

Til:

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Kommunalavdelingen

Romsås 12. juni 2014

Anmodning om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59

Beboergruppa Bevar skogen på Romsås og vern Markagrensa på Ravnkollen anmoder sammen med Lillomarkas venner og Romsås Vel, om å få vurdert lovligheten av Byrådet i Oslo kommunes fremgangsmåte for å endre Markagrensa på Ravnkollen, og selve innhold i forslaget.

For å kunne se fremgangsmåten og beslutningsgrunnlaget som ligger til grunn for vurderingen om å endre Markagrensa, ligger vedlagt saksbehandling og vedtak fra Grorud bydelsutvalg og vedtak fra Stovner bydelsutvalg. Vi henviser også til våre høringsuttalelser til kommuneplanen for et fylldigere saksgrunnlag.

Problemstilling

Forslaget til endring av Markagrensa har kommet på høring som en del av den store kommuneplanhøringen. Forslaget betegnes av Byrådet som en forhåndshøring av en forskrift som senere skal forelegges Klima- og miljødepartementet for vurdering i forhold til Markalovens forskriftshjemmel. Deretter skal den sendes ut på høring på ordinær måte.

Vurderingsgrunnlaget som er sendt ut fra Byrådet og som ligger til grunn for forslaget om endring av Markagrensa, er ikke i tråd med utredningskravene i Markaloven og forvaltningslovens bestemmelser, og heller ikke plan- og bygningslovens krav til konsekvensutredning. Ingenting er utredet.

Forslaget inneholder i stedet en rekke tolkningsprinsipper som kommunen ønsker å legge til grunn, og det legges opp til at høringsinstansene, herunder den politiske behandlingen i bydelsutvalgene, skal vurdere konkrete forslag om store endringer av Markagrensa på bakgrunn av disse tolkningsprinsippene.

Prinsippet som ligger til grunn for forslagene om de store endringene av markagrensa på Ravnkollen og Lysopp og Fredheim har overskriften «Tilpasning til framtidig arealbruk». Her heter det at det i *«særskilte tilfeller kan [...] være hensiktsmessig å ta i bruk områder som i dag ligger i Marka til utbyggingsområder, for eksempel for videreutvikling av eksisterende områder i byggesonen.»*¹

¹ Se tolkningsprinsippene her:

[http://www.kommuneplan.oslo.kommune.no/getfile.php/Kommuneplan%20for%20Oslo%20\(KPO\)/Internett%20\(KPO\)/Dokumenter/V11%20-%20Markagrensen-korrigert%20190214.pdf](http://www.kommuneplan.oslo.kommune.no/getfile.php/Kommuneplan%20for%20Oslo%20(KPO)/Internett%20(KPO)/Dokumenter/V11%20-%20Markagrensen-korrigert%20190214.pdf)

Beboergruppa Bevar skogen på Romsås og vern Markagrensa på Ravnkollen

Prinsippet er svært vidtrekkende i sin ordlyd, og ordlyden konstruerer også en forutsetning om en «framtidig arealbruk» med utbygging i Marka når det er hensiktsmessig i særskilte tilfeller. Dette er direkte i strid med ordlyden i Markaloven § 5.

Fordi vurderingen som høringsinstansene blir bedt om å ta ikke knyttes opp til Markaloven men til om det er «hensiktsmessig i særskilte tilfeller for framtidig arealbruk» blir alle mulige politiske argumenter som finnes hensiktsmessige tillatt, og Markadebatten åpnes på nytt på alle politiske nivåer i kommunen, utenfor rammen av Markaloven. Det som diskuteres ligger utenfor Markaloven, og kravene i Markaloven er ikke ivaretatt.

Å ta utenforliggende hensyn i forbindelse med vedtaksfastsettelse kan karakteriseres som myndighetsmisbruk.

Om enn dette ikke har vært tilsiktet, er effekten alvorlig: Å åpne opp for debatt om Markagrensa basert på hensyn som ligger utenfor loven kan skape et politisk handlingsrom i strid med lov. Og hvis men leser saksbehandlingen i bydel Grorud og bydel Stovner, er det nettopp dette som har skjedd. Her tas Markadebatten på nytt for Ravnkollen, med utgangspunkt i bydelens hensiktsmessighetsvurderinger og kommunens «framtidige behov for areal».

