

Håndbok for markaloven



Utarbeidet av **Jens Bugge og Christian Reusch**

Utgever **Oslo og Omland Friluftsråd**

Om håndboka

Denne håndboka er utarbeidet av Jens Bugge og Christian Reusch. Oslo og Omland Friluftsråd har bidratt med praktisk bistand og er ansvarlig utgiver. Håndboka representerer OOFs syn på hvordan markaloven kan og bør fortolkes, til beste for å bevare friluftslivet i Marka for fremtiden. OOF takker de to forfatterne for et utmerket og svært omfattende arbeid.

Mange dyktige fotografer har bidratt med illustrasjoner. Deres fulle navn er: Rosa Galvez, Eystein Fredrik Husebye, Trine Johnsen fra Oslo Elveforum, Stine Johnsrud, Christian Reusch, Steinar Saghaug fra Østmarkas Venner, Bjørn Kåre Salvesen, samt Asbjørn Olsen og Inga Galvez, begge fra Oslo og Omland Friluftsråd. OOF takker hjertelig for alle bidrag.

Bilde på forsiden: Utsikt fra Pershusfjellet, fotograf Erik Unneberg

ENDELIG

en lov for Marka

Første september 2009 ble en historisk dato for friluftsfolket og for OOF. Da trådte nemlig Markaloven i kraft.

Men historien om markagrensen går helt tilbake til 1938. Allerede den gang var presset mot friluftsområdene rundt hovedstaden stort. I 1941 skrev Nils Houge, den første generalsekretæren og mangeårig leder i Oslo og Omland Friluftsråd, boka "Oslomarka som naturpark". Der ble et kart med en tykk svart strek rundt Nordmarka og de andre skogsområdene rundt hovedstaden presentert. I boka fikk kartet tittelen "Fredningsplan for Oslomarka", og tegningen skulle etter hvert vise seg å være like enkel som den var genial.

Arbeidet ble fulgt opp av Erik Sture Larre, mangeårig generalsekretær og leder i Oslo og Omland Friluftsråd. Han skaffet seg et kart over kommunene som sognet til Oslomarka og tegnet en detaljert og tydelig markagrense som kommunene kunne ta inn i sine generalplaner. I 1965 ble kart over Oslomarka med forslag til byggegrenser sendt til alle relevante kommuner med henstilling om at fredningsplanen ble behandlet av kommunestyrene. Grensene skulle fastholdes ved hjelp av den nye bygningsloven og Larre reiste selv rundt til kommunene for å diskutere den nye grensedragningen.

I 1976 utarbeidet Miljøverndepartementet utkast til "Flerbruksplan for Oslomarka", som dannet grunnlaget for "Planbehandling av Marka" fra 1986. Dette dokumentet var førende helt til markaloven kom. 5. juni 2009 vedtok Stortinget endelig "Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven)". I loven settes friluftsliv, naturopplevelse og idrett i høysetet og den representerer dermed en klar nytenkning i norsk arealforvaltning.

Tiden er nå kommet for at loven skal bli prøvd i praksis. Selv om loven inneholder et generelt byggeforbud i Marka, vet vi at det blir konflikter om bruken - om skogsdriften som ikke loven regulerer, vern av områder for friluftsliv og ønsker om innskrenkninger av grensen. Derfor er det viktig at alle involverte beslutningstakere har en god forståelse av formålet og bruken av loven. Oslo og Omland Friluftsliv har derfor tatt oppgaven med å utarbeide en håndbok for brukere av markaloven. Den er skrevet av de erfarne juristene, tidligere høyesterettsdommer Jens Bugge og advokat hos Regjeringsadvokaten Christian Reusch, i nært samarbeid med friluftsrådet.

Vi håper at Håndboka i størst mulig grad kan bidra til en felles forståelse av loven i berørte kommuner og organisasjoner, blant politikere og saksbehandlere, slik at vi sammen kan få til den beste forvaltningen av Marka for dens fremtidige brukere.

Ta Håndboka i bruk! Og lykke til!

**Hans-Petter Aas, styreleder i
Oslo og Omland Friluftsråd**

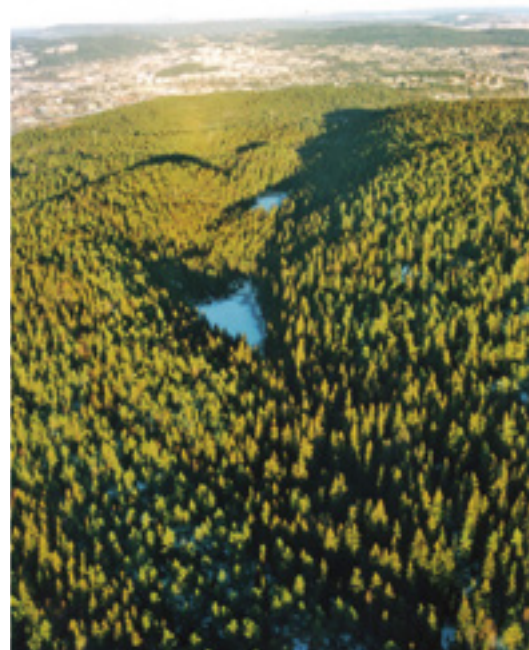


Foto: Kai Saghaug

Utgiver:
OSLO OG OMLAND
FRILUFTSRÅD
PB 8896, YOUNGSTORGET
0028 Oslo

Utarbeidet av:
Jens Bugge og Christian Reusch

Utgiver:
Oslo og Omland
Friluftsråd

Håndboka er utgitt med støtte fra Akershus Fylkeskommune



Coverfoto:
Bilde på forsiden: Erik Unneberg

Grafisk produksjon:
Design og trykk: GRØSET™

Opplag:
150 eks

Utgitt: 2010

KAPITTEL 1, §§ 1-3. INNLEDENDE BESTEMMELSER	6
1.1 LOVENS FORMÅL - § 1	6
1.1.1 Behandlingen av formålsparagrafen i Stortinget	7
1.1.2 Hva betyr markalovens formålsparagraf?	8
1.1.3 Avveining av formål og hensyn	8
1.1.4 Områdedifferensiering	10
1.1.5 Sikre Markas grenser	10
1.1.6 Kulturmiljø og kulturminner	10
1.1.7 Skogbruk og landbruk	11
1.2 MARKAS GRENSE - § 2	13
1.2.1 Markagrensen fastsatt i loven	14
1.2.2 Etterfølgende justering av Markagrensen	14
1.3 FORVALTNINGEN AV LOVEN - § 3	16
1.3.1 Fylkesmannen i Oslo og Akershus – klageinstans og forvaltningsoppgaver	17
KAPITTEL 2, §§ 4 – 8. ALMINNELIGE RAMMER FOR TILTAK OG VIRKSOMHET	19
2.0.1 Innledning: Samspill mellom markaloven og plan- og bygningsloven	19
2.0.2 Hva regnes som et "tiltak" etter plan- og bygningsloven og markaloven?	19
2.0.3 Hva slags tiltak krever reguleringsplan etter plan- og bygningsloven?	21
2.1 AREALFORMÅLET I MARKA - § 4	23
2.2 FORBUD MOT BYGGE- OG ANLEGGSTILTAK I MARKA - § 5	25
2.2.1 Tiltak innen landbruk	26
2.3 AREALPLANER I MARKA - § 6	28
2.3.1 Oppstart av planarbeid	29
2.3.2 Innholdet av arealplanen	29
2.3.3 Serverings- og overnattingssteder	30
2.3.4 Stadfesting av arealplaner	31
2.4 UNNTAK FRA DET GENERELLE BYGGE- OG ANLEGGSFORBUDET MV. - § 7	32
2.4.1 Større idrettsanlegg	33
2.5 GJENNOMGANG AV AREALPLANER SOM GJELDER INNENFOR MARKAGRENSEN - § 8	35
KAPITTEL 3, §§ 9-12. FERDSEL, FRILUFTSLIV OG HENSYNSFULL BRUK AV MARKA	36
3.1 STIER OG LØYPER - § 9	36
3.1.1 Kommunal tillatelse/ saksbehandling	37
3.1.2 "Større løyper" – krav om reguleringsplan	38
3.1.3 Hvorfor plankrav?	40
3.1.4 Forskriftsregulering	40
3.1.5 Forholdet til grunneier og rettighetshavere	41
3.1.6 Rett for friluftsansjoner/ offentlig myndighet til å etablere stier og løyper	42
3.1.7 Adgang til å kreve omlegging av sti/løype	43
3.2 MOTORFERDSEL I MARKA - § 10	44
3.2.1 Alminnelig forbud mot motorferdsel, men unntak	45
3.2.2 Motorferdsel, utmark, vassdrag	46
3.2.3 Motorferdsel på veiene	46
3.3 SÆRSKILT VERN AV FRILUFTSLIVSOMRÅDER - § 11	48
3.3.1 Vernets formål og omfang	49
3.3.2 Nærmere om vilkårene for vern	49
3.4 HENSYNSFULL BRUK AV MARKA - § 12	51
KAPITTEL 4, § 13. RÅDET FOR MARKASAKER (MARKARÅDET)	52
KAPITTEL 5, §§ 14 - 16. TILLATELSE TIL TILTAK, DISPENSASJON, SAKSBEHANDLING OG KLAGE	54
5.1 SØKNAD OM TILTAK - § 14	54
5.1.1 Den nedre grensen for tiltak – arbeider som ikke krever søknad etter markaloven	54
5.1.2 Tiltak som krever søknad etter § 14	55
5.1.3 Vurderingen av om tillatelse skal gis	56
5.1.4 Særskilt om bygging og andre tiltak i nærheten av vassdrag	57
5.1.5 Litt om saksbehandlingen	58
5.2 DISPENSASJON - § 15	60
5.3 KLAGE - § 16	63
5.3.1 Klagerett for friluftsansjonene og andre	64
KAPITTEL 6, §§ 17 – 20. TILSYN, KONTROLL, RETTING OG STRAFF	65
KAPITTEL 7, §§ 21 – 23. IKRAFTTREDELSE	65
VEDLEGG 1: LOV OM NATUROMRÅDER I OSLO OG NÆRLIGGENDE KOMMUNER (MARKALOVEN)	68
VEDLEGG 2: ULIKE TYPER TILTAK OG AKTUELLE REGELVERK	76



Kapittel 1, §§ 1-3. Innledende bestemmelser

1.1 Lovens formål - § 1

Markaloven innleder med å beskrive det formål loven skal ha. Paragraf 1 lyder slik:

Loven skal sikre Markas grenser og bevare et rikt og variert landskap, og natur- og kulturmiljø med kulturminner.

Foto: S. Saghaug, ØV

§ 1. Formål



Formålet med loven er å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Loven skal sikre Markas grenser og bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner.

Det skal samtidig tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål.

1.1.1 Behandlingen av formålsparagrafen i Stortinget

Første setning i formålsparagrafen var en av de få bestemmelser som ble noe endret ved stortingsbehandlingen av markaloven. I Miljødepartementets lovproposisjon het det at formålet skulle være ”å fremme friluftslivet og tilrettelegge for naturopplevelse i Marka”, samtidig som det skulle ”også legges til rette for idrett som naturlig kan innpasses i Marka”. Storkomiteen som hadde lovsaken til behandling (Energi- og miljøkomiteen), ønsket at hensynet til idretten skulle stilles likt med det å fremme og tilrettelegge for friluftsliv og naturopplevelse.

Komiteflertallet sier om dette i innstillingen til Stortinget (Innst. O. nr. 58 side 5):

”Dette flertallet er enige om at lovens hovedformål er å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Disse tre hensynene er sidestilt. Hensynet til å fremme og tilrettelegge for idrett er avgrenset til å gjelde idrett som kan innpasses i Marka. Dette flertallet mener det er viktig å avgrense hensynet til idretten med hensyn til store idrettsanlegg av en karakter eller størrelse som kan medføre konflikt med annen idrettsutøvelse eller friluftsliv og naturopplevelse. Markalovens formålsparagraf er utformet slik at den favner hele Marka. Derfor er friluftsliv, naturopplevelse og idrett de fremste fellesnevnerne i det formål loven skal fremme. Anlegg som for eksempel fotball- og friidrettsarenaer omfattes ikke av lovens formål. Anlegg for motorsport eller nye skytebaner lar seg heller ikke innpasse i Marka. Slike anlegg vil være til ulempe for Markas øvrige brukere. Dette vil ikke være i tråd med lovens formål, slik dette flertallet har utformet den.

Dette flertallet viser til at Marka blir brukt aktivt til forskjellige former for idrett – organisert så vel som uorganisert. Idrettsaktiviteter som kan innpasses i Marka, skal fortsatt sikres innenfor rammene av bærekraftig flerbruk. Vurderingen av hva som kan innpasses i Marka, vil måtte variere med hvor i Marka anlegget ønskes bygget og hva som er i området fra før. Det vil for eksempel kunne innpasses større anlegg i tilknytning til eksisterende anlegg enn i områder som ikke er bebygde. Det vil på samme måte kunne innpasses mer i ytterkanten av Marka enn dypt inne i Marka. Større utbygging av idrettsanlegg skal etter dette flertallets mening i størst mulig grad samlokaliseres og plasseres så nært bebyggelsen som mulig, men slik at det samtidig legges vekt på befolkningens behov for grønne omgivelser og turområder. Markalovens nære samspill med plan- og bygningsloven legger til rette for slike differensierte vurderinger.”

Det fremheves også i innstillingen at

”Flertallet viser til at både idrett og friluftsliv er i konstant endring i tråd med utviklingen i samfunnet for øvrig. Kommende generasjoner vil ikke verken drive idrett eller friluftsliv på samme måte som våre foreldre gjorde det, eller på samme måte som vi i dag er aktive i naturen. Flertallet mener at bruk av Marka er det beste vern. [...]”

At loven skal sikre markagrensene og dessuten ”bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner” i Marka hadde komiteflertallet ingen merknader til og var enig i.

”...lovens hovedformål er å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Disse tre hensynene er sidestilt.”

fra komiteflertallets innstilling til Stortinget.

1.1.2 Hva betyr markalovens formålsparagraf?

I en naturforvaltningslov som markaloven er, vil det formål loven uttrykker måtte være av helt grunnleggende betydning. Paragraf 1 er ikke bare en vakker programmerklæring fra lovgiverens side. Markaloven er langt på vei en fullmaktslov, den overlater til de myndigheter som loven utpeker å sørge for at den fremtidige forvaltning av Marka vil skje i samsvar med lovformålet.



Bruk av Marka er det beste vern!

Foto: S. Johnsrud

Departementet forutsetter at det vil være den enkelte markakommune som skal ha ansvaret for det meste av saksbehandlingen etter markaloven i første instans. Men alle myndighetsorganene som loven nevner og som ved enkeltvedtak eller generelle vedtak skal sette markaloven ut i livet, vil være bundet av det formål loven uttrykker i paragraf 1. Flere steder er dette uttrykkelig sagt i lovteksten, for eksempel når departementet skal stadfeste kommunale arealplaner som vedrører Marka (§ 6) eller stadfeste kommunale vedtak som åpner for nærmere bestemte tiltak i Marka (§ 7): Stadfestelse skal bare skje dersom planen eller tiltaket "etter departementets syn lar seg forene med lovens formål", og departementet kan gjøre slike endringer "som det anser nødvendig for at planen skal være i samsvar med lovens formål". Det samme er - på litt ulike måter - uttrykt i loven når kommunale myndigheter skal avgjøre søknader om visse tiltak (§ 14) eller gi dispensasjon fra enkeltbestemmelser (§ 15), eller når fylkesmannen skal treffe vedtak i klagesaker (§ 16): *Lovformålet vil være bestemmende for hvilke vedtak som kan fattes.*

Vi vil komme nærmere tilbake til dette i tilknytning til de enkelte bestemmelsene.

