre vurderinger.

Miljødirektoratet anbefaler at en eventuell videre prosess baseres på omgjøring av dagens naturreservater til nasjonalpark, at dette kombineres med vern av offentlig eid grunn og at evt. vern av privat grunn i området skjer etter ordningen med frivillig skogvern.

Miljødirektoratet viser til supplerende tildelingsbrev fra 7. mars 2018 og oversender vår vurdering av om Østmarka innehar kvaliteter som tilfredsstillende naturmangfoldlovens krav til nasjonalparker.

I supplerende tildelingsbrev heter det bl.a.:

"Det er nå besluttet at prosesser knyttet til en eventuell etablering av nasjonalpark i Østmarka nasjonalpark i Oslo og Akershus skal frikobles fra det øvrige arbeidet med supplerende verneplaner.

Klima- og miljødepartementet (KLD) gir derfor Miljødirektoratet følgende oppdrag:

- Gjennomføre naturfaglige registreringer i områder i Østmarka i Oslo og Akershus som kan være relevante for en framtidig nasjonalpark i dette området. Direktoratet bes vurdere utredningsområdets størrelse med utgangspunkt i de tidligere verneforslagene fra Østmarkas Venner.
- De naturfaglige registreringene bør også dokumentere skogvernkvaliteter, jf. gjeldende metodikk for skogvernarbeidet. Direktoratet kan vurdere hvilke prosedyrer for registreringer som er mest relevant å benytte, deriblant prosedyren for skogfaglige registreringer.
- Vurdere om resultatet av registreringene gir grunnlag for å starte en verneplanprosess med sikte på å opprette en nasjonalpark i Østmarka.

Arbeidet bør starte så snart som mulig, og bør skje i tett samarbeid med Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Direktoratets vurdering av om området innehar kvaliteter som tilfredsstillende naturmangfoldlovens krav til nasjonalparker, oversendes departementet innen 31.12. 2018"

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har på oppdrag fra Miljødirektoratet innhentet og sammenfattet et kunnskapsgrunnlag for vurdering av om Østmarka har kvaliteter som tilfredsstillende naturmangfoldlovens krav til nasjonalparker. Kunnskapsgrunnlaget omfatter bl.a. registrerte forekomster og funn av naturtyper og arter, data for skogtilstand og en oversikt over eksisterende inngrep i området. Fylkesmannen har også gjort vurderinger av disse opplysningene opp mot kravene til nasjonalpark i naturmangfoldloven §35. Rapporten ble levert til Miljødirektoratet 17.12.2018.

Avgrensning og eiendomsforhold

Forslaget til nasjonalpark fra Østmarkas venner datert 14.5. 2012 er avgrenset til Oslo kommunes eiendom. Fylkesmannen har utredet et betydelig større areal, med utgangspunkt i de områder i Østmarka som ligger innenfor markalovens virkeområde. Som grense i sør er brukt fylkesvei 155.

Fylkesmannens sitt undersøkelsesområde inneholder i overkant av 750 private eiendomsteiger, der ca. 500 eiendommer er under 10 daa. Svært mange av disse er bolig- eller hyttetomter. Den største private eiendommen er på 34 000 daa. Prosentvis, med noe forbehold, ser det ut til at ca. 55 % av alt areal er på privat grunn.

Kunnskapsgrunnlag

Kunnskap om naturverdier i utredningsområdet er hentet fra tidligere kartlegginger. Informasjonen om ulike naturkvaliteter er hentet fra flere ulike databaser; naturtyper er hentet fra datasettet "viktige naturtyper" fra Miljødirektoratet sin kartkatalog og skogbrukssektorens miljøregistreringer i skog (MiS). Artsdata er hentet fra "Arter av nasjonal forvaltningsinteresse" fra Miljødirektoratet sin kartkatalog, alder på skog, treslagssammensetning og bonitet er hentet fra SatSkog i tillegg til arealressurskart (AR5) i målestokk 1:5000. Se figur 1-5 og vedlegg C, D i Fylkesmannens rapport.

Resultatet fra sammenstillingen av eksisterende kunnskap ble vurdert til å være tilfredsstillende for å kunne vurdere om utredningsområdet kvalifiserer til vern etter naturmangfoldloven §35.