Vi forstår ikke hvorfor Byrådet velger å håndtere denne saken på en slik måte. De sier innledningsvis i forslaget at Markagrensa er fra 1991, og vi tolker det som at de mener at Markagrensa strider mot dagens forvaltningsbehov. I forarbeidene til Markaloven² står det imidlertid at «Oslo kommune har angitt Markagrensa i kommunen på et særskilt produsert kart fra Plan- og bygningsetaten datert 23.04.07», og selve grensen er datert i loven til 2. april 2009. At Markagrensa er for gammel i forhold til forvaltningsbehovet kan uansett ikke begrunne storstilte endringer. Det vil alltid være sånn at Markagrensa vil kunne stå i veien for noens behov for areal, uansett begrunnelse og uansett når Markagrensa er datert. Å sikre Markagrensa er nettopp å sikre at et framtidig arealbehov ikke kan søkes dekket av Markas arealer, og for å disiplinere utbyggingsinteressene til å utnytte områdene utenfor Marka.

Det vi ønsker å få vurdert er om fremgangsmåten for og innholdet i forslaget fra Byrådet er i strid Markaloven, forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om myndighetsmisbruk.

Vår vurdering:

Forholdet til Markaloven:

- Markalovens § 5 forbyr bygging i Marka, og forslaget om å ta ut Ravnkollen fra Marka for å bygge boliger der, er dermed i strid med Markalovens § 5.
- Markaloven § 2 2. ledd gir hjemmel for å gi forskrift om justeringer av Markagrensa. Når det gjelder innskrenkninger kan det ikke skje uten i særskilte tilfeller og for praktiske hensyn. Justeringen kan heller ikke være til vesentlig skade for friluftsliv, natur og kulturverdier. Dette er presisert både i forarbeidene og konkret overfor Oslo kommune i denne saken og i Gjersrud-Stensrud-saken.

² Ot.prp. nr. 23 2008-2009 pkt. 4 under merknader til § 2

Beboergruppa Bevar skogen på Romsås og vern Markagrensa på Ravnkollen

- Endringsforslaget på Ravnkollen har mer preg av stort inngrep enn justeringer, og Markaloven gir dermed ikke hjemmel for en forskrift om å endre Markagrensa på Ravnkollen. Om endringen er til vesentlig skade for natur, friluftsliv eller kulturminne er ikke utredet fra kommunens side og er dermed ikke en del av beslutningsgrunnlaget/vurderingsgrunnlaget for høringsinstansene. Dette har gitt et mangelfullt og lovstridig vurderingsgrunnlag.

Forholdet til plan- og bygningsloven

- Planene for Ravnkollen er av vesentlig betydning for mange mennesker og ikke minst for Marka. Det er svært store endringer som foreslås, med 300 rekkehus og 750 boliger i lavblokker på et i dag mye brukt skogkledt område som ligger i Marka, og som er kategorisert med naturtype av regional verdi. Det planlegges en ny bydel med plass til 5000 mennesker på den andre siden av veien. På Romsås er det i dag 7000 innbyggere.
- Beboeraksjonen har siden i fjor vår, i sitt brev til plan- og bygningsetaten³, etterlyst bedre utredning av de miljømessige konsekvensene en nedhogging av skogen kan få for Romsås. Dette gjelder særlig skogen som vindskjerm, filtersone og støyskjerm. Se høringsuttalelsen.
- Heller ikke de økonomiske og samfunnmessige konsekvensene for Romsås er vurdert, selv om en utbygging i så måte er et risikoprojekt. Se høringsuttalelsen fra beboeraksjonen.
- Hvis det mot formodning skulle vise seg å bli tillatt å endre Markagrensa på Ravnkollen, mener vi konsekvensene etter plan- og bygningsloven må vurderes før området kan tas ut av Marka for å bli omregulert til boligbygging. Det er særlig viktig at denne vurderingen blir tatt **før** et område blir besluttet tatt ut av Marka, da det ikke er grunn til å tro at det blir foretatt en reell vurdering i ettertid når området først er tatt ut. Dette støttes av forvaltningslovens regler om utredning, og det er derfor en viktig del av beslutningsgrunnlaget som mangler i forhåndshøringen.

Forvaltningsrettslige prinsipper

- Forslaget til forskrift er altså ikke vurdert i forhold til lovgrunnlaget gitt av Stortinget. I stedet legges det opp til en storstilt høring om å endre Markagrensa med utgangspunkt i Byrådets egne tolkningsprinsipper. Det åpnes bl.a. opp for vurderinger av om det i «særskilte tilfeller er hensiktsmessig» å endre Markagrensa på grunn av kommunens «fremtidige behov for areal».
- Beboeraksjonen mener for det første at det ligger utenfor Byrådets kompetanse å foreslå endringer av Markagrensa når dette ikke er knyttet til Markaloven som er vedtatt av Stortinget i lov, og dernest mener vi at Markagrensa ikke kan vurderes med utgangspunkt i Byrådets egne tolkningsprinsipper.
- Når innholdet av en forskrift åpenbart er i strid med forskriftshjemmelen som her, og dette sendes ut på fullskalahøring og politisk behandling, uten at innholdet først er vurdert av myndigheten med forskriftskompetansen, mener vi fremgangsmåten i strid med grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper.
- Oslo kommunes egne tolkningsprinsipper om at det i «særskilte tilfeller» kan tas områder ut av Marka fordi det er «hensiktsmessig for framtidig bruk av areal» åpner for en udemokratisk