1.1.3 Avveining av formål og hensyn

Friluftsliv, naturopplevelse og idrett er altså de tre aktivitetene som markaloven skal fremme og tilrettelegge for. Lovgiveren har i utgangspunktet ønsket å likestille dem og har ikke gitt noen enkelt av dem prioritet fremfor de øvrige. Det må følgelig ved den fremtidige forvaltning av markaområdene foretas en avveining, slik at ikke fremme og tilretteleggelse for den ene aktiviteten skjer på bekostning av hensynet til de to andre. Dette er viktig å understreke, fordi naturopplevelse og friluftsliv, og også enkelte grener av idretten – i all fall i sine mer tradisjonelle former - krever liten eller ingen fysisk tilretteleggelse, mens andre former for idrett dels vil være knyttet til faste anlegg, dels vil kunne kreve større eller mindre inngrep i naturen eller terrenget.

Det er på den annen side grunn til å påpeke at det er en flytende grense mellom friluftsliv og idrett. Idrett er mer enn organiserte konkurranser på høyt nivå. Eksempelvis skiløping inneholder alt fra barn som lærer å gå på ski til de mange tusen som ønsker å trene aktivt for å bedre sin egen yteevne. Friluftsliv og idrett går på mange måter inn i hverandre.

Forholdet mellom friluftsliv, naturopplevelse og idrett går stortingskomiteen nærmere inn på i det vi har gjengitt fra komiteinnstillingen. Komiteen understreker som vi har sett at hensynet til å fremme og tilrettelegge for idrett "er avgrenset til å gjelde idrett som kan innpasses i Marka", og at det også "er viktig å avgrense hensynet til idretten med hensyn til store idrettsanlegg av en karakter eller størrelse

Hensynet til friluftsliv, naturopplevelse og idrett må veies mot hverandre, slik at ikke den ene aktiviteten skjer på bekostning av de to andre.

som kan medføre konflikt med annen idrettsutøvelse eller friluftsliv og naturopplevelse”.

Stortingskomiteen peker her uttrykkelig på enkelte typer idrettsanlegg som ikke vil ligge innenfor markalovens formål:

- fotball- og friidrettsarenaer
- anlegg for motorsport
- nye skytebaner

Komiteeflertallet understreker også at ”utbygging til kommersielle formål ikke ligger innenfor lovens formål”. Dette må etter vår mening bety at det i fremtiden ikke vil kunne gis tillatelse til anlegg eller utbygging av rent kommersielle virksomheter, som f.eks overnattings- og serveringssteder innenfor markagrensen. Unntak kan tenkes hvis disse også vil tjene det allmenne friluftslivets behov. Det bør her ses hen til at ethvert tilbud også i Marka må ha sin kostnadsdekning og et slikt overskudd at noen ser seg tjent med å drive. Stuene i Marka er eksempler på det. Det bør her nyanseres om det eneste eller hovedformålet er rent kommersielt, eller om hovedformålet ellers er innen markalovens formål.

På den annen side: Stortingskomiteen påpeker samtidig (Innst. side 5 høyre spalte) at det innenfor lovens formål også vil kunne legges til rette for *nye idrettsformer og friluftaktiviteter*, og at det skal være rom for *opprusting, utbygging og videreutvikling av idrettsanlegg*. Loven skal heller ikke, sier komiteen, være til hinder for utvidelse av eksisterende *markastuer og enkle serveringssteder* eller bygging av nye slike når dette er nødvendig for å tilrettelegge for friluftsliv og idrett. Vi kommer nærmere tilbake til dette i tilknytning til markaloven § 6, om arealplanlegging i Marka (kap. 2.3.3), og i tilknytning til § 7 (kap. 2.4.1).

I mediedebatten omkring markaloven ble fra enkelte hold hevdet at loven ville føre til ”hermetisering” av Marka. Vi mener det ikke er grunnlag for dette. Innen markalovens grenser vil det være mulig å foreta en tidstilpasset utvikling innen de rammer som loven setter. Ulike hensyn må vurderes opp mot hverandre. Sentrale hensyn blir hva som fremmer lovens formål veid opp mot andre markarelaterte og relevante hensyn. De myndigheter som skal forvalte loven, har et ansvar for å vareta alle elementene i lovens formålsbeskrivelse, og at det ikke åpnes for aktiviteter og tiltak i Marka som vil kunne være til noen vesentlig skade eller ulempe for de andre verdiene som loven ønsker å verne om.

Her må vi merke oss at loven sidestiller *naturopplevelse* med friluftsliv og idrett som det skal fremmes og legges til rette for. Det er første gang i norsk lovgivning at selve opplevelsen av naturen trekkes frem som et selvstendig vernekriterium i arealforvaltningen. I tillegg, sier formålsparagrafen, skal loven ”bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø” i Marka. Dette betyr ikke at slike hensyn skal kunne stå hindrende i veien for ethvert naturinngrep i Marka som kan være ønskelig for å tilrettelegge for friluftsliv og idrett. Det må også ses hen til at visse typer tilrettelegging kan være med på å gi eller styrke naturopplevelsen. Eksempel er en skiløype som forbedres slik at man får et nytt utsiktspunkt eller unngår/ reduserer en farlig utforkjøring. Men det betyr at vernemyndighetene plikter å foreta en *avveining* mot hensynet til natur- og landskapsopplevelsen når det blir søkt om tillatelse til slike inngrep.



Loven skal ikke ”hermetisere” Marka, men gi rom for utvikling av nye aktiviteter og idretter.

Foto: C. Reusch

Å fremme og tilrettelegge for idrett er avgrenset til å gjelde idrett som kan innpasses i Marka.

1.1.4 Områdedifferensiering

Lovgiverne peker på at lovens påbud om at all arealdisponering som vedrører Marka bare kan skje i henhold til arealplaner som skal stadfestes av departementet (§§ 6 og 7), vil kunne åpne for områdevis vurderinger og differensieringer med hensyn til hva slags tiltak som skal kunne tillates eller ikke tillates innenfor markagrensen. Virkemidlene i plan- og bygningsloven (den nye plandelen, i kraft fra 1. juli 2009) kommer her inn i bildet. Lovproposisjonen omtaler dette på side 23 og 24 og nevner at bl.a. Oslo og Omland Friluftsråd har gått inn for slike sonevis vurderinger. Stortingskomiteen er inne på det samme i forbindelse med tilretteleggelse for idrett, se det som er sitert ovenfor (side 2) fra Innst. O. s. 5 om at det for eksempel vil "kunne innpasses større anlegg i tilknytning til eksisterende anlegg enn i områder som ikke er bebygde. Det vil på samme måte kunne innpasses mer i ytterkanten av Marka enn dypt inne i Marka. Større idrettsanlegg skal [...] i størst mulig grad samlokaliseres og plasseres så nært bebyggelsen som mulig".

1.1.5 Sikre Markas grenser

Oppregningen av de områder som inngår i Marka og fastsettelsen av grensene for dem mot omliggende arealer har sin egen paragraf i loven - § 2. Vi kommer tilbake til den i det følgende.

Men lovgiverne har ment at hensynet til å sikre markagrensen for fremtiden er så viktig at dette også har fått sin plass i formålsparagrafen: "Loven skal sikre Markas grenser [...]".

I proposisjonen (side 14-15) begrunner departementet dette med at en rekke av høringsinstansene har gått inn for at sikringen av grensene måtte tas med som et selvstendig hensyn i formålsparagrafen, siden dette har vært en sentral del av begrunnelsen for markaloven. Departementet var enig, og stortingsbehandlingen førte ikke til noen endring her.

1.1.6 Kulturmiljø og kulturminner

I sammenheng med at loven skal bevare landskapet og naturmiljøet i Marka nevner formålsparagrafen også som vi har sett, uttrykkelig at *kulturmiljøet med kulturminner* skal tas vare på.

Kulturminnene vil ofte være en del av de positive opplevelsesverdiene for dem som ferdes i Marka. De er sporene etter menneskers bruk av Marka i tidligere tider. Oslomarka er rik på spor etter ferdsel, bosetting og ressursbruk gjennom tusenvis av år. Typiske kulturminner er sti- og veifar, tufter etter hus og virksomhet, rydningsrøyer, setervoller, husmannsplasser, steingjerder, kølabonner og fløtningsanlegg. Mange kjente fortellinger om livet i Marka gjennom tidene er knyttet til slike konkrete kulturminner. Denne koplingen mellom tradisjonsstoff og synlige kulturminner øker opplevelsesverdien. Å ta vare på kulturminnene i Marka har selvfølgelig også sin egenverdi og må sees på som en allmenn kulturpolitisk forpliktelse.



Kulturminnene er med på å gi oss en opplevelsesrik tur.

Foto: B.K. Salvesen

I departementets merknader til formålsparagrafen heter det om dette (proposisjonens side 15):

”Videre, i samsvar med flere høringsinstanser, er hensynet til sikring og bevaring også av Markas kulturminner, som en utdyping av hensynet til kulturmiljøet, nå sidestilt med hensynet til bevaring av Markas naturmiljø. I lovforslaget kommer det nå også tydeligere fram at bevaring av ”et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner i Marka” sammen med sikring av Markas grenser, er en grunnleggende forutsetning for å oppnå lovens hovedformål om ”å fremme friluftslivet og tilrettelegge for naturopplevelse i Marka”.

Under stortingsbehandlingen av loven kom det som nevnt ikke frem noe annet syn på dette. De myndigheter som skal sette markaloven ut i livet og ta stilling til hva slags tiltak og aktiviteter som det skal åpnes for i de ulike delene av Marka, vil følgelig måtte være forpliktet til å sørge for at kulturmiljøet og kulturminnene i området blir utredet og vurdert, og at disse ikke blir påført skade ved tiltaket. Lovens ordning med at all arealbruk innenfor markagrensen skal skje i samsvar med stadfestede arealplaner, vil kunne bidra til å sikre dette. Men også kommunene som skal behandle søknader om enkelttiltak innenfor markagrensen (§ 14) eller ta stilling til dispensasjon fra vernebestemmelsene (§ 15) vil måtte ha en tilsvarende plikt til å få klarlagt og sørge for å verne om kulturmiljøet og kulturminnene i det område det gjelder. Vi kommer noe nærmere tilbake til dette i tilknytning til de nevnte paragrafene.

1.1.7 Skogbruk og landbruk

Siste setning i markalovens formålsparagraf bestemmer: ”Det skal samtidig tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål”.

Med dette sikter loven først og fremst til skogbruk og landbruk. Regjeringen fant det riktig at skogbruket og skogsdriften i Marka skulle holdes utenfor markaloven, bortsett fra at det åpnes en adgang til å etablere et særskilt vern av enkelte spesielt verdifulle skogområder som ”friluftslivsområder” (lovens § 11, som vi kommer tilbake til). Om dette sier departementet i proposisjonen (side 6):

” Skogsdriften blir fortsatt regulert av skogbruksloven med forskrifter. Tilsvarende reguleres jordbruket fortsatt gjennom landbrukslovgivningen. Restriksjonsnivået for skogbruket vil stort sett være det samme som før markaloven. Det vil imidlertid bli foretatt en ny gjennomgang av gjeldende markaforskrift etter skogbruksloven med sikte på en tilpasning til regjeringens samlede markapolitikk og skogbrukslovens virkeområde og innretning. Det forutsettes i denne forbindelse at de nødvendige endringer gjennomføres i skogbruksloven med forskrifter, slik at Fylkesmannen i Oslo og Akershus også overtar klagemyndigheten fra de enkelte fylkesmannsembeter og Fylkeslandbruksstyret for alle kommunale vedtak etter skogloven og markaforskriften som gjelder Marka. Arbeidet med nødvendige lov- og forskriftsendringer følges opp av Landbruks- og matdepartementet.”

Under Stortingsbehandlingen ble det ikke gjort noen endring i dette. Men Stortinget ville dessuten at tiltak i landbruket skulle unntas fra forbudet mot bygge- og anleggstiltak i markaloven § 5, slik det fremgår av andre ledd i denne bestemmelsen. I tilknytning til formålsparagrafen peker komiteflertallet på at virksomheten innenfor tradisjonelle næringer som

Når kommunene behandler søknader om enkelttiltak innen markagrensen (§14) eller dispensasjon fra vernebestemmelsene (§15) har de plikt til å få klarlagt og verne om kulturmiljøet og kulturminnene i området det gjelder.



Skogsdriften blir fortsatt regulert av skogbruksloven med forskrifter. Jordbruket reguleres gjennom landbrukslovgivningen.

Foto: I. Galvez, OOF



”Det er (...) en grunnleggende forutsetning for bevaring av Markas unike natur- og kulturmiljø at skogsdriften foregår på en bærekraftig og miljøvennlig måte.”

fra markalovproposisjonen. Foto: A. Olsen, OOF

jordbruk og skogbruk har bidradd til og fortsatt bidrar til å vedlikeholde Markas verdifulle kulturlandskap og fremholder at ”jordbruket og skogbruket fortsatt vil være viktige for å bevare og videreutvikle Marka som et attraktivt og tilgjengelig friluftsområde”. Dette kommer vi tilbake til ved behandlingen av landbruksunntaket i § 5 annet ledd og søknadsbehandling etter § 14.

Stortingskomiteen var innforstått med at det skal foretas en gjennomgang av gjeldende markaforskrift etter skogbruksloven. Flertallet ”understreker behovet for raskt å få på plass nye skogforskrifter, og ber Regjeringen prioritere dette.” Siktemålet skal være å tilpasse forskriften til Regjeringens samlede markapolitikk og skogbrukslovens virkeområde og innretning. Komiteen var også enig i at Fylkesmannen i Oslo og Akershus skal overta klagemyndigheten fra de enkelte fylkesmannsembeter, og Fylkeslandbruksstyret for alle kommunale vedtak etter skogbruksloven og markaforskriften som vedrører Marka (Innst.O. nr 58 side 15 venstre spalte øverst). Komiteen forutsetter dessuten at også klagebehandlingen i saker om landbrukstiltak etter plan- og bygningsloven på samme måte samles hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Arbeidet med å revidere skogbruksforskriften for Marka er nå, så vidt vi kjenner til, satt i gang i Landbruks- og matdepartementet. Vi regner med at Miljøverndepartementet vil bli trukket aktivt inn i revisjonsarbeidet. Oslo og Omland Friluftsråd har for sin del, i juli 2009, sendt inn til de to departementene et begrunnet forslag til ny forskrift for Osломarka etter skogbruksloven og vil følge nøye i det videre arbeid med revisjon av forskriften.

I denne forbindelse er det grunn til å trekke frem følgende viktige uttalelse i markalovproposisjonen vedrørende utformingen og forståelsen av markalovens formålsparagraf (proposisjonen side 15):

”Departementet deler ikke enkelte høringsinstansers synspunkter om at hensynet til bærekraftig bruk til andre formål, herunder landbruk og skogbruk, må likestilles med lovens øvrige formål. Dette vil etter departementets vurdering ikke være forenlig med lovens hovedhensyn som er å beskytte Marka som et område for friluftsliv og naturopplevelse. Selv om landbruk og annen næringsvirksomhet har vært med på å forme Markas rike kulturlandskap, er det grunn til å minne om at næringsvirksomhet, og da spesielt skogbruk, er den faktor som vil kunne ha størst negativ påvirkning på de naturverdier og naturopplevelsesverdier som finnes i Marka. Det er derfor en grunnleggende forutsetning for bevaring av Markas unike natur- og kulturmiljø at skogsdriften foregår på en bærekraftig og miljøvennlig måte. Det er etter departementets syn viktig å tydeliggjøre at lovens hovedformål er å fremme friluftsliv og styrke mulighetene for naturopplevelse i Marka ved å sikre Markas grenser og å verne Markas natur- og kulturmiljø, selv om det samtidig skal tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål (markert her).