Fylkesmannen ble derfor ikke gitt i oppdrag å gjennomføre naturfaglige registreringer jf. punkt 1 og 2 i supplerende tildelingsbrev.

Naturverdier

Utredningsområdene som ligger i Oslo, Ski og Enebakk kommune befinner seg i boreonemoral vegetasjonssone. Berggrunnen er generelt kalkfattig, og er hovedsakelig preget av bart fjell i tillegg til et tynt, usammenhengende dekke av morenemasse. Topografien i Østmarka er svært kupert, med åsrygger og dypere dalsøkk vekselvis i nord-sørgående retning. Det ulendte terrenget har bidratt til at det står gjenværende lommer av gammelskog der hogst var vanskelig å gjennomføre. Terrenget legger også til rette for en variasjon i skogen, med en mosaikk av naturtyper og et mangfold av ulike habitater.

Den generelle skogstrukturen varierer noe innen området. Området i og rundt Losbydalen i Lørenskog er dominert av gran. Lenger sør, i Oslo og Ski kommuner er treslagssammensetningen mer variert med innslag av furu. Her finner man også den eldste skogen. 88% av området er kategorisert

som produktiv skog og 1 % som impediment. Utredningsområdet har dog en betydelig andel gammel skog der 40% av skogen er eldre enn 80 år. De aller fleste registrerte naturtypene er gammel barskog, preget av lite menneskelig påvirkning. Mange av artsregistreringene tyder på at her finnes kvaliteter knyttet til naturskog blant annet i form av en rekke rødlistede insekter knyttet til død ved eller døde trær. Nærmere detaljer om dette finnes i Fylkesmannens rapport.

For øvrig er det i utredningsområdet større intakte myrområder med stor betydning for fugleliv, insekter og planter. Naturregistreringene fanger også opp naturbeitemark, slåttemark, gammel lauvskog, rik sumpskog og bekkekløfter.

Inngrepsstatus

Inngrepene i utredningsområdet består av bruksbygninger som naust o.l., hytter (både private- og turisthytter), veier, kraftlinjer og damanlegg.

Hyttene ligger spredt i store deler av utredningsområdet, med konsentrasjoner rundt de sørlige områdene i Rausjømarka og ved Ramstadsjøen i Rælingen.

En kraftledning på 300 kV fra Røykås til Tegneby i Statnett SF sitt sentralnett deler utredningsområdet i to i nord-sørgående retning fra Lørenskog til Fjell. Denne går omtrent halve strekningen parallelt med Statnett SF sin kraftledning på 420 kV fra Frogner til Follo, som tar av mot vest til Klemetsrud. I tillegg ligger det flere mindre kraftlinjer spredt utover utredningsområdet, hvorav de største er på 24kV.

Området har i overkant av 20 damanlegg av både eldre og nyere dato. Børtervatna i sør er tilknyttet kraftproduksjon. Børtervatna, Nord- og Sør-Elvåga og Gjeddevatn er vannforsyningsdammer, mens Nordbysjøen og Nøkle vann har status som drikkevannsreserver. De resterende innsjøer og vann med demninger er av Fylkesmannen betegnet som rekreasjonsdammer, da de ikke har noen funksjon knyttet til kraftproduksjon. Opprinnelsen til demningene er ukjent for Miljødirektoratet, men en mulig funksjon kan ha vært fløtingsdammer.

Flere veier går inn i utredningsområdet fra den omkringliggende bebyggelsen. Veiene går til dels langt inn i marka med forgreininger til hogstfelt, hyttefelt og tekniske installasjoner. Veiene er i hovedsak private grusveier og traktorveier, og de fleste private veiene er stengt med bom. Omfanget av biltrafikk fra allmennheten på disse veiene er ukjent.

Miljødirektoratets vurdering

Grunnlaget for Miljødirektoratet sin vurdering er Naturmangfoldlovens § 35 som omhandler vern av nasjonalparker.

