

Frognmarkas Venner  
v/ leder Sylvi Ofstad Samstag  
Badehusgt. 15,  
1440 Drøbak

Drøbak, 22.02.2008

Sivilombudsmannen  
Akersgt. 8  
Pb. 3 Sentrum  
0101 Oslo

## **KLAGE PÅ SAKSBEHANDLING KOMMUNEPLAN FOR FROGN KOMMUNE 2005-2017**

### **Innledning**

Frognmarkas Venner, stiftet 21.11.2007, er en tverrpolitisk sammenslutning av personer som arbeider for å bevare natur- og friluftsområder i Frogn.

Vi fremsetter med dette klage på innholdet i, og spesielt den politiske behandlingen av kommuneplanen for Frogn kommune 2005- 2017.

Vår klage gjelder kommuneplanens omdisponering av ca. 825 daa LNF-område - bestående av skog og kulturlandskap - til industriformål. Området ligger på Måna og Holt, og saken betegnes derfor gjerne som Måna-Holtutbyggingen. Det er spesielt nedbyggingen av 590 daa i Holtskogen vi retter søkelyset mot. Dette arealet ligger i hjertet av Frognmarka - i et sammenhengende og relativt uberørt skogsområde på ca. 10.000 daa, som er et meget verdifullt og attraktivt friluftsområde med betydelige naturverdier.

Dersom det planlagte næringsområdet blir realisert, vil det få store og uopprettelige konsekvenser for miljø og friluftsliv. Blant annet vil et av de viktigste sti- og skiløypenettene i marka brytes, noe som vil medføre en barrierevirkning for ferdselen videre innover i marka og mot nabokommunen Nesodden.

### **Status**

Status i dag er at kommuneplanen er vedtatt - etter at den var til mekling hos Fylkesmannen. Temaet for meklingen var Fylkesmannens miljøvernavdelings innsigelser som gjaldt nettopp Måna-Holtutbyggingen.

I og med at kommunens planforslag kom til mekling, og med det resultat at Fylkesmannen trakk sine innsigelser, falt vår og andres ankemulighet til Fylkesmannen bort.

Vi henvendte oss da til Miljøverndepartementet og anmodet departementet om å innkalle planen til vurdering. Vi anmodet også om et møte med departementet. Begge deler ble avslått. Asplan Viak AS er nå i gang med å utarbeide reguleringsplan for Måna-Holt-området.

I det følgende vil vi redegjøre for saksbehandling og planprosess slik vi oppfatter at dette har foregått. I tillegg vil vi peke på en del punkter ved planprosessen som vi mener er i direkte strid med lov og regelverk. Vi vil dessuten peke på en rekke punkter som vi mener er kritikkverdige – ikke minst sett fra et demokratisk synspunkt. Vi håper at disse punktene samlet og helhetlig sett kan gi Sivilombudsmannen grunnlag for å prøve saken, selv om arbeidet med regulering av området har startet opp.

### **Sammendrag av saksbehandling/planprosess**

Første utkast til kommuneplan for Frogn 2005-2017 ble lagt ut til offentlig ettersyn sommeren/ høsten 2005. **Dette utkastet inneholdt ingen forslag til omdisponering av LNF-området Måna-Holt til næringsvirksomhet.** Man kan snarere si tvert imot – for i dette planutkastet etablerte kommunen begrepet ”grønn strek,” som skulle markere grense mellom eksisterende bebyggelse og tilgrensende LNF-områder. Måna-Holt LNF-området lå utenfor ”grønn strek” og fremsto dermed som et område som ikke skulle bebygges. Introduksjonen av ”grønn strek” får kommunen ros for av Fylkesmannen, som i tillegg formåner kommunen slik: ”Fylkesmannen vil også påpeke kommunens ansvar for å ivareta en regional grøntstruktur gjennom Follokommunene og påse at viktige grøntstrukturer i kommunen ikke punkteres av boligbygging, næringsområder eller infrastruktur.” Fylkesmannen sier dessuten at grønn strek bør gjøres juridisk bindende og forpliktende i en lengre tidsperiode.(Fylkesmannens høringsbrev til Frogn kommune, datert 30.09.05)