Det ble ikke under stortingsbehandlingen av markaloven tatt noen reservasjon i forhold til denne uttalelsen, bortsett fra at Stortinget ville likestille idrett som kan innpasses i Marka med friluftsliv og naturopplevelse. Ved revisjonen av skogbruksforskriften for Marka må det derfor legges til grunn som en grunnleggende forutsetning at fremtidens skogsdrift i Marka skal foregå på en bærekraftig og miljøvennlig måte, som tar tilbørlig hensyn til naturopplevelsen og til utøvelsen av friluftsliv og idrett.

Flertallet i stortingskomiteen understreket behovet for raskt å få på plass nye skogforskrifter og ba Regjeringen prioritere dette. De var også enig i at Fylkesmannen i Oslo og Akershus overtar klagemyndigheten fra de enkelte fylkesmannsembeter.

1.2 MARKAS GRENSER - § 2

Markaloven § 2 fastsetter hvilke områder som utgjør "Marka". Første ledd lyder:



§ 2. Geografisk avgrensning

Lovens geografiske virkeområde (Marka) består av følgende områder: Kjekstadmarka, Vardåsmarka, Vestmarka, Krokskogen, Bærumsmarka, Nordmarka, Lillomarka, Romeriksåsene, Gjelleråsmarka, Østmarka og Sørmarka. Virkeområdet er nærmere avgrenset som det fremgår av Miljøverndepartementets digitale kart "Markagrensen" datert 2. april 2009."



Illustrasjon av markagrensen.

Foto: Geodatasenteret

Til sammen utgjør de skogområdene som loven oppregner ca. 1700 km², som ligger i 19 kommuner og i 5 fylker. Lovproposisjonen oppgir at områdene fordeler seg på ca. 2000 enkelteiendommer, de største Løvenskiold-Vækerø med 430.000 dekar, Oslo kommuneskoger med 170.000 dekar og Losby Bruk med 43.000 dekar. Vel 70 % er i privat eie, resten fordelt på kommuneskoger og allmenninger. Det skal være registrert i alt 1583 boenheter med fast helårsbebyggelse og 3131 hytter og fritidshus innenfor Marka. Boenhetene finner vi særlig i de deler av Maridalen og Sørkedalen som ligger innenfor markagrensen.

Markaarealet i Oslo utgjør ca 310 km², Akershus ca 850 km², fordelt på kommunene Asker, Bærum, Nittedal, Nannestad, Gjerdrum, Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Enebakk, Ski og Oppegård. Markaarealet i Buskerud utgjør ca 325 km², fordelt på kommunene Røyken, Lier, Hole og Ringerike og i Oppland ca 210 km² i Jevnaker og Lunner kommuner. Østfold fylke med Hobøl omfattes også.

Til sammen utgjør skogområdene som loven oppregner ca 1700 km², i 19 kommuner og 5 fylker. Områdene fordeler seg på ca. 2000 enkelteiendommer, de største er Løvenskiold-Vækerø, Oslo kommuneskoger og Losby Bruk.

1.2.1 Markagrensen fastsatt i loven



Ved markagrensen til Gjelleråsmarka, Lørenskog.

Foto: I. Galvez, OOF

Markagrensen er altså fastsatt i selve loven, ved at det digitale kartet som angir grensen og som det vises til i siste setning i § 2 første ledd inngår som en del av lovbestemmelsen. Kartet er trykt som bilag til proposisjonen. Her er markagrensen inntegnet med rød linje, i stor detalj. Hver og en vil med kartet i hånden kunne sette seg inn i hvor den går. Statens kartverk har laget det offisielle kartet som kan lastes ned fra Internett.

Høringsutkastet til markalov som Miljødepartementet fremla i mai 2007, la opp til en annen måte å fastsette markagrensen på. Oppregningen av de områder loven skulle omfatte var den samme som i loven (bortsett fra Vardåsmarka), men den nærmere avgrensningen skulle skje ved etterfølgende kongelig resolusjon etter at forslag til avgrensning var blitt sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn i de berørte kommunene. I lovproposisjonen gikk departementet i stedet inn for at markagrensen skulle fastsettes direkte i loven og viser til at flere av høringsuttalelsene hadde tilrådd dette: "Fastsetting av markagrensen direkte i loven er etter departementets vurdering spesielt viktig i et langsiktig perspektiv for å verne Marka mot uheldige inngrep i framtiden" (side 17).

Vardåsmarka i Asker ble tatt med i oppregningen av markaområder under henvisning til kommuneplanens arealdel vedtatt 12.06.2007 (side 38).

Under stortingsbehandlingen ble det gjort en liten endring i grensefastsettelsen ved at de såkalte "øyene" rundt Langen-vassdraget i Sørmarka ble unntatt fra loven.

For øvrig fikk departementets forslag til grensefastsettelse tilslutning, men spørsmålet om lovfastsatt grense vakte en del debatt i Stortinget. Et mindretall i komiteen (Høyre og KrF) ville at lovens § 2 ikke skulle realitetsbehandles og at Regjeringen skulle anmodes om å komme tilbake med et nytt forslag til markagrense etter at dette hadde vært ute til høring.

Markagrensen er fastsatt i loven, på eget kart:

<http://websir.lovdato.no/lex/lov/grafikk/nl-20090605-035-01-01.pdf>

1.2.2 Etterfølgende justering av Markagrensen

Etter annet ledd i § 2 kan Kongen



[...] ved forskrift treffe vedtak om justering av grensen etter første ledd og gjøre loven gjeldende for nærliggende områder som har, eller etter tilrettelegging eller skjøtsel kan få, tilsvarende verdi for friluftslivet.

I proposisjonen (se side 17 og side 38) peker departementet på at bestemmelsen vil gi adgang til både å innskrenke og utvide markagrensen ved forskrift, dvs. ved Kongelig resolusjon uten ny stortingsbehandling. Kommunene, og også andre, for eksempel friluftsliv- og naturvernorganisasjonene, vil kunne ta initiativ til grensejusteringer. Nye områder kan legges til

Marka slik at lovens virkeområde utvides der dette anses hensiktsmessig eller ønskelig. Grensejustering ved forskrift vil forutsette at det gjennomføres ordinær høring av endringsforslaget. Dette følger både av forvaltningsloven § 37 og er uttrykkelig sagt i Ot.prp. nr. 23 side 17.

Departementet presiserer at forutsetningen for slik etterfølgende grensejustering må være at friluftsliv-, natur- eller kulturverdier ikke blir vesentlig skadelidende. Departementet fremhever også at det ved grensejusteringer må legges vekt på vern av kulturmiljøet med kulturminner. Det må også ved eventuelle utvidelser av markagrensen legges vekt på å unngå økt utbyggingspress på dyrket mark i kommunen.

Under stortingsbehandlingen sluttet komiteflertallet seg til disse vurderingene (Innst.O. side 9). Fra friluftslivets synspunkt er særlig følgende uttalelse fra komiteflertallet viktig å ta med seg:

”Flertallet understreker at slike grensejusteringer bare kan skje dersom friluftsliv-, natur- eller kulturverdier ikke blir vesentlig skadelidende. Dette innebærer etter flertallets mening at også miljø- og friluftsverdier av lokal betydning tas med i vurderingen.” (Innst. side 9)

I et svarbrev 18. januar 2010 til Bærum kommune, planseksjonen, fremkommer Miljøverndepartementet med en del prinsipielle merknader som det kan være grunn til å gjengi om rekkevidden av adgangen til grensejusteringer etter markaloven § 2 annet ledd. Bærum kommune fremmet høsten 2009 forslag om en del nærmere angitte endringer av markagrensen innenfor kommunen med grunnlag i bestemmelsen.

Miljøverndepartementet peker i brevet på at sikring av Markas grenser har vært en av hovedbegrunnelsene for å etablere en egen lov om Marka. Lovformålet her skal også bidra til å sikre at ikke markagrensen utsettes for flere mindre grensejusteringer som samlet eller over tid vil kunne utgjøre et betydelig inngrep i Marka eller forringe Markas kvaliteter for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. En av Markas kvaliteter for friluftslivet er områdets størrelse i seg selv. Mindre endringer som til sammen bidrar til å redusere Markas størrelse, vil derfor ikke være i tråd med lovens formål.

Etter å ha vist til uttalelser om dette i forarbeidene uttaler departementet i brevet:

”Ovennevnte viser at muligheten til å gjennomføre grensejusteringer som reduserer markalovens geografiske virkeområde er begrenset. I vurderingen av hvilke grensejusteringer det er hjemmel til å gjennomføre gjennom forskrift, må det legges vekt både på hvor stort areal de aktuelle justeringene omfatter og hvor langt inn i Marka grensejusteringene vil strekke seg. Ved denne vurderingen vil det også måtte legges vekt på de samlede virkningene av de aktuelle grensejusteringene i hver kommune og i Marka som helhet.

Selv om en ønsket grenseendring i utgangspunktet er for stor til å kunne omfattes av justeringshjemmelen, vil det likevel i enkelte tilfeller kunne være hjemmel til å foreta en slik justering. En forutsetning for dette vil være at det dreier seg om en justering av teknisk karakter for å unnta eksisterende bygninger, installasjoner etc. fra Marka. Videre vil det her være en forutsetning at hele det aktuelle arealet ikke har noen verdi for de hensynene markaloven skal ivareta. Som eksempel kan nevnes Ila landsfengsel og sikringsanstalt. [...] Departementet legger imidlertid til grunn at det også i slike tilfeller vil være en øvre grense for hvor store arealer og hvor dype innhugg i Marka som vil kunne regnes som en grensejustering etter § 2 annet ledd.”

Departementet går etter dette gjennom de enkelte grenseendringer som var blitt foreslått av Bærum kommune. Disse omfatter i alt 13

Grensejusteringer

kan bare skje dersom friluftsliv, natur- eller kulturverdier ikke blir vesentlig skadelidende.

områder, med areal varierende fra ca. 100 daa til opp mot ca. 2950 daa (Persbråten/Rønningen/Jordbru i vestre Bærum) og antatt henimot 5000 daa (Steinshøgda). Etter departementets vurdering er de fleste av disse så store at det ikke er hjemmel i lovens § 2 annet ledd for å gjennomføre endringene ved forskrift. For enkelte av de foreslåtte, mindre grensejusteringene eller deler av dem (disse oppregnes i kategori II og III) vil det derimot kunne vurderes om det er adgang til å gjennomføre dem ved forskrift. Det bebudes i brevet at alle innkomne forslag om grensejusteringer som anses å falle inn under forskriftshjemmelen i § 2 annet ledd, både fra Bærum og andre av markakommunene, vil bli behandlet samlet av departementet høsten 2010 og eventuelt sendt på høring.

Departementet har sendt kopi av brevet til Bærum kommune av 18. januar 2010 til samtlige markakommuner og til fylkesmennene.

I et annet svarbrev 20. januar 2010 til landbrukskontoret i Hobøl Spydeberg Askim vedrørende justering av markagrensen i forbindelse med Gaupsteinmarka i Hobøl, har Miljøverndepartementet fremkommet med lignende merknader.



Miljøverndepartementet er lovens øverste forvaltningsmyndighet.

Foto: Miljøverndepartementet.

1.3 FORVALTNINGEN AV LOVEN - § 3

Markaloven gir i § 3 en oppregning av hvilke myndigheter som skal ha ansvaret for å sette loven ut i livet:



§ 3. Myndigheter etter loven

Departementet er øverste forvaltningsmyndighet etter denne lov. Departementet kan legge nærmere angitte oppgaver etter denne lov til den enkelte fylkesmann, fylkeskommune, kommune eller Direktoratet for naturforvaltning.

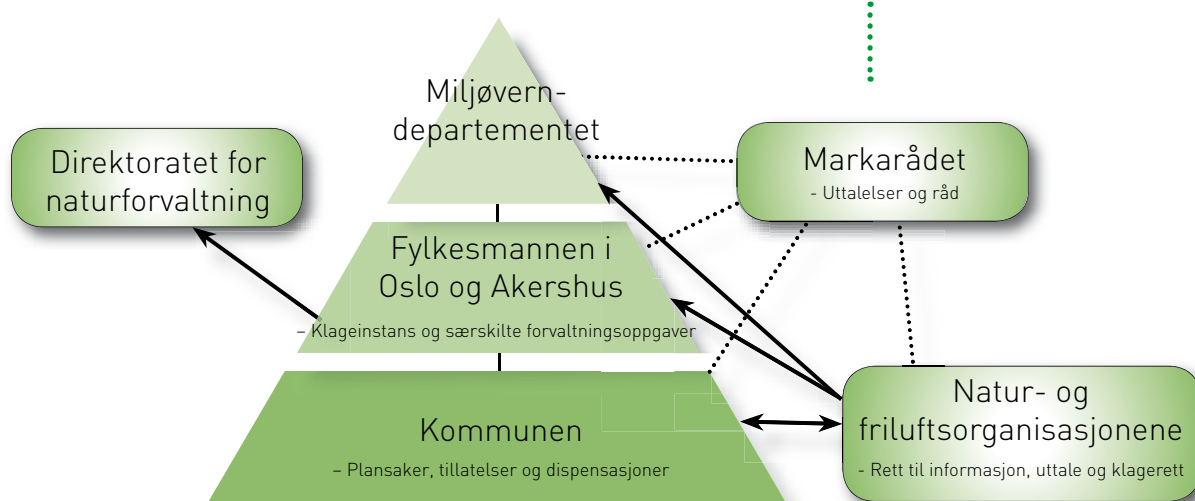
I § 3 annet ledd finnes også en særbestemmelse om at for områder eller anlegg innenfor Marka som omfattes av lov om forsvarshemmeligheter, er det vedkommende militære myndighets ansvar å se til at markalovens regler blir overholdt.

Departementet som øverste forvaltningsmyndighet vil være Miljøverndepartementet. Det fremgår ikke av § 3 hvilke av de nevnte underordnede organer som skal ha ansvaret for å treffe vedtak etter lovens enkelte paragrafer. Det er imidlertid lovens forutsetning (se proposisjonen side 17-18) at den enkelte markakommune vil være ansvarlig for hovedtyngden av saksbehandlingen i første instans. I enkelte av de etterfølgende paragrafer er dette uttrykkelig sagt. Den enkelte kommune vil således fortsatt – også når det gjelder områder i Marka - være planmyndighet etter plan- og bygningsloven og vil da også måtte vurdere om planforslaget er i samsvar med markalovens bestemmelser. Det vil også tilligge kommunen å ta stilling til i første instans om et foreslått tiltak i Marka

kan tillates etter markaloven, se nærmere om saksbehandlingsreglene under lovens kapittel 5 (se håndbokas kap. 5.1).

Markalovens ordning (§§ 6 og 7) er videre at alle kommunale areal- og reguleringsplaner som vedrører Marka skal stadfestes av departementet, som skal kontrollere at planen er i samsvar med lovens formål og eventuelt kan gjøre de endringer som finnes nødvendige. Den enkelte sak vil da gå fra kommunen til departementet via fylkesmannen i vedkommende fylke, som vil kunne gi uttalelse til planen. Kommunene vil også være tilsyns- og kontrollmyndighet etter markaloven, her supplert av Statens naturoppsyn, som etter en endring av naturoppsynsloven vil bli tillagt enkelte kontroll- og tilsynsoppgaver etter markaloven.

I enkelte tilfelle bestemmer markaloven at vedtaket i første instans skal treffes ikke av kommunen, men av fylkesmannen eller departementet. Vi kommer nærmere tilbake til dette i forbindelse med de enkelte paragrafer.



Alle reguleringsplaner i Marka skal stadfestes av departementet, som kontrollerer og kan gjøre de endringer som er nødvendige for å ivareta lovens formål.