Paragrafens første ledd angir tre vilkår for at et område kan vernes som nasjonalpark, de tre vilkårene omtaler størrelse, krav til naturkvalitet og fravær av tyngre tekniske inngrep: "*Som nasjonalpark kan vernes større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap og som er uten tyngre naturinngrep.*"

Det første vilkåret for å opprette en nasjonalpark er etter første ledd i naturmangfoldloven §35 at området som vernes er et "større område". Dette er i lovtekst og forarbeider ikke nærmere definert. Forvaltningspraksis vil derfor være et viktig grunnlag for vurderingen. Den minste nasjonalparken i Norge er i dag Gutulia på 23.5 km², og nasjonalparker bør ut fra dette ikke være vesentlig mindre for å fylle kravet om et større naturområde.

Det andre vilkåret er at området fremstår som et naturområde. Ikke hvilket som helst naturområde kan vernes som nasjonalpark. Naturområdet må inneholde særegne eller representative økosystemer eller landskap. Alternativene åpner for at både det særpregede og det typiske kan vernes som nasjonalpark. For å oppfylle kravet om "naturområde" er det ikke nødvendig at området har vært uberørt av mennesker, men grensen trekkes mot arealer der det har skjedd aktiv bearbeiding av naturen, f.eks. jordbrukslandskap. Området kan eksempelvis inneholde forekomster av sjeldne eller truede arter som ikke finnes andre steder eller landskap som er spesielt unike og vakre, se Ot. Prp. Nr. 52 *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*, side 409.

I Fylkesmannens avgrensning av utredningsområde ligger det en rekke hogstfelt av betydelig størrelse, med tydelige kjørespor etter driftsmaskiner. Omtalen av det andre vilkåret i forarbeidene til naturmangfoldloven presiserer at området kan være noe påvirket av mennesker: *"Det at området har vært brukt til ekstensiv utmarksbruk slik som beite, jakt og fiske og vedhogst, hindrer ikke at området i det vesentlige fremstår som et naturområde."*

Hogstaktiviteten i Østmarka må defineres som noe mer omfattende enn det man forstår av uttrykket vedhogst, som henviser til plukkhogst. Det er et stort antall hogstflater fordelt over særlig den sør-østre delen av området, og av et slikt omfang at det etter vår vurdering kommer i konflikt med kravet om "naturområde". Hogstflatenes påvirkning på landskapet bidrar videre til at deler av Østmarka ikke uten videre kvalifiserer til nasjonalpark etter vilkåret om særegne og representative økosystemer eller landskap.

Østmarka inneholder mange naturtyper, som beskrevet i Fylkesmannens rapport, men det som først og fremst særpreger Østmarka er et relativt stort innslag av gammel skog. De største forekomstene finner vi i Østmarka og Ramstadsløtten naturreservater. Det ligger videre en del eldre skog i området sørvest for Østmarka naturreservat. I det øvrige utredningsområdet er det til dels store deler ung skog ispedd lommer av gammel skog. I Østmarka er det registrert 103 ulike registrerte rødlista arter, 34 av dem er knyttet til gammel skog.

I denne sammenhengen mener vi det er relevant å fremskrive utredningsområdets naturverdier. Vernepolitikken har et langsiktig perspektiv, der 200 år ofte er satt som en referanseverdi. En nasjonalpark i de områdene i Østmarka som har minst hogstpåvirkning, kan ha som delformål å gjenskape en naturlig tilstand lite påvirket av mennesker ved å la dagens hogstfelt utvikle seg fritt til naturskog i et langsiktig perspektiv. Vern av et større område som nasjonalpark vil på sikt skape nytt habitat til sårbare og truede arter som finnes i dagens lommer av gammelskog, og slik bidra til nasjonale miljømål for naturmangfold.

Det tredje vilkåret i første ledd er at området skal være uten tyngre naturinngrep. Med tyngre inngrep menes skogsbilveier, traktorveier, landbruksveier og kraftlinjer på 33kV eller mer, magasiner, regulerte elver og bekker, se Ot. Prp. Nr. 52 *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*, side 410. Praksis i eksisterende nasjonalparker har vært at kraftlinjer uansett

størrelse ikke er ønskelig. Det ligger et skjønnsrom i bestemmelsen. Det vil f.eks. være hjemmel til å opprette en nasjonalpark selv om området inneholder en traktorvei i utkanten av området. Det avgjørende må være om området i sin helhet fremstår som i det vesentlige uberørt av tyngre tekniske inngrep.