Nytt planutkast ble lagt fram – denne gangen politisk behandlet før det ble lagt ut til offentlig ettersyn våren 2006 og med frist for uttalelser 08.05.2006. Flere av høringsinstansene kommenterte den særdeles korte høringsfristen, og det uvanlige i at to ulike planutkast ble sendt ut på høring. For eksempel uttalte Landbruksdirektøren: ” Det vurderes som uheldig at kommunen gjennomfører kommuneplanrulleringen med to separate høringer. Ved offentlig ettersyn bør planforslaget framlegges i full bredde. Kommunen bør vurdere konsekvensene av en slik praksis. (.....) Det vurderes også som lite heldig å legge et planforslag med omfattende nye forslag ut til offentlig ettersyn med en høringsfrist ned mot minimumskravet i plan- og bygningsloven.”(Fylkeslandbruksstyrets møtebok, 27/04/2006)

### **Det nye planutkastet inneholdt forslag til omdisponering av over 1000 daa LNF-område både til industri- og boligformål. Måna-Holt utgjorde storparten av dette området.**

Utkastet ble møtt med sterke reaksjoner og motforestillinger ikke bare fra enkeltpersoner og organisasjoner, men også fra de offentlige instanser som avga høringsuttalelse. En protestaksjon resulterte i ca. 1000 underskrifter.

I dette planutkastet sies det nå at ”grønn strek” skal gjelde i et 50-års perspektiv. Samtidig vedtar kommunestyrets politiske flertall at man vil dispensere fra denne regelen med en storstilt utbygging i Måna-Holt-området. Akershus fylkeslandbruksstyre kommenterer dette slik: ”Når det gjelder ”grønn strek ” vurderes det som et viktig grep at kommunen nå konkretiserer varigheten til et 50-års perspektiv. Det vurderes imidlertid som uheldig og lite troverdig når det i samme omgang foreslås nye bolig- og næringsarealer som er i direkte konflikt med dette strategiske grepet.”(Fylkeslandbruksstyrets møtebok, 27/04/2006)

Siden kommuneplanen skal ta utgangspunkt blant annet i kommunedelplanene, er det aktuelt å sitere fra Kommunedelplan for idrett, friluftsliv og nærmiljø 2004-2014, pkt.7 Friluftsliv: ”Frogn kommune har med sine omkring 13 000 innbyggere begrensede friluftsområder sammenlignet med andre kommuner. Både på grunn av hovedstadsnær beliggenhet og arealknapphet er det press på utmarksområdene. Det er derfor viktig å bevare og videreutvikle eksisterende friluftsområder.”

I sitt høringsbrev (nummer to!) datert 19.05.2006, fremmer Fylkesmannen flere innsigelser til planutkastet. En av dem er innsigelse til forslaget om å legge ut arealene nord for ”grønn strek” ved Måna/Holt til næringsformål. Fylkesmannen begrunner sin innsigelse med følgende punkter:

- \* Manglende regionale hensyn

Fylkesmannen viser til Follorådets arbeid for å ivareta regionale utviklingsoppgaver i Folloregionen. Han skriver bl.a. at "I Follorådets vedtekter er næringsutvikling, arealutvikling, miljø og bærekraftig utvikling nevnt som de mest sentrale regionale utviklingsoppgaver. Fylkesmannen mener at en omforent strategi Follokommunene imellom vedrørende disse politikkområdene er ønskelig av flere grunner, blant annet for å bidra til å begrense nedbyggingen av de mest verdifulle arealressursene. Det foreslåtte næringsarealet på Måna berører etter vår vurdering slike verdifulle arealer, og er samtidig av et så stort arealmessig omfang at det vil være problematisk å vedta denne arealdisponeringen kun basert på foreliggende beslutningsgrunnlag."