³ Brev av 29.04.2013 fra «Beboeraksjonen Bevar skogen på Romsås og Ravnkollen» til Plan- og bygningsetaten «Vedrørende kommunale planer om utbygging i friområder på Romsås og Ravnkollen» på www.bevarskogen.no/brev_til_plan_og_bygningsetaten/

Beboergruppa Bevar skogen på Romsås og vern Markagrensa på Ravnkollen

prosess med synsing og udokumenterte påstander. Hensiktsmessighetsbetraktninger på dette området har resultert i at det legges vekt på *utenforliggende hensyn*. Dette kan karakteriseres som myndighetsmisbruk.

- Vi mener at det spilles på at Romsås har hatt et dårlig omdømme. Det kommer en strøm av udokumenterte påstander og synsinger som endres underveis i ordskiftet etter hvert som de blir tilbakevist. Ingen av disse påstandene og argumentene stammer fra faktum innhentet i forbindelse med utredningsplikten, fordi ingenting er utredet. Eksempler hentet fra saksbehandlingen og ordskiftet er at «Romsås trenger rekkehus slik at familier med veldig mange barn kan slippe å flytte fra skolekretsen», at «hele Groruddalens omdømme blir bedre bare det bygges ut på Ravnkollen», at «det er behov for flere boligtyper for å ivareta muligheten for å gjøre boligkarriere for de som bor på Romsås», at «Romsås senter må styrkes», «at Romsås' befolkning ønsker det», «at Romsås trenger et løft» osv. Se f eks saksbehandlingen i Grorud bydel vedlagt.

Et vedtak må som et grunnvilkår alltid bygges på hensyn som på en eller annen måte er saklige eller relevante i relasjon til kompetansegrunnlaget selv (loven). Helt vilkårlige og utenforliggende hensyn skal ikke trekkes inn i vurderingen av loven, og skjønnsutøvelsen må dermed som en hovedregel ligge innenfor lovens formål på en eller annen måte.⁴

Dette er grunnleggende for både forskrifter og enkeltvedtak.

Sosialpolitiske betraktninger er ikke gyldige hensyn etter Markaloven, men utenforliggende hensyn. Loven åpner ikke opp for at Markagrensa kan flyttes fordi et område har dårlig omdømme, eller lav gjennomsnittsinntekt, eller for små boenheter for veldig store familier, eller for at utviklingen av et privateid senter må styrkes.

Hvis loven på et tidspunkt åpner for at det kan gjøres slike vurderinger, må det stilles krav til holdbarheten av argumentene. Det er etter vår klare oppfatning ikke tilstrekkelig å flytte Markagrensa på bakgrunn av en påstand om at Romsås senter må styrkes. Som vi har påpekt i vår høringsuttalelse har senteret store strukturelle utfordringer som ikke lar seg løse ved at Markagrensa på Ravnkollen flyttes, eller at skogen på Ravnkollen hogges ned til fordel for rekkehus og lavblokker til 5000 mennesker.

Vår konklusjon

1. Justeringer av Markagrensa kan bare skje gjennom forskrift vedtatt av Kongen i statsråd. Store endringer er det ikke hjemmel for. Byrådet kan selvfølgelig foreslå endringer, men de må være innenfor Markaloven. Her har Byrådet foreslått endringer som åpenbart ligger utenfor loven og satt i gang saksbehandling av disse.

Byrådets fremgangsmåte for og innholdet i forslaget om endring av Markagrensa må kjennes ugyldig på grunn av at dette er i strid med Markaloven, forvaltningsloven, plan- og bygningsloven og ulovfestede prinsipper om myndighetsmisbruk.

2. Alle vedtak på bydelsnivå og i byrådets komiteer må kjennes ugyldige, og det må stilles krav om at dette påføres vedtakene det gjelder, slik at vedtakene ikke kan brukes som argumenter for utbygging av Ravnkollen senere.