Utredningsområdet som er vurdert av Fylkesmannen har utvilsomt en rekke viktige naturkvaliteter og store opplevelsesverdier. Opprettelse av en nasjonalpark her vil være viktig for å sikre disse verdiene for nåværende og framtidige innbyggere i Norges tettest befolkede område. De samlede inngrepene i utredningsområdet foreslått av Fylkesmannen må likevel karakteriseres som betydelige, både når en ser dette opp mot de juridiske rammene for opprettelse av nasjonalparker og hva som er forvaltningspraksis når det gjelder inngrep i andre nasjonalparker. Innlemming av veier i en nasjonalpark er problematisk knyttet til hjemmelsgrunnlag og videre en lite ønskelig forvaltningspraksis. En forutsetning for å etablere en nasjonalpark i deler av Østmarka vil være at veier i all hovedsak tilbakeføres i forkant av vernevedtaket. Ved en eventuell tilbakeføring av veiene, er det mulig å legge igjen en sti til bruk for friluftsmål som ferdsel til fots, sykling og trase for skiløype på vinterstid. Det kan på samme måte være aktuelt å fjerne damanlegg for å gjenopprette naturlig vannføring med tilhørende økologiske prosesser. Kulturminneverdien av slike damanlegg må vurderes i en eventuell videre prosess. I fylkesmannens utredningsområde ligger flere kraftledninger av både mindre og større format.

Ut fra de momentene som er nevnt over mener vi det er et naturfaglig og juridisk grunnlag for å opprette en nasjonalpark i Østmarka. Tilbakeføring/endring av veier og evt. damanlegg er en viktig forutsetning for denne vurderingen. Utgangspunktet for et slikt verneområde vil være de to eksisterende naturreservatene og arealer som ligger inntil disse. Størrelsen til en nasjonalpark vil videre være avhengig av omfanget av tilbakeføring av naturinngrep. Dagens omfang av hogstflater/ungskog i den aktuelle delen av Østmarka, kombinert med hva vi anser som mulige tilbakeføringstiltak, tilsier at et areal i størrelsesorden ca. 50-70 km² kan møte kravene til vern som nasjonalpark. Dette arealet vil innfri vilkåret knyttet til størrelse i §35.

Området med arealer som etter Miljødirektoratets vurdering kan kvalifisere til nasjonalpark ligger innenfor Fylkesmannens utredningsområde, øst for kraftledningen som deler området i to fra nord til sør, vedlegg 1. Arealet består av både kommunal og privat eiendom, se kart over eiendomsforhold, vedlegg 2. Vi mener de øvrige områdene som er vurdert i Fylkesmannens rapport har for stor hogstpåvirkning og for store innslag av tyngre tekniske inngrep. Vi ser det heller ikke som hensiktsmessig eller en forvaltningsmessig ønsket praksis å vurdere en nasjonalpark delt i adskilte geografiske områder.

I de øvrige områdene som er vurdert av Fylkesmannen er det åpenbart også viktige naturverdier og områder med stor opplevelsesverdi. Dersom det er et ønske om ytterligere vern eller sikring av deler av det resterende utredningsområdet må dette etter vår vurdering skje på annen måte enn gjennom vern som nasjonalpark.

Oppsummering

En eventuell nasjonalpark i Østmarka vil innebære vern av skog og åpenbart berøre lokale interesser. I Jeløya- og Granavoldenerklæringen er det sagt at "lokal medvirkning og aksept er en forutsetning for opprettelse av nye nasjonalparker, men det åpnes for å ta regionale hensyn (for eksempel i

Østmarka)" og videre "verne 10 prosent av skogen gjennom både privat frivillig vern og vern av offentlig eide skogarealer".

Miljødirektoratet anbefaler at en eventuell videre prosess baseres på omgjøring av dagens naturreservater til nasjonalpark, at dette kombineres med vern av offentlig eid grunn og at evt. vern av privat grunn i området skjer etter ordningen med frivillig skogvern. Basert på erfaringene fra skogvernet så langt, mener vi det kan være fornuftig med en trinnvis vurdering, der eksisterende verneområder og offentlig eid grunn kan være utgangspunktet for videre arbeid.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
Avdelingsdirektør

Knut Fossum
seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:
Fylkesmannen i Oslo og Viken Postboks 325 1502 Moss