\* Utenfor grønn strek

Fylkesmannen påpeker at storparten av det foreslåtte næringsområdet ligger utenfor avgrensningen gjennom "grønn strek" på plankartet. Han skriver bl.a. at "Intensjonen med innføring av "grønn strek" har vært å nedfelle en prinsipiell, entydig avgrensning for den fremtidige utviklingen av Drøbak. Med slike store arealendringer etter fastsettelse av "grønn strek" kan man derfor stille spørsmål ved verdien av den langsiktige strategien som ligger bak denne avgrensningen."

\* Friluftsliv

Fylkesmannen slår fast at "Det foreslåtte næringsarealet vil sperre for flere sentrale skiløyper og stiforbindelser mellom Seierstenmarka og omkringliggende friluftsområder, og også komme i konflikt med regionale friluftstinteresser. Næringsområdet omslutter også Holtjern, som er et viktig landskapselement. Fylkesmannens miljøvernavdeling mener at en såpass omfattende næringsetablering som foreslått vil innebære vesentlig reduserte opplevelsese- og bruksverdier i friluftssammenheng i området."

\* Biologisk mangfold

Her viser Fylkesmannen til kommuneplanens temakart over biologisk mangfold og sier følgende: "Området innehar store biologiske kvaliteter. Særlig den nordre delen av det foreslåtte næringsområdet har høy konsentrasjon av dokumenterte viktige arter og naturtyper. Her finnes yngleområder både for hønsehauk og tretåspett. Hønsehauken er klassifisert som en sårbar art på den nasjonale rødlista. Innen samme området finnes en lokalitet av gammelskog og et areal med rikere sumpskog. Alle nevnte registreringer har samme avgrensning mot sør, og er iht. nevnte temakart for biologisk mangfold vurdert å være av regional verdi. Folloregionen har et særlig ansvar for ivaretagelse av denne naturtypen i Norge. Kommunen ikke har vist hvordan disse verdiene er tenkt ivaretatt ved utbyggingen av området."

\* Avsnøring av Seierstenmarka

"Det foreslåtte arealet vil bidra til en avsnøring av Seierstenmarka, som er av regional betydning for biologisk mangfold. Omdisponeringen vil derfor kunne gi negative effekter også utenfor det konkrete arealet som beslaglegges."

\* Konsekvensvurdering

Fylkesmannen viser til at det av kommuneplanens vedlegg 4 fremgår at det har vært gjort konsekvensvurdering av det foreslåtte området. Det sies at en del av vurderingene har konkludert med "høyt" konfliktnivå, uten at dette er videre drøftet. Videre heter det at "Fylkesmannen miljøvernavdeling savner en samlet vurdering av de naturfaglige konsekvensene av den foreslåtte arealdisponeringen."

Fylkesmannen viser så til Forskrift om konsekvensutredning, § 2b, der det fremgår at områder for utbyggingsformål faller inn under forskriften.

Avslutningsvis skriver Fylkesmannen at: ”Fylkesmannen utelukker imidlertid ikke det foreslåtte arealets egnethet for næringsutvikling i Follo-regionen. En slik konklusjon bør etter vår vurdering eventuelt komme som et resultat av en samlet vurdering av regionens arealbehov til slike formål.”

Da Fylkesmannens innsigelse ble kjent for kommunen, gikk ordfører Thore Vestby (H) ut i lokalavisen med en rekke oppsiktsvekkende sterke uttalelser. Han sa blant annet at ”dette er det største sjokket jeg har fått som ordfører.” Videre uttalte han at ”dette røkter ved hele det demokratiske styresett i Norge, og bør få kommunalminister Åslaug Haga til å reise seg i stolen.” Han betegnet Fylkesmannens vurdering som ”en katastrofe for Frogn” og avsluttet med at han regnet med at ”det vil bli knallhard meglings om denne innsigelsen.” (Akershus amtstidende, 17.nov.2006)

Etter to meglingsmøter ble det angjeldende areal redusert noe, og Miljøvern avdelingen trakk sin innsigelse. (Protokoll datert 13.02.2007 fra meklingsmøte 5.februar 2007). En protest mot den planlagte utbyggingen under høringen med ca. 1000 underskrifter ble ikke fremlagt under meklingsen.