1.3.1 Fylkesmannen i Oslo og Akershus – klageinstans og forvaltningsoppgaver

Når det gjelder klagebehandlingen, etableres den ordning at Fylkesmannen i Oslo og Akershus vil være klageinstans for alle kommunale vedtak etter markaloven, se lovens § 16. Det gjelder altså uansett i hvilken kommune/fylke det kommunale vedtaket er truffet. I tillegg er Fylkesmannen i Oslo og Akershus tillagt myndighet til å behandle visse saker etter markaloven i første instans, se for eksempel når det gjelder anleggelse av stier og løyper, § 9 første, fjerde og femte ledd. Departementet går i proposisjonen videre inn for at Fylkesmannen i Oslo og Akershus også skal overta klagebehandlingen for alle kommunale vedtak etter skogbruksloven og skogbruksforskriften for Oslomarka, og det forutsettes at arbeidet med nødvendige lov- og forskriftsendringer her vil bli fulgt opp av Landbruks- og matdepartementet. Begrunnelsen for at all klagebehandling på denne måten skal samles ved ett fylkesmannsembete er at departementet ser det som svært viktig at forvaltningspraksis i saker etter markaloven blir så samlet og helhetlig som mulig.

Departementet uttaler i denne forbindelse følgende som vi skal merke oss (proposisjonen side 18):

Fylkesmannen i Oslo og Akershus skal overta klagebehandlingen for alle kommunale vedtak etter skogbruksloven og skogbruksforskriften for Oslomarka.



Vesletjern i Lillomarka er under rehabilitering av Friluftsetaten i Oslo kommune.

Foto: I. Galvez, OOF

”Det er derfor også viktig at Fylkesmannen i Oslo og Akershus organiserer markaforvaltningen med tilstrekkelig kompetanse og ressurser for å sikre en helhetlig og effektiv markaforvaltning. Det forutsettes også at det legges opp til en klar og effektiv kommunikasjons- og styringslinje mellom departementet og Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Oppgavene vil i hovedsak være:

- å fungere som regionalt fagorgan for saker etter markaloven, med kompetanse både innen naturvern og friluftsliv, så vel som innen landbruk, for å sikre et godt samarbeid både overfor Miljøverndepartementet og landbruksmyndighetene,
- å behandle klager på kommunenes førsteinstansvedtak etter markaloven,
- å behandle alle klager på kommunale vedtak etter skogloven og markaforskriften som gjelder Marka,
- å behandle nærmere spesifiserte saker om dispensasjon eller tillatelse,
- å forberede vernesaker,
- å medvirke i planbehandling, forestå planinitiativ og å utarbeide planforslag i samarbeid med kommunale og regionale planmyndigheter.
- evt. å utføre sekretariatsfunksjonen for et Markaråd.

I forbindelse med at Fylkesmannen i Oslo og Akershus tildeles oppgaver etter markaloven, vil det være behov for en godt gjennomarbeidet arbeidsinstruks. Det forutsettes at slik arbeidsinstruks utarbeides av Miljøverndepartementet innen lovens ikrafttredelse.”

Loven trådte i kraft 1. september 2009.

Miljøverndepartementet har gjennom sitt brev til de berørte fylkesmenn, kommuner og direktoratet for naturforvaltning, rundskriv T-3/09, gitt en del bestemmelser om saksbehandling etter loven. Dette brevet omtales også andre steder i denne håndboka.

Etter hvert vil det også komme en egen veileder til markaloven fra Miljøverndepartementet.

Loven trådte i kraft
1. september 2009.
Miljøverndepartementet
har gjennom rundskrivet
T-3/09 gitt bestemmelser
om saksbehandling.

Kapittel 2, §§ 4 – 8. Alminnelige rammer for tiltak og virksomhet

2.0.1 Innledning: Samspill mellom markaloven og plan- og bygningsloven

Markaloven kapittel 2 §§ 4-8 fastsetter de operative rammene og begrensningene for tiltak og virksomhet innenfor markagrensen. Vi finner her nærmere bestemmelser om

- det alminnelige arealformålet innenfor Marka etter plan- og bygningsloven (§ 4)
- et alminnelig forbud mot bygge- og anleggstiltak med nærmere bestemte unntak (§ 5 og § 7)
- enkelte særregler for kommunenes arealplanlegging (§ 6).

Det er viktig å være oppmerksom på at markalovens bestemmelser her er ment å skulle supplere og virke sammen med de alminnelige regler som etter plan- og bygningslovgivningen gjelder for iverksetting av tiltak og virksomheter i landet.

Vi skal her merke oss ny plan- og bygningslov av 27. juni 2008 nr. 71, plandelen, i kraft fra 1. juli 2009. Henvisningene i markaloven til plan- og bygningsloven gjelder denne nye loven. Miljøverndepartementet har i Rundskriv T-2/09 datert 23. juni 2009 gitt en kortfattet oversikt med kommentarer til de nye planbestemmelsene.

2.0.2 Hva regnes som et "tiltak" etter plan- og bygningsloven og markaloven?

Plan- og bygningsloven § 1-6 definerer begrepet "tiltak" og betydningen av det slik:

"Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Iverksetting av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse. Dette gjelder også for tiltak som:

- a) kan forestås av tiltakshaver selv etter § 20-2
- b) ikke krever søknad og tillatelse etter § 20-3
- c) har unntak for søknadsplikt etter § 20-4."

Markalovens bestemmelser er ment å supplere og virke sammen med alminnelige regler etter plan- og bygningslovgivningen.

Markalovens begrep "tiltak" er definert i ny plan- og bygningslov fra 2008.



Det er ikke nødvendig å søke om tillatelse for å utføre reparasjoner og vedlikehold på egen hytte.

Foto: A. Olsen, OOF

Den nedre grensen for hva som er et tiltak skal trekkes likt etter markaloven og plan- og bygningsloven.

Med hjemmel i plan- og bygningsloven 1985 § 6 er det gitt en omfattende forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (forskrift 24. juni 2003 nr. 749), som i kortform gjerne omtales som "SAK". I denne forskriften kapittel II, oppregnes en del mindre eller midlertidige tiltak som er unntatt fra byggesaksbehandling (forskriften §§ 5 og 6), og visse tiltak som unntas fra byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven fordi de behandles etter andre lovverk, bl.a. offentlige veganlegg, kraftanlegg og landbruksveier. I den nye plan- og bygningsloven § 20-3 første ledd gis en tilsvarende oppregning.

Det generelle bygge- og anleggsforbudet i markaloven § 5 første ledd, viser til plan- og bygningslovens definisjon av tiltak. Vi må derfor kunne bygge på at den nedre grensen for hva som er et tiltak skal trekkes likt etter markaloven og plan- og bygningsloven. Men selv om et tiltak er unntatt fra byggesaksbehandling etter SAK-forskriften §§ 5 eller 6/§ 20-3 i den nye plan- og bygningsloven, vil det fortsatt kunne være et tiltak. Markaloven har ikke inntatt reservasjoner for slike tiltak som er unntatt fra byggesaksbehandling etter SAK-forskriften/§ 20-3. Derfor vil et tiltak fortsatt kunne være i strid med bygge- og anleggsforbudet i markaloven § 5 første ledd, selv om det for øvrig er unntatt fra byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Dette er ganske naturlig. Tiltak som utenfor Marka må regnes som såpass beskjedne at det ikke kreves byggesaksbehandling, kan innenfor Marka ha større betydning og bør derfor undergis søknadssystemet. Her tenker vi særlig på oppføring av mindre frittliggende byggverk, som etter plan- og bygningsloven § 20-3 første ledd bokstav a og b er unntatt fra søknadsplikt, men som innenfor Marka må behandles etter reglene for søknadspliktige tiltak (hvis det er tiltak innen landbruk) eller dispensasjon (hvis byggverket ikke har tilknytning til landbruk).

Stortingskomiteen viste i Innst. S. nr. 58 til svar fra statsråd Solheim til komiteen av 26. februar 2009 som må forstås som en tilslutning til den grensedragning som er trukket opp der. Her er følgende eksempler regnet opp som arbeider som er så beskjedne at de ikke vil anses som tiltak og derved heller ikke kreve søknad etter markaloven § 14:

- skifting av vinduer
- reparasjoner og vedlikehold
- tiltak inne i eksisterende bygg og anlegg
- vedlikehold av løyper, herunder fjerning av stubber og steiner
- enkel tilrettelning for rullestolbrukere i forbindelse med markastuer og anlegg

Likt med fjerning av stubber og steiner for vedlikehold av løyper, må man trolig kunne anse enkel drenering av stier og løyper. Merking og etablering av stier som ikke krever noen opparbeidelse, må også kunne gjøres uten at det er nødvendig å søke om tillatelse etter § 14. Vi viser her også til omtalen i tilknytning til § 9 (kap. 3.1.1).

En del avisinnlegg på den tiden stortingskomiteen hadde markaloven til behandling, kunne gi inntrykk av at alle slike enkle bygningsmessige tiltak mv. skulle være avhengig av dispensasjon. Her var det nok atskillig "svartmaling" som markaloven ikke i seg selv gir grunnlag for.

Markaloven har en spesiell regulering av tiltak innen landbruk. Denne typen tiltak er unntatt fra det alminnelige bygge- og anleggsforbudet i § 5 første ledd. Avgrensningen av denne typen tiltak har vi omtalt nedenfor i tilknytning til § 5.

2.0.3 Hva slags tiltak krever reguleringsplan etter plan- og bygningsloven?

For visse tiltak, som loven betegner som "større", krever plan- og bygningsloven reguleringsplan før tiltaket kan iverksettes. Loven § 12-1 bestemmer:

"Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.

Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-1, jf. § 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering, jf. § 12-2, eller detaljregulering, jf. § 12-3.

Reguleringsplan kan utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel eller som egen planprosess.

Kongen kan i forskrift fastsette tekniske kvalitetskrav til reguleringsplan og gi nærmere bestemmelser om inndelingen av arealformål, planbestemmelser og behandling av reguleringsplan."

Plan- og bygningsloven definerer ikke nærmere hva som skal regnes som "større tiltak" som nødvendiggjør reguleringsplan. Formuleringen i § 12-1 tredje ledd gir en pekepinn om at det skal foretas en konkret vurdering av tiltaket, og dets eventuelle "virkninger for miljø og samfunn". I en veiledning til loven, publisert 4. mars 2009 av Miljøverndepartementet, uttales det om dette:

"Kravet om at det skal foreligge reguleringsplan for det kan gis tillatelse til gjennomføring av større bygge- og anleggsarbeider, er videreført fra PBL 85. Vurderingen av hva som er "større bygge- og anleggsarbeider" må bero på en konkret vurdering ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken. I bestemmelse til kommuneplanens arealdel kan det ut fra byggstørrelse, antall osv. fastsettes når tiltak utløser krav om utarbeiding av reguleringsplan.

Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med f.eks. særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsmessig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter. Normalt vil bygge- og anleggstiltak i nye byggeområder være å anse som større bygge- og anleggsarbeider som vil kreve reguleringsplan, med mindre det er gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel om mindre og spredt utbygging etter § 11-10 nr.1 og § 1-11 nr. 1 og 2 uten krav om reguleringsplan."

Praksis etter den tidligere plan- og bygningsloven § 85 vil fortsatt være relevant. Illustrasjon gir Høyesteretts dom i Rt. 2009 side 354 om utbygging av Hattebergvassdraget. Høyesterett sluttet seg til

For "større" tiltak kreves det reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

Miljøverndepartementets synspunkter om reguleringsplankravet i den forrige utgave av departementets veileder og la til (dommen avsnitt 46):

”Jeg forstår lov og forarbeider slik at plikt til å regulere foreligger når tiltaket i seg selv eller konsekvensene av tiltaket vil medføre vesentlige endringer i det bestående miljø eller utløser behov for andre tiltak som samlet kan gi større virkninger. Noen tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse plikt til å utarbeide reguleringsplan. Som det framgår av forarbeidene, vil reguleringsplikten variere sterkt etter forholdene i den enkelte kommune og fra sted til sted. Også anleggsvirksomhet for å gjennomføre tiltaket skal tas i betraktning.”

Markaloven innfører ikke noen søknadsplikt for arbeider og virksomhet som ikke går inn under plan- og bygningsloven, og heller ikke noen plikt til å utarbeide reguleringsplan for ”større bygge- og anleggstiltak” ut over det som følger av plan- og bygningsloven. Markaloven bygger her altså på plan- og bygningslovens definisjon av begrepet ”tiltak” i § 1-6, som vi har utdypet ovenfor (kap. 2.0.2). Det finnes i Markaloven bare ett unntak fra dette, og det er kravet i § 9 om reguleringsplan for ”større løyper”. Dette vil vi komme nærmere tilbake til under omtalen av § 9 (kap. 3.1.2).



Det er viktig å sikre tilgangen til Marka fra boligfeltene. Her ser vi lysløypa inn fra høyblokkene på Haugerud, Oslo.

Foto: S. Saghaug, ØV

2.1 AREALFORMÅLET I MARKA - § 4

Etter markaloven § 4 er Marka LNF-R område etter den inndelingen som plan- og bygningsloven foreskriver om kommuneplanens arealdel.

§ 4. Arealformål



Marka er landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område) etter plan- og bygningsloven, med de presiseringer og unntak som følger av §§ 5 og 6.

I områder som er vernet etter naturvernloven og områder som er regulert til spesialområde, for eksempel til naturvernformål, bevaring eller sikringsområde for drikkevann, eller områder som inngår i særskilte planer eller vedtak etter § 7 første ledd nr. 3 og 4, gjelder de restriksjoner som følger av de konkrete verne- eller planvedtak i tillegg til loven.

Strengt tatt passer ikke en bestemmelse om arealformål etter plan- og bygningsloven så godt i markaloven. Vi har vanskelig for å se at bestemmelsen har noen reell betydning ved siden av det alminnelige byggeforbudet i § 5, med tilhørende unntak i §§ 6 og 7. Et viktig tiltak som serveringssteder, som klart nok kan tillates etter lovens formål og klare uttalelser i lovforarbeidene, faller for eksempel utenfor LNF-kategorien, men vil kunne tillates gjennom plan etter § 6.

Det viktigste med markaloven § 4 er nok at den går foran eksisterende kommuneplaner dersom de – ved markalovens ikrafttreden – har utlagt områder til andre arealformål. En kommunal arealplan som for eksempel skulle utlegge et område til utbyggingsområde innenfor markagrensen, vil i og med markaloven § 4 første ledd, være satt til side.

Arealformålet etter plan- og bygningsloven vil ha betydning for om et tiltak kan tillates etter reglene der. I forhold til markalovens bestemmelser om hva slags tiltak som kan tillates etter søknad eller eventuelt etter dispensasjon, kan arealformålet derimot neppe ha betydning. Det er angitt egne vurderingstemaer for innvilgelse av søknad og dispensasjon i markaloven §§ 14 og 15, som må anvendes uavhengig av hvilken planstatus området har i kommuneplanens arealdel. Det samme gjelder for de tiltak som det kan åpnes for i stadfestet kommunal arealplan eller reguleringsplan i medhold av Markaloven § 7 første ledd nr. 1-4. For slike tiltak gjelder en mer begrenset og forenklet søknadsbehandling etter markaloven § 14 annet ledd. Vi viser til omtalen av dette nedenfor (kap. 5.1.2).

En kommunal arealplan som f.eks. utlegger et område til utbyggingsområde innenfor markagrensen, vil i og med markaloven § 4 første ledd, være satt til side.

I vedlegg 2 er det illustrert når hhv. plan- og bygningsloven (pbl) og markaloven får anvendelse for ulike former for tiltak.