⁴ <http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1326/1327>

Beboergruppa Bevar skogen på Romsås og vern Markagrensa på Ravnkollen

Dette gjelder:

- Alle vedtak av bydelsutvalg, bydelskomiteer og bystyrets komiteer i Oslo kommune som gjelder Byrådets Forslag til endring av Markagrensa, og spesielt:
 - *Vedtak av 22. mai 2014 i Grorud bydelsutvalg sak 38/14 FORSLAG TIL ENDRINGER AV MARKAGRENSA - OFFENTLIG ETTERSYN⁵*
 - *Vedtak av 15. mai 2014 i Byutviklings- og miljøkomiteen i Grorud bydel sak, Sak 22 /14 FORSLAG TIL ENDRINGER AV MARKAGRENSA - OFFENTLIG ETTERSYN⁶*
 - *Vedtak av 22. mai 2014 i Stovner bydelsutvalg Sak 46 /14 FORSLAG TIL ENDRINGER AV MARKAGRENSA - OFFENTLIG ETTERSYN⁷*
3. Alle henvisninger til Marka i kommuneplanene må endres i tråd med Fylkesmannens avgjørelse om at forslaget til endring av Markagrensa er ugyldig.
4. Reguleringsplanene som ikke er vurdert ihht Markalovens § 8 må vurderes. Dette gjelder spesielt reguleringsplanen på Ravnkollen med nr **S-2549 av 18.06.1981** som heter «*Reguleringsplan med reguleringsbestemmelser for deler av Gnr 96 bnr 36 Romsås, tomt for offentlig bygning (skolehager).*» Denne foreslås ikke opphevet «fordi det kan være behov» for den, og det antar vi skyldes planene om å ta Ravnkollen ut av Marka uten hjemmel i lov. Se Arealplanens juridiske del øverst på side 122.

For
Beboergruppa Bevar skogen på Romsås og vern
Markagrensa på Ravnkollen

Anne M Baardvik og Heidi Trøen

For
Lillomarkas venner

Frode O Hansen

For
Romsås Vel

Thor Johnsen

⁵ http://www.bydel-grorud.oslo.kommune.no/politikk/saker_og_protokoller/ og

<http://www.bydel-grorud.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20grorud%20%28BGR%29/Internett%20%28BGR%29/Dokumenter/Politiske%20r%C3%A5d%20og%20utvalg/Innkallinger%20og%20sakskart/Forl%C3%B8pig%20protokoll%20BU%2022.5.14.pdf>

⁶ <http://www.bydel-grorud.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20grorud%20%28BGR%29/Internett%20%28BGR%29/Dokumenter/Politiske%20r%C3%A5d%20og%20utvalg/Innkallinger%20og%20sakskart/Forl%C3%B8pig%20protokoll%20BMK%2015.5.2014.pdf>

⁷ http://www.bydel-stovner.oslo.kommune.no/politikk_bydelsutvalg/ og

<http://www.bydel-stovner.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20stovner%20%28BSR%29/Internett%20%28BSR%29/Bilder/22.05.14%20BU%281%29.pdf>

Beboergruppa Bevar skogen på Romsås og vern Markagrensa på Ravnkollen

Vedlegg

1. Forhåndshøring av forslaget til forskrift⁸, vedlegges som kobling
2. Saksbehandlingen i Byutviklings- og miljøkomiteen i Grorud bydel:
 - a) Innstilling fra bydelsdirektøren til komiteen
 - b) Beboeraksjonens innspill til behandlingen i komiteen og Lillomarkas venners innspill til behandlingen
 - c) Vedtak i BMK og innstilling til bydelsutvalget
3. Saksbehandlingen i bydelsutvalget i Grorud bydel:
 - a) Innstilling fra bydelsdirektøren til bydelsutvalget (endret fra innstillingen til BMK)
 - b) Beboeraksjonens innspill til behandlingen i bydelsutvalget, Lillomarkas venners innspill til behandlingen i bydelsutvalget
 - c) Vedtak i bydelsutvalget og innstilling til Byrådet

Andre vedtak som har tilsvarende ugyldige fremgangsmåte og innhold:

4. Saksbehandling i Stovner bydelsutvalg

For å redegjøre for det som er utelatt fra beslutningsgrunnlaget i den politiske høringen og for vår oppfatning av saken ligger vedlagt:

5. Høringsuttalelser til kommuneplanen fra Beboeraksjonen, Lillomarkas venner, Romsås Vel og Groruddalens miljøforum.

⁸ [http://www.kommuneplan.oslo.kommune.no/getfile.php/Kommuneplan%20for%20Oslo%20\(KPO\)/Internett%20\(KPO\)/Dokumenter/V11%20-%20Markagrensen-korrigert%20190214.pdf](http://www.kommuneplan.oslo.kommune.no/getfile.php/Kommuneplan%20for%20Oslo%20(KPO)/Internett%20(KPO)/Dokumenter/V11%20-%20Markagrensen-korrigert%20190214.pdf)