Kommunestyret vedtok den nye kommuneplanen i møte 26.02.2007.

I brev av 22.juni 2007 anmodet Frognmarkas venner Miljøvern departementet om å vurdere planen. (Kopi av brevet vedlegges). 18.juli 2007 sendte vi purrebrev. Svarbrevet vi omsider fikk var datert 19.september 2007. Svaret var negativt. Departementet viste stort sett til Fylkesmannen. Etter statsråd- og statssekretærskifte sendte vi en fornyet henvendelse til Miljøvern departementet 20.oktober 2007.(Kopi av brevet vedlegges). Vi mottok et like avvisende svar, datert 29.januar 2008.

I november 2007 fremla Asplan Viak AS planprogram for reguleringsplan for Måna-Holtområdet. Frognmarkas Venner avga 20.12.2007 uttalelse til dette dokumentet. (Uttalelsen vedlegges).

### **Frognmarkas Venners kommentarer og synspunkter**

Plan- og bygningsloven med tilhørende rikspolitiske retningslinjer vektlegger i flere sammenhenger hensyn til naturmiljø og friarealer.

#### **Manglende regional samordning, jf. Pbl § 2 og Rikspol. retningslinjer**

Etter vår mening er saksbehandlingen i strid med Pbl. § 2- og med rikspolitiske retningslinjer for areal og transportplanlegging, (T-5/93). I de rikspolitiske retningslinjene står bl.a. dette under pkt.2. Mål: ”Det skal legges vekt på gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene.”

Under arbeidet med kommuneplanen framhevet kommunen selv at ” med hensyn til langsiktig forvaltning av ulike arealverdier er det regionale perspektivet viktig å ivareta.” Det sies også at ”Frogn kommune skal videreføre samarbeid med Follokommunene og andre aktører i Hovedstadsregionen-, som ledd i å oppnå en overordnet, helhetlig og god samfunnsutvikling.” (Frogn komm., Plan og utvikling, sak nr.162/06, kommuneplan, pkt.I Overordnet perspektiv) I den aktuelle saken har det ikke skjedd noen samordning av planer, hverken for arealbruk eller utbygging med nabokommunene i Folloregionen. At det likevel gis godkjenning for

Måna-Holtutbyggingen, viser etter vårt syn at overordnet myndighet tillater kommunen å handle på tvers av gjeldende nasjonal arealpolitikk.

I tillegg er det vår påstand at både Fylkesmannen og Miljøverndepartementet lukker øynene for hva de selv tidligere har instruert kommunene om. Dette illustreres med all tydelighet dersom man ser Måna-Holtutbyggingen i sammenheng med Miljøverndepartementets innsigelsessak datert 13.11.07 angående **reguleringsplan for næringsområdet Horgen i Frogn kommune**. Jf. Landbruksdirektørens merknad, møtebok 27/04/2006, A.hus f.landbr.styre.

Fylkesmannen gikk mot Horgenutbyggingen (brev av 22.02.06 til Miljøverndepartementet) med blant annet den begrunnelse at **”Det er behov for en helhetlig politikk på tvers av kommunegrensene i Follo. Det bør derfor ikke treffes beslutninger om lokalisering av omfattende næringsvirksomhet utenfor de etablerte utbyggingsstrukturene uten at det foreligger en regional avklaring av hvor slike etableringer skal lokaliseres.”**

I sitt innsigelsesbrev til Frogn kommune viser departementet til dette, og understreker for egen del at **”planlegging av nye arealer til næringsformål bør skje (...) i tråd med nasjonale og viktige regionale interesser”**.

I tillegg fikk kommunen beskjed om at ” Departementet forutsetter at kommunen legger avgjørelsen i denne innsigelsessaken til grunn for det videre arbeid med kommuneplanrevisjonen.”