Vernevedtak i henhold til § 4 annet ledd kan medføre et strengere vern enn det som følger av markaloven. Lovteksten viser til naturvernloven (lov nr. 63/1970). Den loven er nå avløst av naturmangfoldloven (lov nr. 100/2009, i kraft fra 1. juli 2009), men lovteksten i markaloven er ikke rettet opp i samsvar med dette. Vernevedtak etter naturvernloven/naturmangfoldloven kan imidlertid ikke innskrenke markalovens bestemmelser om forbud mot bygge- og anleggstiltak mv., jf. §§ 5 flg. Dette fremgår av Ot.prp. 23 side 24 og 39. I proposisjonen er imidlertid forholdet mellom bl.a. Markaloven og naturvernloven også omtalt på side 11. Her fremgår at

”En del områder i Marka er vernet ved forskrift i henhold til naturvernloven, enten som landskapsvernområder etter §§ 5-7 eller naturreservater etter §§ 8-10. Særskilte begrensninger i arealbruken i slike områder følger av forskrift. Verneforskriftene for det enkelte område vil i utgangspunktet fortsatt gjelde. Eventuell motstrid mellom verneforskrifter og markaloven vil måtte avgjøres etter alminnelige rettskildeprinsipper. Departementet antar at markaloven normalt vil måtte gis forrang ved konflikt med verneforskriftene.”

Dette kan være egnet til å misforstås. Man må være klar over at det ikke foreligger motstrid ved at et vernevedtak etter naturvernloven legger strengere begrensninger på bruken av et område, for eksempel ved å forby hogst, enn det markaloven gjør. Motstrid vil først foreligge der det ene regelsettet påbyr noe som det andre forbyr. Det synes lite praktisk at en slik situasjon vil kunne oppstå i forholdet mellom markaloven og vernevedtak etter naturvernlovgivningen. Det at et tiltak er tillatt i henhold til markaloven, for eksempel tiltak i landbruk etter § 5 annet ledd, medfører ikke noen motstrid med vernebestemmelser som forbyr oppdyrking, avvirkning, oppføring av bygninger mv. Forholdet mellom vernebestemmelsene for Maridalen landskapsvernområde og markaloven er nærmere omtalt i tilknytning til § 6 nedenfor.

2.2 FORBUD MOT BYGGE- OG ANLEGGSTILTAK I MARKA - § 5

En helt sentral side ved markaloven, i tillegg til selve lovfestingen av markagrensen, er det generelle forbudet mot bygge- og anleggstiltak i Marka. Lovfestingen av markagrensen i seg selv ville hatt liten betydning om den ikke også innebar begrensninger på de tiltak som er tillatt i Marka.

§ 5. Forbud mot bygge- og anleggstiltak



Bygge- og anleggstiltak er forbudt i Marka. Med bygge- og anleggstiltak menes tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 1-6, for eksempel oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom.

Forbudet i første ledd omfatter ikke landbrukstiltak og tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd eller som inngår i vedtak etter § 6-4 tredje ledd i samme lov.

Markaloven § 5 oppstiller et forbud mot bygge- og anleggstiltak i Marka. Henvisningen til plan- og bygningsloven § 1-6 gir anvisning på en vid definisjon av ”bygge- og anleggstiltak” (se figur kapittel 1.3). De viktigste kategorier av tiltak er uttrykkelig regnet opp med de eksempler som er gitt i § 5 første ledd. Det er noen praktisk viktige unntak fra forbudet i § 5 første ledd:

Enkelte tiltak av bygningsmessig eller annen art vil være så beskjedne at de ikke vil omfattes av forbudet i § 5 første ledd. Vi har beskrevet dette nærmere ovenfor, ved innledningen til kapittel 2, i tilknytning til plan- og bygningslovens definisjon av tiltak.

Unntak fra bygge- og anleggsforbudet i § 5 første ledd følger ellers av andre bestemmelser i markaloven. De viktigste er § 7, som regner opp ulike tiltak som kan tillates i kommunal plan, og § 9 som regulerer adgangen til å anlegge stier og løyper. I tillegg vil godkjent plan etter § 6 kunne åpne for ulike tiltak som kan fremme markalovens formål.

En viss, men begrenset unntaksadgang fra § 5 følger av dispensasjonsregelen i § 15. Det foreligger allerede noe praksis fra Miljøverndepartementet om hva slags tiltak som kan tillates på tross av det alminnelige byggeforbudet. Vi kommer tilbake til dette i forbindelse med § 15 om dispensasjon.

Hogst og skogsdrift i seg selv er ikke noe tiltak som er regulert gjennom plan- og bygningsloven. Derimot er dette særregulert gjennom skogbruksloven (lov nr. 31/2005), bransjestandarder som ”Levende skog”

Unntak fra bygge- og anleggsforbudet i § 5 første ledd følger av øvrige bestemmelser i markaloven. Viktigst er § 7 som regner opp tiltak som tillates i kommunal plan og § 9 som regulerer adgangen til å anlegge stier og løyper. I tillegg kan godkjent plan etter § 6 åpne for tiltak som fremmer markalovens formål.

Hogst og skogsdrift er ikke tiltak som er regulert i plan- og bygningsloven, men i skogbrukslovgivningen.

og – for Oslomarka – gjennom den særskilte skogbruksforskriften for Marka. Markaloven § 5 første ledd innebærer ingen begrensninger eller regulering av skogbruket som sådan. Dette vil derfor fortsatt være regulert gjennom skogbruksloven, den særskilte forskriften for Marka og relevante bransjestandarder.

Veier i landbruksvirksomhet i vid forstand, herunder skogsdrift, er regulert i landbruksveiforskriften som opprinnelig ble gitt med hjemmel i skogbruksloven 1965 § 17 a og jordlova 1995 §§ 3 og 11. Det er antatt at denne reguleringen gjør at veier som hovedsakelig skal tjene skogs- eller jordbruk faller utenfor plan- og bygningsloven. Dette ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) (om endringer i plan- og bygningsloven) side 148 og Gulating lagmannsretts dom 28. november 2008 (LG-2007-18742-2). I Innst. O. nr. 58 side 12 ser det ut som stortingskomiteen har forutsatt at veier skal være regulert av landbruksveiforskriften, og ikke markaloven § 5. Trolig innebærer dette også at veier for jord- og skogbruk faller utenfor markaloven § 5. Den praktiske hovedregel blir dermed at markaloven ikke regulerer tiltak overhodet innenfor skogbruket, men reservasjon for bygningsmessige tiltak, jf. rett nedenfor. Denne viktige begrensning i markalovens anvendelsesområde fremgår ikke særlig tydelig av lovens utforming.

2.2.1 Tiltak innen landbruk

Tiltak innen landbruk – typisk oppføring av driftsbygninger – omfattes heller ikke av forbudet i § 5 første ledd. Dette fremgår av § 5 annet ledd, som ble tilføyet under Stortingets behandling av markaloven. Oppføring av bygninger innen landbruket vil være i samsvar med arealformålet LNF-R etter § 4. Tiltaket vil imidlertid kreve søknad etter plan- og bygningsloven, og etter vår oppfatning også etter markaloven § 14, se det følgende.

Ordlyden i § 5 annet ledd gjør unntak fra bygge- og anleggsforbudet i § 5 første ledd, men derimot ikke fra saksbehandlingsreglene ellers i markaloven. Er det tale om et større tiltak vil det kreve reguleringsplan etter markaloven § 7 første ledd nr. 1 jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd. Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt jf. § 12-1 tredje ledd første punktum annet alternativ. Her viser vi til vår behandling av begrepet "tiltak", med henvisning til Miljøverndepartementets veileder til plan- og bygningsloven § 12-1 (se kap. 2.0.2).

Det vil oppstå grensespørsmål for hva som kan regnes som tiltak innen landbruk. Størst praktisk betydning har det kanskje å trekke opp grensen mot næringsvirksomhet som er avledet fra landbruk, for eksempel at bygninger som tidligere har vært nyttet til jord- eller skogbruk tas i bruk som fritidsboliger eller oppføring av utleiehytter for å styrke inntektsgrunnlaget. I proposisjonens bemerkninger til § 7 nr. 1, som nettopp gjelder tiltak innen landbruk, heter det at "[...] markaloven bruker her samme definisjon av tiltak i landbruk som i plan- og bygningsloven, jf. nærmere omtale i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) og veileder «Plan og kart etter plan- og bygningsloven». Det må legges til grunn at landbruksunntaket i § 5 annet ledd har samme rekkevidde. Den er nå erstattet av Lovkommentar til plandelen i ny plan- og bygningslov, i kraft fra 1. juli 2009.

Utleiehytter er ikke "landbruk" og det vil derfor ikke være i samsvar med markalovens formål å tillate slik utbygging.

I den nå utgåtte veilederen var det lagt til grunn at utleiehytter som f.eks. skal utgjøre del av det økonomiske driftsgrunnlaget for en landbruks-eiendom, i plansammenheng regnes som fritidsbebyggelse og ikke del av landbruk. Ved bruksendring fra f.eks. driftsbygning i landbruket til fritidsbruk er søknad etter plan- og bygningslovens 2008 § 20-1 første ledd bokstav d om bruksendringstillatelse nødvendig. Så vidt vi kan se er ikke problemstillingen særskilt omtalt i den nye veilederen.

I en annen veileder utgitt av Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet, "Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss" (T-1443) er det side 7 – 9 gitt en tabell som illustrerer en del praktiske tilfeller av tiltak og bruk vurdert opp mot arealkategorien LNF. Vurderingen tar særlig utgangspunkt i disse to kriteriene:

- *Tiltaket er knyttet til produksjon på garden eller det behovet garden har for varer og tjenester, eller det er nødvendig i forbindelse med annen næringsvirksomhet knyttet til jordbruk, skogbruk, reindrift, yrkesfiske eller liknende.*
- *Virksomheten er basert på og tilpasset gardens eget ressursgrunnlag, for eksempel bruk av fôr, planter, trær, blomster, frukt, grønnsaker og andre råvarer produsert på garden samt videreføring og/eller salg av disse.*

Vi antar dette også vil gi veiledning for avgrensning av landbruksunntaket i markaloven § 5 annet ledd.

Vi mener det ikke vil være i samsvar med markalovens formål om man tillater utbygging av hytter til utleie innen markagrensen, jf det som tidligere er anført om rent kommersielle formål ikke skal være grunnlag for utbygging. De to nevnte veilederne gir støtte for at slike utleiehytter ikke kan rubriseres under landbruksunntaket i markaloven § 5 annet ledd.

Dersom tiltaket er forbudt etter § 5 første ledd, kan det vurderes om det likevel skal tillates etter reglene om dispensasjon i § 15. Er tiltaket omfattet av § 5 annet ledd, blir det spørsmål om det må innhentes tillatelse etter § 14 eller om tiltaket kan gjennomføres uten at det foretas noen saksbehandling etter markaloven overhodet. Vi mener at også et slikt tiltak må saksbehandles etter markaloven ved at det må søkes om tillatelse etter § 14. Dette kan illustreres med et eksempel: En ny låve eller annen driftsbygning vil ved en plassering ikke ha betydning for bruk av området til friluftsmål (påvirker ikke stier eller løyper i området), men vil ved en annen plassering ha negativ betydning for muligheten til å bruke disse stiene og løypene. Formålsbetraktninger taler klart for at et slikt tiltak må saksbehandles etter § 14 slik at utformingen av tiltaket kan bli avveid mot de andre hensyn markaloven særlig skal ivareta, jf. loven § 1. Det kan for eksempel være at tiltaket må justeres slik at det kan være mer forenlig med markaloven eller det kan settes vilkår om at tiltakshaver også må legge om en løype eller en sti.

Det ville for øvrig bli svært lite igjen av § 14 første ledd dersom tiltak i landbruket generelt skulle anses å falle utenfor det som skal behandles etter bestemmelsen. Vi kan heller ikke se at de uttalelser i lovforarbeidene som er knyttet til innføringen av landbruksunntaket i § 5 annet ledd taler mot at denne typen tiltak skal saksbehandles etter § 14.

Vi mener altså at det for landbrukstiltak etter § 5 annet ledd, må vurderes om det skal gis tillatelse etter § 14. Vilårene for å få tillatelse etter § 14 er lempeligere enn de strenge vilårene for å få dispensasjon etter § 15. Lovforarbeidene har forutsatt at tiltaket skal være saksbehandlet etter markaloven (dvs. at tillatelse eller dispensasjon er gitt etter §§ 14 eller 15) før byggesaksbehandling skal påbegynnes, jf. Innst. O. nr. 58 side 4.

Den nye veilederen til plan og bygningsloven:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2009/ny-versjon-lovkommentar-til-plandelen-i-.html?id=554282>



Tiltak innen landbruk omfattes ikke av det generelle byggeforbudet i markaloven. Men slike tiltak er ikke fritatt fra saksbehandlingsreglene i markaloven og pbl.

Foto: B.K. Salvesen

2.3 AREALPLANER I MARKA - § 6

Det er i § 6 gitt regler for eventuell utarbeidelse av kommunal arealplan innenfor Marka. Noen tilsvarende bestemmelse var ikke med i høringsutkastet av juni 2007 og bestemmelsen er derfor ikke spesifikt kommentert under høringen. Bestemmelsen reiser en del tolknings spørsmål.



Alle kommuneplaner og reguleringsplaner som vedrører Marka skal godkjennes av departementet, både ved oppstart og før de får rettsvirkning.

Foto: OOF

§ 6. Kommunale og statlige planer



Igangsetting av arbeid med arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som vedrører Marka, krever tillatelse av departementet.

Kommunens endelige vedtak om arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som vedrører Marka, må stadfestes av departementet før planen får rettsvirkning etter plan- og bygningsloven. Departementet kan endre kommunens plan dersom det anser det nødvendig for at planen skal være i samsvar med lovens formål.

At departementet må godkjenne alle planer vil gjøre klagereglene etter pbl og forvaltningsloven mindre aktuelle.

Departementet skal etter § 6 godkjenne både oppstart av planarbeid og godkjenne kommuneplanen/reguleringsplanen før den får rettsvirkning. Departementet kan da også foreta de endringer departementet mener er nødvendig. Det er ikke oppstilt spesielle begrensninger for departementets behandling, for eksempel slik at departementet skal legge vekt på hensynet til lokalt selvstyre. Departementet vil dermed måtte vurdere plansaken i detalj. Departementets stadfestelse av planen med eventuelle endringer, kan naturligvis ikke påklages videre.

Planarbeid er ellers regulert gjennom plan- og bygningsloven. Kommunens planvedtak kan etter pbl. § 12-12 tredje ledd, jf. §1-9 og forvaltningsloven § 34, vanligvis påklages. Fylkesmannen vil være klageinstans. Etter forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum vil fylkesmannen ikke overprøve kommunens vurderinger av hva som er god og hensiktsmessig arealutnyttelse.

Vi mener at regelen om departementets stadfesting (se kap.2.3.4) etter markaloven § 6 for de aller fleste plansaker vil gjøre klagereglene etter plan- og bygningsloven og forvaltningsloven betydningsløse. I alminnelighet har markalovens regler forkjørsrett. Dette er for byggesaker klart uttrykt i departementets rundskriv ved ikrafttredelsen av markaloven, T3/09, der det heter at søknader innkommet til kommunen først må avgjøres etter markaloven før kommunene kan gjennomføre ordinær byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Langt på vei følger det samme for planarbeid ved at departementet etter § 6 skal godkjenne oppstart av planarbeidet. Dette taler for at departementet bør behandle stadfestelsesspørsmålet etter markaloven § 6 før det eventuelt skjer videre (klage-) behandling etter plan- og bygningsloven jf. forvaltningsloven. Og når departementets avgjørelse foreligger vil det

ha lite for seg å fortsette behandlingen av klagen. Unntaksvis kan det kanskje ligge annerledes an; for eksempel ved grove saksbehandlingsfeil hos kommunen. Resultatet ved klage vil da kunne bli opphevelse av planen.

2.3.1 Oppstart av planarbeid

Etter første ledd må Miljøverndepartementet gi tillatelse før en kommune kan starte opp planarbeid som vedrører Marka, enten det er tale om arbeid med arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan. Regelen er begrunnet med at det ikke er hensiktsmessig med en så vid adgang til å gjennomføre planlegging i Marka som plan- og bygningslovens generelle regler hjemler. Derfor er det også viktig å ha avklarte rammer og premisser for planutarbeidelsen, slik at det ikke brukes unødige ressurser på planlegging til formål som ikke vil kunne godkjennes innenfor rammen av de hensyn markaloven skal fremme, jf. Ot.prp. 23 side 40.

Etter § 6 første ledd kreves departementets tillatelse for "igangsetting av arbeid" med arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan. Den nedre grense for hva som utgjør igangsetting, kan noen ganger gi grunn til tvil. Det må være på det rene at departementets samtykke må foreligge før et planforslag kan legges ut til høring og offentlig ettersyn etter plan- og bygningsloven (2008) § 5-2. Sannsynligvis må det kreves at et utkast til planprogram, med en stikkordmessig beskrivelse av tiltaket/ene, forelegges for departementet og godkjennes før det igangsettes videre planarbeid med konsekvensutredninger mv. Generelt gjelder at spørsmålet om samtykke til planarbeid bør forelegges departementet så tidlig som mulig, for å unngå at det pådras arbeid og kostnader som vil være bortkastet dersom departementet ikke gir samtykke. Derved unngås også at det kan oppstå et press i retning av å tillate planarbeidet under henvisning til at det allerede er investert ressurser i arbeidet fra kommunens side. Miljøverndepartementet må gjennom sin praksis eller gjennom retningslinjer til kommunene klargjøre hvordan denne nedre grensen skal trekkes.

2.3.2 Innholdet av arealplanen

En kommunal plan etter § 6 må altså holde seg innenfor rammen av markalovens formålsbestemmelse. De nærmere bestemmelser om hva slags tiltak den kommunale planen kan åpne for uavhengig av det alminnelige forbudet i § 5 mot bygge- og anleggstiltak, finner vi i § 7 første ledd. Gitt at den aktuelle planen er en areal- eller reguleringsplan for et tiltak som ligger innenfor markalovens formål, må planen unntaksvis kunne godtas selv om den avviker fra arealformålet i markaloven § 4 og heller ikke faller inn under oppregningen i § 7 første ledd. Dette fremgår ikke av loven selv, men vi mener det må være slik. Lovforarbeidene forutsetter nemlig at planen kan åpne for enkelte andre tiltak enn de som er regnet opp i § 7 første ledd. Forutsetningen må da imidlertid være at tiltaket ikke vil være til skade for de interesser markaloven skal fremme. I tillegg til det negative – at tiltaket ikke skal skade de interesser markaloven skal fremme, bør det kreves at tiltaket i seg selv også bidrar til å realisere lovens formål. Vi viser til vår omtale av formålsbestemmelsen foran, som må antas også å gi veiledning på dette punktet.

En kommunal plan etter § 6 må holde seg innenfor rammen av markalovens formålsbestemmelse. Planer kan unntaksvis godtas selv om de avviker fra arealformålet i markaloven § 4 og heller ikke faller under oppregningen i § 7 første ledd.

Forskrifter om vern av Maridalen landskapsområde er tilgjengelig på Lovdata:

<http://www.lovdata.no/for/lf/mv/xv-20010831-0978.html#mapo>

En type arealdisponering er særlig nevnt i lovforarbeidene i tilknytning til § 6. Her fremgår at det kan være i samsvar med lovens formål og § 6 at det i kommuneplanen åpnes for spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse. I det opprinnelige høringsutkastet var det lagt opp til at spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse måtte behandles alene etter dispensasjonsregelen i markaloven. Denne endringen er i forarbeidene antatt å ha betydning for å opprettholde etablerte lokalsamfunn i Maridalen og Sørkedalen, jf. Ot.prp. nr. 23 side 24 og Innst.O. nr. 58 side 11. Storkomiteen fremholdt i Innst.O. nr. 58 side 11 at det

” ... innenfor rammene av § 6 ikke vedtas planer for ny spredt bebyggelse eller vesentlig utvidelse av eksisterende bebyggelse i Marka etter plan- og bygningsloven § 20-4 annet ledd bokstav c. Dette vil ikke være i tråd med lovens formål. Flertallet legger imidlertid til grunn at det i samsvar med lovens formål kan gis bestemmelser i plan om spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse innenfor rammene av § 6. Slike bestemmelser kan også anvendes for å presisere hvilke bygningsmessige endringer og eventuelle utvidelser som kan aksepteres i et område. Flertallet vil bemerke at disse reglene vil være av betydning for å opprettholde etablerte lokalsamfunn i Marka, for eksempel i Maridalen og Sørkedalen.”

Henvisningen i sitatet er til plan- og bygningsloven 1985 § 20-4 annet ledd, som i den nye plan- og bygningsloven 2008 er § 11-7 nr. 5 bokstav b.

Store deler av Maridalen er vernet som landskapsvernområde etter naturvernloven av 1970. Vernebestemmelsene er gitt ved kgl. res. 31. august 2001 om vern av Maridalen landskapsvernområde. Etter naturmangfoldloven av 19. juni 2009 nr. 100, som har avløst den gamle naturvernloven, er det ikke adgang til å vedta kommunale arealplaner i strid med vernebestemmelsene. For Maridalen følger det imidlertid av selve verneforskriften punkt VI nr. 2 at det ved kommunal plan kan åpnes for etablering av et begrenset antall boenheter, oppad begrenset til antallet boenheter i området 1. januar 1975.

2.3.3 Serverings- og overnattingssteder

Serveringssteder og hytter som er åpne for allmennheten vil ofte bidra til å fremme lovens formål. Vi viser her til Innst.O. nr. 58 der flertallet uttalte:

”Flertallet peker på at serveringsstedene i Marka er en viktig del av friluftstilbudet i Marka, og at disse gjør bruk av Marka mer attraktiv. Slik næringsvirksomhet er derfor i tråd med formålet i loven. Flertallet vil understreke at forbudet mot ny næringsvirksomhet og utvidelser av eksisterende næringsvirksomhet ikke må være til hinder for etablering av nye serveringssteder for brukerne av Marka, samt utvidelser og modernisering av eksisterende serveringssteder innenfor markagrensen”

En reguleringsplan for et nytt serveringssted bør derfor kunne godtas etter § 6, med mindre de konkrete ulempene for naturopplevelse, friluftsliv m.v. veier tyngre. Her vil det antagelig bl.a. kunne spille inn hvor tett serveringsstedene ligger i det aktuelle området fra før. Arealformålet i en slik reguleringsplan vil ev. være ”bebyggelse og næringsanlegg – næringsvirksomhet” etter plan- og bygningsloven § 12-5 nr. 1. Tilsvarende kan idrettsanlegg som kan innpasses under



30 Markaloven er ikke til hinder for nyetablering eller utvidelse av serveringssteder for brukere av Marka.

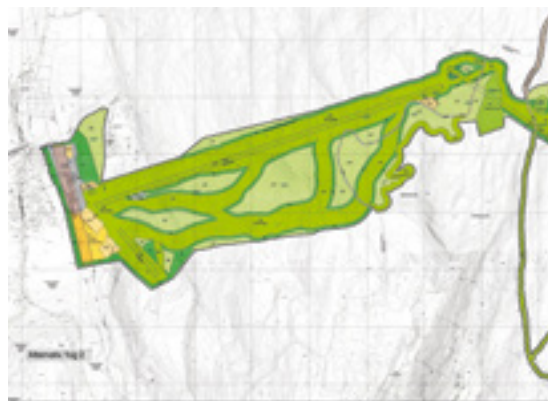
Foto: S. Saghaug, ØV.

markalovens formål i en reguleringsplan måtte regnes som ”bebyggelse og næringsanlegg – idrettsanlegg” etter plan- og bygningsloven § 12-5 nr. 1.

2.3.4 Stadfesting av arealplaner

Etter § 6 annet ledd kreves statlig stadfesting før kommunens endelige planvedtak får rettsvirkning. Dette har to formål, jf. Ot.prp. nr. 23 side 40. Ved at det føres kontroll med de arealplaner som godkjennes i Marka sikres at det ikke vedtas planer i Marka som er i strid med markalovens bestemmelser eller formål. Dernest påpeker lovforarbeidene at det er behov for å sikre en enhetlig praksis for hvilke arealplaner som kan godkjennes i Marka. Miljøverndepartementet har antatt at antall planer i Marka vil bli lavt på grunn av det generelle byggeforbudet som danner utgangspunkt for alt planarbeid i Marka, men fremholdt at ordningen etter § 6 vil gi tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne innpasse de helt nødvendige tiltak i Marka og gi rom for å utarbeide planer for å befeste eksisterende forhold for eksempel for etablert bebyggelse i Maridalen og Sørkedalen, jf. Ot.prp. nr. 23 side 40.

Gitt at et tiltak er i samsvar med stadfestet plan etter § 6, må det likevel søkes om tillatelse for tiltaket etter markaloven. Det kan spørres om en slik søknad, når tiltaket ikke kommer inn under oppregningen i § 7 første ledd nr. 1-4, skal vurderes etter § 14, eventuelt § 14 annet ledd, eller etter dispensasjonsbestemmelsen i § 15? Så vidt vi kan se er dette ikke omhandlet i lovforarbeidene, og vi kommer noe nærmere tilbake til det i tilknytning til § 14 (kap. 5.1.2). Etter forarbeidene er hensikten med § 6 bl.a. å unngå at ethvert tiltak i de etablerte lokalsamfunnene i Sørkedalen og Maridalen skal måtte vurderes etter dispensasjonsregelen i § 15. Det taler for at vurderingen av et slikt tiltak bør skje etter § 14. Også omtalen i Ot. prp. nr. 23 side 24 gir støtte for at en søknad skal behandles etter § 14. Parallellen til tiltak i henhold til godkjent plan etter § 7, taler for at søknad om tiltak i samsvar med stadfestet plan etter § 6 også skulle kunne vurderes etter § 14 annet ledd.



Gjennom kontroll med arealplanene som godkjennes i Marka sikres det at det ikke vedtas planer som er i strid med lovens bestemmelser eller formål, og praksisen blir mer enhetlig.

Foto: Plankart Tryvann Oslo, Plan- og Bygningsetaten

2.4 UNNTAK FRA DET GENERELLE BYGGE- OG ANLEGGSFORBUDET MV. - § 7

Etter § 7 kan det gjøres unntak fra det generelle bygge- og anleggsforbudet når det skjer gjennom en vedtatt arealplan. Arealplanen kan være kommunal eller statlig (jf. pbl. som beskriver statlig arealplan nærmere), og det kan være en arealplan eller reguleringsplan. Gjennom reglene i § 6 om tillatelse til og stadfestelse av kommunal plan for at den skal få rettsvirkninger, sikres det at ikke kommunene misbruker hjemmelen i § 7 for å uthule markaloven. Skulle det derimot være en statlig plan, har markaloven ingen regler som kan forhindre en uthuling.



§ 7. Unntak for tiltak i kommunale eller statlige planer

Uten hensyn til §§ 4 og 5 kan kommunale planer åpne for følgende tiltak i Marka:

1. tiltak i landbruk, herunder bygninger og terrenginngrep
2. stier og løyper etter § 9
3. idrettsanlegg som kan innpasses innenfor lovens formål
4. offentlige infrastrukturanlegg som veger, jernbane, dammer, vannforsyningssystemer, kraftledninger mv., samt områder for igangværende råstoffutvinning.

Kommunens endelige vedtak om arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som åpner for tiltak etter første ledd, skal bare stadfestes dersom tiltakene etter departementets syn lar seg forene med lovens formål. Departementet kan gjøre de endringer i kommunens plan som det anser nødvendig for at planen skal være i samsvar med lovens formål.

Departementet kan fravike forbudet i § 5 ved statlig arealplan etter plan- og bygningsloven § 6-4.

Markaloven gir ikke selv regler om hva slags tiltak som krever reguleringsplan, med reservasjon for større løyper der plikten til å utarbeide reguleringsplan følger av § 9 første ledd (se nærmere om dette i innledningen til kapittel 2, kap. 2.0.3).

Reguleringsplan eller kommuneplan vil imidlertid være nødvendig for at tiltaket skal kunne tillates etter § 7. Når tiltaket faller inn under § 7 første ledd og har grunnlag i stadfestet kommunal plan etter § 6, vil det gå klar av det generelle forbudet mot bygge- og anleggstiltak i § 5 første ledd og tillatelse vil normalt kunne gis etter § 14 annet ledd.

Det første punktet som det er åpnet for i oppregningen i § 7 første

ledd er tiltak i landbruk. Det er vanskelig å se at § 7 første ledd nr. 1 har noen selvstendig betydning etter tilføyelsen av § 5 annet ledd ved stortingsbehandlingen (se mer om dette kap. 2.2.1). Som påpekt i tilknytning til § 5 foran, må landbruk her forstås i vid forstand, slik at det både omfatter skog- og jordbruk.

Første ledd annet punkt gjelder slike stier og løyper som forutsetter reguleringsplan etter § 9. Er det tale om en mindre løype eller en sti, vil det normalt ikke være nødvendig med reguleringsplan etter § 9. Vi kommer nærmere tilbake til dette i forbindelse med denne paragrafen (kap. 3.1.1 og 3.1.2).

2.4.1 Større idrettsanlegg

Første ledd punkt 3 omfatter idrettsanlegg som er av en slik størrelse og karakter at de kan innpasses innenfor markalovens formål. Vi viser til nærmere omtale av dette i tilknytning til formålsbestemmelsen i § 1. Skiløyper vil også kunne dekket av dette alternativet. Med hjemmel i denne bestemmelsen vil det gjennom arealplan kunne tilrettelegges for nye skibakker, turveier og lignende, i tillegg til eventuelle andre bygninger og anlegg som bidrar til å fremme bruken av Marka til friluftsmål, jf. Ot.prp. nr. 23 side 41. På den annen side vil anlegg for motorsport, nye skytebaner, idrettshaller, fotball- og friidrettsarenaer falle utenfor lovens formål. Det vil dermed heller ikke kunne åpnes for slike tiltak etter § 7 nr. 3. Under stortingsbehandlingen av loven ble enkelte påtenkte tiltak spesielt trukket frem. Statsråd Solheim klargjorde ved brev 4. mars 2009 til stortingskomiteen at markaloven ikke vil være til hinder for videre utvikling av Tryvann Vinterpark m.v. Av brevet fremgår (side 3):

”I henhold til forslaget § 7 første ledd nr. 3 kan det uavhengig av byggeforbudet planlegges for idrettsanlegg som kan innpasses innenfor lovens formål. Bygge- og anleggsforbudet i § 5 vil dermed ikke være til hinder for utvikling, opprustning og utvidelse av eksisterende idrettsanlegg i Marka, så lenge det dreier seg om anlegg som kan innpasses i Marka. Anlegg som vil kunne tenkes å kunne inngå i plan etter denne bestemmelsen er Holmenkollen, Linderudkollen/ Grefsenkleiva og Skullerud skianlegg, Marikollen og Tryvann Vinterpark.”