Til tross for disse klare uttalelsene (påleggene?) fra overordnet myndighet vedtar så Frogn kommune få måneder senere Måna-Holtutbyggingen – uten at regionale hensyn er vurdert. Arealet det nå er snakk om er **ti ganger større enn Horgen**, og det består av skog og kulturlandskap. Likevel får kommunen grønt lys for næringsvirksomhet.

Det er nylig bygd en ny videregående skole, som grenser mot det angjeldende område. Den planlagte utbygging vil begrense verdien av skolens aktiviteter m.h.t. atkomst til og bruk av et verdifullt friareal. Det kan heller ikke sees at planen for øvrig vektlegger hensynet til barns oppvekstvilkår.

#### Manglende deltakelse i planprosessen, jf.Pbl’s §16-1/§22

Vi mener det ikke er tilstrekkelig at planforslaget ble lagt ut til høring, og hevder at kommunen har neglisjert bestemmelsen om at berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen. Opplysningsvirksomheten har vært mangelfull.

Det skapte betydelig forvirring da kommunen brøt med hevdvunnen praksis og sendte to – i stedet for ett - planutkast ut på høring. Det framgikk ikke med god nok tydelighet at det første utkastet ikke var politisk behandlet og dermed måtte betraktes som et foreløpig utkast. En rekke organisasjoner og personer uttalte seg til planutkastet, og de fleste tenkte nok at nå var jobben gjort. Da neste planutkast ble sendt ut, var det mange som ikke forsto betydningen av dette før det var for sent. Andre regnet nok med at planutkast 2 ikke ville inneholde store endringer. Men det var nettopp dette utkastet som inneholdt forslaget til en av de største arealomdisponeringene i Frogn kommunes historie.

Når vi i tillegg vet at ingen av de politiske partiene i Frogn hadde Måna-Holtutbyggingen – valgperiodens største sak – i sine programmer, så er det ikke rart at mange velgere følte seg lurt og kalte det som hadde skjedd for politisk bondefangeri.

#### Ikke konsekvensutredning, jf. Pbl § 16-2 og § 33, samt Forskrift om kons.uttr § 2-b

Frogn kommune har etter vår fortolkning av lov og forskrifter ikke overholdt plikten til å utføre konsekvensutredning vedrørende det aktuelle arealet.

Formålet med konsekvensutredninger er i følge loven ”at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsene av planen eller tiltaket, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planen eller tiltaket kan gjennomføres.”

I lovens forskrift om konsekvensutredninger, § 2, avsnitt b, heter det at ”følgende planer og tiltak skal alltid behandles etter forskriften; kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner der det angis områder for utbyggingsformål, jf. Plan- og bygningslovens § 20-4.”

LNF-området Måna-Holt ble i kommuneplanen vedtatt omdisponert til næringsområde uten at en fullverdig konsekvensutredning var foretatt før vedtak ble fattet. Etter vår oppfatning er dette ikke i samsvar med regelverkets krav til saksbehandling for planer og tiltak som kan få vesentlige virkninger for bl.a. miljø og naturressurser. Vi mener dette er en saksbehandlingsfeil som er av så alvorlig karakter at vedtaket vedrørende kommuneplanens arealdel burde kjennes ugyldig.

Private utbyggere har nå tatt inn konsekvensutredning som en del av forarbeidene til en reguleringsplan. Vi mener dette skulle vært utført av kommunen selv før kommuneplanen ble vedtatt. Da hadde innbyggerne fått anledning til å si sin mening om saken, og politikerne hadde fått et bedre beslutningsgrunnlag.

Det politiske flertallet har stort sett vært opptatt av én konsekvens: næringsområdet vil gi flere arbeidsplasser. Dette skal angivelig redusere arbeidspendlingen til Oslo, med positive virkninger for CO<sub>2</sub>-utslipp og familieliv. Disse argumentene er ikke underbygget med dokumentasjon av faktiske forhold, konkrete undersøkelser eller annet materiale, bare med løse antakelser.