Det samme syn ble fremholdt av statsråd Solheim i Odelstingsdebatten. Han fremholdt:

”Loven gir rom for opprusting, oppbygging og videreutvikling av idrettsanlegg, i tillegg til etablering av nye idrettsanlegg så lenge disse kan innpasses innenfor lovens formål. Utendørs vintersportsanlegg, som f.eks. Tryvann Vinterpark – som både Syversen og komiteens leder var inne på – er en type anlegg som vil kunne falle inn under lovens formål, og dermed tillates etter markaloven. Men selvsagt må hver enkelt sak vurderes for seg selv. Det må foretas en vurdering hvor man ser hen til lovens øvrige formål.”

Departementets intensjon var altså ikke at markaloven skulle innebære noe carte blanche for utvikling av de omtalte områdene og prosjektene, men at de ut fra konkrete vurderinger burde kunne tillates. Mindretallet i stortingskomiteen ønsket at det forut for lovens vedtagelse burde vært avklart om den omsøkte utvidelse av Tryvann Vinterpark skulle tillates. Flertallet i stortingskomiteen fant ikke dette nødvendig, jf. Innst. O. nr. 58 side 6. Flertallet sluttet seg til departementets syn, jf. Innst. O. nr. 58 side 16.



Idrettsanlegg kan videreutvikles og nye etableres så lenge de kan innpasses innenfor lovens formål.

Foto: R. Galvez

“Når det gjelder etablering og utvikling av idrettsanlegg må hver sak vurderes for seg selv. Vurderingen må gjøres opp mot lovens formål.”

fra statsråd Solheims innlegg i Odelstingsdebatten.



Kraftledning ved Lindeberg, Østmarka.

Foto: S. Saghaug, ØV.

Etter dette må det altså bero på konkrete vurderinger etter den avveining som lovens formålsbestemmelse gir anvisning på, om de foreliggende utbyggingsplaner mv. skal tillates fullt ut eller delvis. Særlig vil det da ha betydning om slik utbygging kan anses for å være forenlig med hensynet til friluftslivet og naturopplevelsen i området, eller om utbyggingen vil måtte skje til fortrengsel for dette hensynet.

En praktisk viktig type idrettsanlegg, som etter det vi kan se ikke er konkret omtalt i lovforarbeidene, er golfbaner. Golfbaner legger beslag på store arealer. De vil i praksis kunne innebære en betydelig privatisering på bekostning av allment friluftsliv og opplevelsen av natur- og kulturmiljø. Anleggelse av nye golfbaner i Marka vil derfor måtte vurderes nøye opp mot lovens formål.

Første ledd punkt 4 omfatter nødvendige offentlige infrastrukturanlegg som offentlige veger, jernbane, kraftproduksjonsanlegg, dammer, vannforsyningsystemer, kraftledninger mv. Punkt 4 nevner også "områder for igangværende råstoffutvinning". Det er ikke i forarbeidene til markaloven sagt noe om hvorledes dette unntaket skal forstås eller avgrenses, heller ikke om hva som nærmere bestemt ligger i "råstoffutvinning". Vi kan derfor her bare vise til lovteksten. Det må trekkes en grense mellom det som er et område for igangværende råstoffutvinning og det som vil innebære en slik utvidelse av området at det blir uforenlig med lovens formålsbestemmelse og bygge- og anleggsforbudet i § 5. Det vil være naturlig at Miljøverndepartementet i sin veileder til loven vil gå nærmere inn på dette.

På samme måte som etter § 6, skal kommunens endelige vedtak om arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som åpner for tiltak etter første ledd stadfestes av departementet før den blir bindende. Og på samme måte som etter § 6 annet ledd, kan departementet gjøre nødvendige endringer for å bringe planen i samsvar med lovens formål. Departementets rolle i planprosessen er altså den samme etter §§ 6 og 7.

Kommunenes endelige vedtak om arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som åpner for tiltak etter § 7 første ledd, skal stadfestes av departementet før den blir bindende.

2.5 GJENNOMGANG AV AREALPLANER SOM GJELDER INNENFOR MARKAGRENSEN - § 8

Etter markaloven § 8 har kommunene plikt til å gjennomgå sine gjeldende arealplaner for å sørge for at de er eller bringes i samsvar med markaloven. Fristen vil utløpe 1. september 2013, som er fire år etter at markaloven trådte i kraft.



§ 8. Gjennomgang av planer som gjelder innenfor Markagrensen

Kommunen skal sørge for at dens planer er i samsvar med denne lov senest fire år etter lovens ikrafttredelse.

Vi viser ellers til omtalen av § 8 i Ot.prp. nr. 23 side 41. Her fremgår det at:

”Bestemmelsen pålegger kommunene å gjennomgå sine vedtatte planer etter plan- og bygningsloven, nærmere bestemt kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Dette kravet omfatter også kommunedelplaner med bindende arealbruk, samt bebyggelsesplaner. Formålet med gjennomgangen er å vurdere om planene eller deler av planene er i strid med markalovens bestemmelser eller formål.

De planene eller delene av en plan som ikke er i samsvar med loven må oppheves eller endres av kommunen.”

Forarbeidene forutsetter at markalovens bestemmelser om departementets rolle i planprosessen, som er nærmere beskrevet i §§ 6 og 7 annet ledd, også kommer til anvendelse så langt de passer ved kommunenes gjennomgang av planer etter § 8.

Kapittel 3, §§ 9-12.

Ferdsel, friluftsliv og hensynsfull bruk av Marka

Markaloven kapittel 3 omfatter fire kategorier av bestemmelser:

- Om anlegging, rydding, merking og preparering av stier og løyper - § 9
- Om ferdsel med motorkjøretøy og motorfartøy - § 10
- Om etablering av vern for særskilte friluftslivsområder - § 11
- Fullmakt for departementet til å gi forskrifter om "hensynsfull bruk" - § 12

3.1 STIER OG LØYPER - § 9

Bestemmelsene om dette er sentrale for friluftslivet og for friluftslivets organisasjoner. Lovens § 9 – med overskrift "Tilrettelegging for ferdsel, stier og løyper" - lyder slik:



§ 9. Tilrettelegging for ferdsel, stier og løyper

Anlegging av stier og løyper krever tillatelse etter denne lov. Anlegging av større løyper krever tillatelse fra kommunen og reguleringsplan etter plan- og bygningsloven kapittel 12. Ved tvil om tiltaket krever reguleringsplan kan saken kreves avgjort av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Avgjørelsen kan ikke påklages.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om anlegging, rydding, merking og preparering av stier og løyper i Marka. Det kan gis bestemmelser om at det ikke, eller bare på nærmere vilkår, skal ryddes, anlegges, merkes eller prepareres stier eller løyper innenfor bestemte områder i Marka.

Anlegging, rydding, merking og preparering av permanente stier og løyper krever samtykke fra grunneier eller fester.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus kan gi offentlige myndigheter og organisasjoner med allment friluftsliv som formål rett til å anlegge, rydde, merke og preparere stier og løyper i Marka. Tillatelse kan gis for avgrensede områder eller for enkelte stier eller løyper.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus kan i det enkelte tilfelle vedta at inngrep etter annet og fjerde ledd kan foretas uten forutgående samtykke. Volder tiltaket skade, kan vedkommende eier eller fester kreve erstatningsspørsmålet avgjort ved skjønn. De lovbestemte kostnader ved skjønnet skal erstattes grunneier eller rettighetshaver, hvis skjønnet ikke finner at det kan gjøres unntak fordi erstatningssøkeren har avslått et rimelig forlikstilbud eller uten rimelig grunn har forlangt skjønn. I den utstrekning det finnes

rimelig kan erstatningssøkeren også tilkjennes erstatning for utgifter som har vært nødvendig for å ivareta hans tarv under skjønnsaken.

Grunneier, fester eller bruker kan kreve omlagt sti eller løype som påfører ham særlig skade eller ulempe, dersom dette kan skje uten vesentlig ulempe for friluftslivet eller allmenne interesser for øvrig. For stier og løyper som medfører eller kan medføre vesentlig skade på naturmiljøet, kan omlegging også kreves av organisasjoner med naturvern eller friluftsliv som formål.

Krav om omlegging rettes til den som holder løypa eller stien ved like. Tvist om omlegging kan kreves avgjort av Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Som vi husker, er etablering av stier og løyper ett av de tiltak som i følge § 7 unntas fra lovens alminnelige forbud mot bygge- og anleggstiltak, når de har grunnlag i kommunal arealplan stadfestet av departementet i samsvar med paragrafene 6 og 7 annet ledd.

3.1.1 Kommunal tillatelse/ saksbehandling

Anlegging av stier og løyper i Marka er i § 9 første ledd, for det første, gjort avhengig av tillatelse "etter denne lov", dvs. fra vedkommende kommune i samsvar med § 14 første ledd. Har sti- eller løypeanlegget grunnlag i stadfestet arealplan, gis tillatelsen etter forenklet saksbehandling som bestemt i § 14 annet ledd slik at kommunen kan nøye seg med å påse at tiltaket er i samsvar med de vilkår som fremgår av § 7, uten noen ny prøvelse av vilkårene for å tillate tiltaket.

Når § 9 setter krav om kommunal tillatelse for anlegg av stier og løyper, må dette etter vår mening være slik å forstå at plikten til å innhente tillatelse først blir aktuell når stien eller løypa har karakteren av tiltak i plan- og bygningslovens mening. Dette må følge av sammenhengen med markaloven § 5 som etablerer forbudet mot "bygge- og anleggstiltak" og viser til plan- og bygningslovens definisjon av dette begrepet i § 1-6, og av § 7 som unntar visse "tiltak" fra forbudet, nemlig bl.a. "stier og løyper etter § 9" (§ 7 første ledd nr. 2). Vanlig merking av stier og løyper i Marka – blåmerking eller rødmerking – og nødvendig rydding av vegetasjon m.v. for dette, uten terrenginngrep eller annen form for anlegg, kan ikke betegnes som "tiltak" i plan- og bygningslovens eller markalovens forstand og krever ikke kommunens tillatelse etter § 9 jfr. § 14.

Vi har ovenfor, i tilknytning til "tiltaks"-begrepet i Markaloven § 5 og plan- og bygningsloven (side 14) redegjort for andre eksempler fra lovforarbeidene på bygningsmessige arbeider som er så bagatellmessige at de vil kunne gjennomføres uten hinder av anleggsforbudet i § 5 og dermed også uten kommunens tillatelse etter § 14 eller dispensasjon etter § 15. Her er det særskilt nevnt vedlikehold av stier og løyper, herunder fjerning av stubber og steiner. Tilsvarende mener vi at små og enkle tiltak for å bedre dreneringen for å forhindre nye skader på stier eller løyper, må kunne utføres uten søknad.

Det må videre være klart at § 9 bare kan sikte til anlegging av nye stier og løyper i Marka. Det kan ikke kreves at prosessen med kommunal tillatelse m.v. skal settes i gang for å opprettholde det eksisterende sti-



Tursti på Tanumsplatået, Bærum.

Foto: B.K. Salvesen

Anlegging av nye stier og løyper krever tillatelse av kommunen.



Det trengs ikke tillatelse fra myndighetene for vanlig merking av stier og løyper uten terrenginngrep eller anlegg.

Foto: A. Olsen, OOF

og løypenettet i markaområdene. Heller ikke kan det kreves tillatelse fra kommunen for å iverksette alminnelig vedlikehold og for eksempel oppfrisking av eksisterende merking av stier og løyper. Det samme må gjelde for enkle omlegginger av eksisterende sti- og løypetraseer, når for eksempel terrenghensyn tilsier dette, og for nymerking av gamle stier og får. Større omlegginger derimot, for eksempel å legge traseene utenom vann og vassdrag, mener vi må stå i en annen stilling. Her må vernehensynene tilsa at det kreves kommunal tillatelse og eventuelt også reguleringsplan når det er tale om omlegging av en større løype.

3.1.2 "Større løyper" – krav om reguleringsplan

Anleggning av "større løyper" krever etter § 9 første ledd både tillatelse fra kommunen og reguleringsplan etter plan og bygningsloven, dvs. reglene i kapittel 12 i ny plan- og bygningslov, plandelen, i kraft fra 1. juli 2009. Etter § 12-1 femte ledd kan reguleringsplan utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel eller som egen planprosess.

Etter disse reglene kreves reguleringsplan for "gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn" (pbl. § 12-1 tredje ledd). Vi har omtalt denne bestemmelsen ovenfor i tilknytning til markaloven kapittel 2 og forholdet til plan- og bygningslovens alminnelige regler. Kravet om reguleringsplan for større løyper i markaloven står på egne ben. Men den selvstendige betydning av dette er ikke nødvendigvis så stor. I brev 4. mars 2009 til stortingskomiteen fremholdt statsråd Solheim at: "Markalovens system med krav til reguleringsplan for "større løyper" avspeiler plan- og bygningslovens system for hvilke tiltak som krever reguleringsplan [...] selv om det må foretas en selvstendig vurdering etter markaloven [...] vil markaloven og plan- og bygningsloven her i det vesentlige være sammenfallende". Som nevnt i kap. 2.0.3 har Miljøverndepartementet i en veileder til den nye plan- og bygningsloven (publisert 04.03.2009) uttalt at i noen tilfelle, f.eks. i områder med "særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap" eller som "på annen måte har særlig vernekarakter", kan tiltak som ikke i seg selv er så store, likevel medføre plikt til å utarbeide reguleringsplan. Store deler av Marka, men ikke nødvendigvis hele Marka, er nettopp slike områder. Her vil reguleringsplankravet etter plan- og bygningsloven lett kunne melde seg også uten særbestemmelsen i markaloven § 9 første ledd.

Hva er "større løyper"? Det sies ikke i selve lovteksten noe nærmere om dette. Men i markalovens forarbeider gis det nyttig veiledning. I lovproposisjonen (side 41) uttaler departementet i tilknytning til § 9:

"Ved vurderingen av hva som regnes som "større løyper" [...] skal det legges vekt på tiltakets antatte virkning for friluftslivet og naturmiljøet mv. Med "mindre løyper" menes som hovedregel løyper med to spor som kan legges i terrenget uten at det er behov for sprengning, masseforflytning eller tilførsel av eksterne masser. Dersom en løype har flere spor eller bredde for skøyting, vil det som hovedregel måtte regnes som "større løyper" som krever reguleringsplan. Når det skal avgjøres om anleggning av en løype krever reguleringsplan for "større løyper", skal det også legges vekt på om traséens lengde, beliggenhet og belysning påvirker andre deler av friluftslivet. [...] En løypetrasé som reelt sett framstår som en veg, vil alltid falle inn under reglene for "større løyper" og dermed kreve reguleringsplan på lik linje med veganlegg. Løyper med lysanlegg som ikke naturlig passer inn i terrenget eller på annen måte kan være til sjenanse for friluftsliv og naturopplevelse i Marka, vil måtte regnes som "større

løyper". Konkurranseløyper vil alltid være å anse som "større løyper" som krever reguleringsplan."

Under stortingsbehandlingen ble det debatt om hva som skal regnes som "større løyper", i kjølvannet av komitéhøring og medieoppslag. Et mindretall i stortingskomiteen (H, KrF og V) gikk inn for at løyper som holder seg under en bredde på 4 meter og som ikke medfører sprengning eller vesentlig masseforflytning/tilførsel av eksterne masser, skulle kunne anlegges uten reguleringsplan. Dette fikk ikke tilslutning. Komitéflertallet uttaler (Innst. O. nr. 58 side 16):

" - I den forbindelse vil dette flertallet presisere at tiltakets antatte virkning for friluftslivet og naturmiljøet skal tillegges vekt. Inngrep som krever sprengning, masseforflytning eller tilførsel av eksterne masser, vil som hovedregel kreve reguleringsplan. Dette innebærer at mindre inngrep som hovedregel ikke krever reguleringsplan."