#### Satelittpreget utbygging, jf. Rikspol.retn.linjer for areal og transport.planl. R.skrivT – 5/93

I retningslinjene heter det blant annet at ”det bør tilstrebes klare grenser mellom bebygde områder og landbruks-, natur- og friluftsområder. En bør søke å samle naturinngrepene mest mulig.”(pkt. 3.2.) Videre står det at ”en bør unngå nedbygging av bl.a. verdifulle friluftsområder.” (pkt.3.3)

Etter vårt syn innebærer næringsutbygging i Holtskogen en spredning av utbyggingsmønsteret og et stort inngrep i et verdifullt natur og friluftsområde. Vi snakker om et areal tilsvarende ca. 100 fotballbaner. Planen bidrar ikke til å bevare grøntstruktur, biologisk mangfold og de estetiske kvaliteter. Planen bidrar derimot til bygge ned særlig verdifulle naturområder.

#### Fylkesmannens mekling

At kommuneplanen havnet til mekling hos Fylkesmannen, betydde – slik vi ser det – at vi ikke fikk hevdet en av våre demokratiske rettigheter i forbindelse med saksbehandlingen. Dette fordi meklingen førte til enighet, og det var denne enigheten som lå til grunn for kommunestyrets endelige planvedtak. Vi var dermed i realiteten avskåret fra å påklage kommuneplanvedtaket til Fylkesmannen. Det betydde også at vår anke til Miljøverndepartementet i realiteten var bortkastet.

For øvrig finner vi det merkelig at mekling mellom kommunen og Fylkesmannens miljøvernavdeling gjennomføres med Fylkesmannen personlig som mekler. Det betyr jo faktisk at meklingsmannen er administrativt overordnet den ene part – noe som neppe kan sies å være i tråd med vanlige krav til habilitet.

Når det gjelder substansen i meklingsresultatet viser den etter vårt syn at den enighet man kom frem til, var en enighet på bekostning av naturverdier og friluftsliv. De innrømmelser kommunen gjorde, og de endringer ordføreren gikk med på, er kosmetiske i forhold til de massive innsigelsene Fylkesmannens miljøvernnavdeling hadde. I møteprotokollen står det bl.a. at Frogn kommune redegjorde for ”Viktigheten av å sikre grønstrukturen, vilttrekk og bevaring av friluftsliv.” For å si det mildt er en slik ordbruk helt usaklig i denne sammenheng, og den er egnet til å kaste folk blå i øynene. Grønstrukturen er ikke sikret og et nøkkelområde for friluftslivet vil fortsatt gå tapt. Næringsområdet vil fortsatt danne en effektiv sperre mellom Seierstenmarka og marka innenfor. Når ordføreren påstår at ”ski og løypenett er lagt utenfor selve næringsarealet”, så er det vår påstand at dette ikke stemmer. Vi som kjenner terrenget, vet at man ikke får lagt stinettet utenom. Stiene må gå mellom næringsbygningene.

#### Miljøverndepartementets rolle

Departementet viste til at kommunen og Fylkesmannen hadde kommet til enighet og at ”uavklarte innsigelser ble løst”, og at det derfor ikke var aktuelt for departementet å gå inn i realitetene i saken.

Vår oppfatning er at demokratiet ikke har fungert på en tilfredsstillende måte ved behandling av denne saken. Dette er vanskelig å akseptere. Vi fremlegger derfor våre synspunkter for Sivilombudsmannen med anmodning om at saken behandles som en klage.

Med hilsen

Frognmarkas venner

Tor Kaurin  
styremedlem

Sylvi Ofstad Samstag  
leder

Kjell Lorentsen  
styremedlem

Vedlegg:

- 1 Kopi av brev datert 22.juni 2007 fra Frognmarkas venner til Miljøverndepartementet
- 2 Kopi av brev datert 20.oktober 2007 fra Frognmarkas venner til Miljøverndep. v/ statssekretær Heidi Sørensen
- 3 Kopi av Frognmarkas venners uttalelse datert 20.12.2007 til Asplan Viak As sitt planprogram for reguleringsplan for Måna-Holtområdet