Komitéflertallet viser også til departementets svar av 20. februar 2009 på et brev fra komiteen, hvor statsråden gjorde det klart at spørsmålet om løypa har skøytegrasé ikke skal telle med ved vurderingen av om det kreves reguleringsplan. Loven ville derfor ikke sette noe skille mellom klassisk skigåing og skøyting i relasjon til dette kravet. I samme brev påpekte statsråden at reguleringsplankravet kan følge også av den nye plan- og bygningsloven 2008, og uttalte i den forbindelse "Systemet med søknadsbehandling vil være i tråd med forslag til ny bygningsdel av plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), hvor hovedregelen tilsvarende er at alle bygge- og anleggstiltak krever søknad til kommunen. Kommunen vil dermed i tillegg til en vurdering og behandling etter plan- og bygningslovens regler, måtte vurdere om tiltaket er i samsvar med markalovens formål og øvrige bestemmelser".

Det lar seg vanskelig utlede noen eksakt grense av loven for når det vil kreves reguleringsplan. Statsråd Solheim uttalte om dette under Odelstingsdebatten:

"Det samme gjelder en ting som Skiforeningen har vært veldig opptatt av. Selvsagt kan ikke jeg på prikken si hvor mange kubikkmeter masse som skal flyttes før det går fra å være et lite inngrep til å være et stort inngrep. En statsråd kan ikke avklare det én gang for alle. Men alle forstår at mindre inngrep som gjør en løype mer hensiktsmessig, må være tillatt. Det gjør det jo bare lettere å få flere mennesker ut i naturen, og det vil gjøre det lettere å tilrettelegge for friluftsliv og idrett. [...]"

Uttalelsen kan gi en viss indikasjon – det er altså ikke slik at enhver mindre masseforflytning nødvendigvis vil medføre at det blir en større løype som krever reguleringsplan.

Lovens ordning er ellers (§ 9 første ledd siste setninger) at tvil om løypeanlegget nødvendigvis krever reguleringsplan, kan kreves avgjort av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, uten klageadgang. Vi vil tro at fylkesmannsembetet ved sine eventuelle vedtak her vil legge vesentlig vekt på de anvisninger som er gitt i lovforarbeidene. Departementet i lovproposisjonen og flertallet i stortingskomiteen var altså enige om at løypeanlegg som medfører terrenginngrep i form av sprengning, masseflytning eller tilførsel av eksterne masser som hovedregel vil kreve reguleringsplan. Og dette kravet må etter vår mening som hovedregel stilles også ved omlegging av en eksisterende "større løype", f.eks. for å komme rundt vann og blåte myrer med prepareringsutstyret.

Dette betyr at ikke enhver sprengning, masseforflytning eller tilførsel av



Anlegging av større løyper krever tillatelse fra kommunen og reguleringsplan når de medfører større terrenginngrep eller andre betydelige inngrep i naturen.

Foto: E.F. Husebye

"Selvsagt kan jeg ikke på prikken si hvor mange kubikkmeter masse som skal flyttes før det går fra å være et lite til et stort inngrep"

fra statsråd Solheims uttalelse i Odelstingsdebatten

eksterne masser tilsier utarbeidelse av reguleringsplan. Mindre inngrep skal som hovedregel ikke kreve reguleringsplan. Endringen må være av et visst omfang slik at det ikke bare er et mindre inngrep. Her må det gås opp en grense i praksis.

3.1.3 Hvorfor plankrav?

Hvorfor krever markaloven reguleringsplan for etablering av løyper som medfører slike større terrenginngrep? Jo fordi den offentlige planprosessen som både ny og tidligere plan- og bygningslov foreskriver for reguleringsplan, med kunngjøringsplikt, offentlig ettersyn og høring, uttalerett og innsigelsesrett og endelig administrativ og politisk behandling av planen i kommunen skal gi sikkerhet for at alle interesser som kan bli berørt av tiltaket skal bli hørt og bli tatt i betraktning ved avgjørelsen av om tiltaket skal iverksettes. Markalovens formål: Å "bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner" av hensyn til friluftsliv, naturopplevelse og idrett, skal tas vare på i planprosessen og avveies mot de interesser løypeanlegget skal tilrettelegge for.

Det skal ikke skje for eksempel at løypetraséen skjærer gjennom kulturminner som hustuffer, kølabanner eller gamle veifår uten at en slik avveining er blitt foretatt gjennom en forsvarlig planprosess. Denne konsekvensen for kulturminner mv. får særlig betydning på den tiden av året løypene ikke kan brukes til skiløping, men ligger bare.

Kravet om reguleringsplan skal altså sikre at alle interesser blir forsvarlig utredet og avveid mot hverandre før det gis tillatelse til større naturinngrep. En reguleringsplan tilsier en meget grundig, tidkrevende og ikke minst kostbar prosess. En mulig konsekvens av dette kan være at mange tiltak som utvilsomt ville bidra til å fremme lovens formål, kan stoppe opp allerede før prosjektet er kommet ut av startgropen av frykt for at kostnadene ved gjennomføring vil bli store. Det vil for eksempel kunne gjelde for idrettslag som ønsker å utbedre et lokalt skianlegg med lysløype for å legge bedre til rette for at barn og unge kan få gått på ski i nærområdet om kvelden. De organisasjoner og lag som står for opprettelse og vedlikehold av løyper – på tilsvarende måte for de som tar ansvaret for stier – er ofte frivillige organisasjoner hvor utgiftene må betales via medlemmenes kontingent. Det kan derfor være grunn til å minne om at arbeid med reguleringsplan er en typisk kommunal oppgave etter plan- og bygningsloven § 12-1. Det vil i mange tilfeller kunne være fornuftig og rimelig at det er kommunen som lar utarbeide og bekoster en slik reguleringsplan, hvis ikke tiltakshaveren – idretts- eller løypelaget – er i stand til det.

3.1.4 Forskriftsregulering

I § 9 annet ledd åpnes det for at departementet kan utferdige egen forskrift med regulerende bestemmelser om anlegging, rydding, merking og preparering av stier og løyper i Marka. Forskriften kan også gå ut på at det ikke eller bare på bestemte vilkår kan foretas slike arbeider innenfor bestemte områder av Marka.

I lovproposisjonen (side 42) sier Miljøverndepartementet at bakgrunnen



Krav om reguleringsplan stilles for å unngå at for eksempel kulturminner skades.

Foto: B.K. Salvesen

for forskriftsfullmakten er at man regner med "at behovet for anlegging og tilrettelegging av stier og løyper i Marka er stort", og at adgangen til å gi slike bestemmelser derfor er gjort videre etter markaloven enn etter friluftslvsloven.

Vi må gå ut fra at formålet med en eventuell forskriftsregulering vedrørende stier og løyper vil være f.eks. å etablere et særskilt vern om verdifulle eller utsatte områder i Marka med sikte på å beskytte og bevare natur- eller kulturmiljøet og kulturminnene. Så vidt vi har kunnet bringe i erfaring, ligger det ikke i dag planer i Miljøverndepartementet om å utferdige slike forskrifter. Men behovet vil nok kunne melde seg når markaloven har fått virke en tid og forvaltningen av den er blitt fastere etablert.

3.1.5 Forholdet til grunneier og rettighetshavere

Av § 9 tredje ledd følger at det for anlegging, rydding, merking og preparering av permanente stier og løyper i Marka kreves samtykke fra vedkommende grunneier eller fester av grunnen.

I lovproposisjonen (side 42) heter det at loven her er slik å forstå at det *alltid* skal innledes samarbeid med grunneier eller fester når det skal anlegges, merkes eller prepareres permanente stier eller løyper i Marka, og at det er departementets forutsetning at anlegging av slike stier og løyper skal skje "i samråd med vedkommende grunneier eller fester, med andre som anlegger stier og løyper i området og eventuelt også grunneierorganisasjonene". Det presiseres også at samtykke fra vedkommende grunneierforening, vel eller annen sammenslutning ikke vil være gyldig uten etter fullmakt fra grunneier eller fester.

Kravet om samtykke fra grunneier/ fester gjelder, sier loven, for anlegging, rydding, merking og preparering av permanente stier og løyper i Marka. Loven må forstås slik at kravet knytter seg til anlegging, rydding, merking etc. av nye stier og løyper; det innføres ikke noe nytt krav om grunneiersamtykke for å kunne opprettholde stier og løyper som var anlagt, merket eller ryddet i markaområdene ved markalovens ikrafttreden. Om en slik eksisterende sti eller løype kan opprettholdes i fremtiden, vil måtte bero på det rettsgrunnlag etableringen av den bygger på, vanligvis samtykke fra eller avtale med vedkommende grunneier eller grunneiere, gammel hevd, eller kanskje et vedtak av offentligrettslig art som for eksempel inngrepsløyve etter friluftslvsloven § 35 (Lov av 28.juni 1957 med senere endringer). Bestemmelsen i markaloven § 9 tredje ledd overstyrer ikke og gjør ingen endring i slike eksisterende rettsgrunnlag.

Det er videre klart at markaloven ikke gjør noen innskrenkning eller begrensning i den alminnelige ferdselsretten som allmennheten har i utmark (og over innmark vinterstid) etter friluftslvsloven, det være seg i eller utenfor sti eller løype. Friluftslvslovens bestemmelser om dette er for tiden under revisjon, med sikte på å utvide den allmenne ferdselsretten på enkelte områder.

Markaloven gir på den annen side grunneier/ fester/ bruker en viss adgang til å kreve omlagt sti eller løype som er til særlig skade eller ulempe for ham. Dette kommer vi nærmere inn på i det følgende.



På tur langs Flyktningruta i Østmarka.

Foto: S. Saghaug, ØV

For anlegging, rydding og merking av permanente stier og løyper kreves det samtykke fra grunneier eller fester.

3.1.6 Rett for friluftsansjoner/ offentlig myndighet til å etablere stier og løyper

Markaloven § 9 fjerde og femte ledd har bestemmelser om at Fylkesmannen i Oslo og Akershus kan gi offentlige myndigheter – formodentlig helst kommuner – og ”organisasjoner med allment friluftsliv som formål” rett til å anlegge, rydde, merke og preparere stier og løyper i Marka og om vilkårene for dette. Bestemmelsene har likhet med friluftslivloven

§ 35, som etablerer en alminnelig adgang for Miljøverndepartementet til å gi kommuner og ”lag som har til formål å fremme reiseliv og friluftsliv” rett til å varde og merke opp ruter i utmark, bygge bru og klopper og iverksette andre tiltak for å lette ferdselen i utmark.

Bestemmelsene må forstås slik at det siktes til rett i forhold til grunneier til å utføre slike sti- og løypearbeider som nevnes; det kan utvilsomt ikke bety at kommuner og friluftsansjoner av Fylkesmannen skal kunne gis en adgang til å anlegge stier og løyper i Marka uavhengig av de alminnelige vilkår som gjelder etter § 9 første ledd for slike tiltak, altså kravet om tillatelse og eventuelt reguleringsplan for ”større løyper”.

Markaloven § 9 fjerde ledd gir ikke i seg selv hjemmel for at friluftslivsorganisasjoner mv. kan anlegge og merke stier og løyper. Departementet presiserer i lovproposisjonen (side 42) at også der hvor Fylkesmannen har gitt f.eks. en friluftsansjon rett til å anlegge, rydde, merke og preparere stier og løyper, gjelder ”som hovedregel” at det kreves samtykke fra grunneier/fester etter § 9 tredje ledd.

Men her gjør femte ledd i § 9 en innskrenkning i grunneiervernet: Fylkesmannen kan ”i det enkelte tilfelle” beslutte at inngrepet – altså anlegging, rydding som etter fylkesmannens vedtak kan foretas av bl.a. en friluftsansjon i medhold av fjerde ledd – skal kunne foretas uten slikt samtykke. Dette innebærer et unntak fra hovedregelen om grunneiersamtykke, heter det i proposisjonen:

”Unntakshjemmelen kan benyttes dersom det etter samråd med grunneier eller fester ikke er kommet til enighet. Før slikt inngrep kan gjennomføres, bør også muligheten for alternative traséer være drøftet med grunneier eller fester, som bør gis rimelig anledning til å foreslå alternative løsninger før inngrep kan gjennomføres uten dennes samtykke. Inngrep bør bare gjennomføres såfremt fordelene ved vedtaket må anses større for friluftslivet og naturmiljøet enn de skader og/eller ulemper inngrepet vil kunne medføre for grunneier eller fester. Dersom inngrep vil virke urimelig overfor grunneier eller fester, bør det som hovedregel ikke gjennomføres, selv om de positive virkningene for friluftslivet er større enn de negative virkningene for grunneier eller fester.”

Treffer fylkesmannen vedtak om sti- eller løypearbeid uten grunneiers/ festers samtykke, gir § 9 femte ledd nærmere regler om erstatning dersom tiltaket volder skade. Selve hjemmelen for å anlegge, rydde, merke og preparere stier og løyper uten grunneiers samtykke er dermed markaloven § 9 femte ledd. Poenget med det forutgående fjerde ledd må være at det utpeker hvem som av fylkesmannen kan gis inngrepstillatelse. Reglene har likhet med det som gjelder ved inngrep etter friluftslivloven § 35. Vi nøyer oss med å vise til lovtaksten. Miljøverndepartementet har delegert kompetansen til å gi inngrepstillatelse etter friluftslivloven § 35 til direktoratet for naturforvaltning. Det er mulig at friluftslivloven § 35 første ledd bokstav a jf. annet ledd gir hjemmel for å gi noe videre inngrepstillatelse enn markaloven § 9 fjerde og femte ledd. Markaloven



Kommuner og friluftsansjoner kan av Fylkesmannen gis rett i forhold til grunneier til å anlegge, rydde, merke og preparere stier og løyper i Marka.

Foto: S. Saghaug, ØV

§ 9 kan ikke innebære at friluftsløven § 35 er satt ut av kraft for Oslo-markas del.

3.1.7 Adgang til å kreve omlegging av sti/løype

Paragraf 9 sjette og syvende ledd gir regler om dette. Omlegging kan, for det første, kreves av grunneier/fester/bruker dersom sti eller løype påfører ham særlig skade eller ulempe, "dersom dette kan skje uten vesentlig ulempe for friluftslivet eller allmenne interesser".

Slike eierkrav om omlegging av stier og løyper har ikke friluftslivsfolk vært ukjent med i Marka. De har ikke sjelden ført til at hevdvunne veifar er blitt stengt for allmennheten eller vanskeliggjort. I lovproposisjonen uttales det om bestemmelsen (side 42):

"Med skade menes enhver fysisk skade på eiendommen. Typisk vil det dreie seg om skade på naturen, på bolig eller skade på anlegg mv. i forbindelse med næringsvirksomhet. Det stilles ikke krav om at det skal foreligge økonomisk tap for å kunne kreve omlegging. Med ulempe menes sjenanse i forhold til bolig eller hytte på eiendommen, hindringer for grunneier, fester eller bruker i forbindelse med atkomst til bolig, hytte eller næringseiendom. Omtalen i merknadene om hva som menes med "skade eller ulempe" er ikke uttømmende [...]."

Omlegging av sti eller løype kan også kreves av organisasjoner med naturvern eller friluftsliv som formål. Vilkåret er at stien eller løypa "medfører eller kan medføre vesentlig skade på naturmiljøet". Departementet nevner som eksempel på dette, endrede forhold som sterk slitasje på eiendommen på grunn av stier eller løyper, eller endret utnyttelse av eiendommen.

Oppstår det uenighet om omlegging, kan tvisten kreves avgjort av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. I proposisjonen uttales det om dette at fylkesmannens avgjørelse skal fattes etter de samme retningslinjer som skal ligge til grunn for vedtak etter § 9 femte ledd – dvs. om å tillate sti- og løypearbeid uten grunneiers forutgående samtykke – og at den også skal bygge på de samme vurderinger som vil gjelde etter femte ledd.

Siste ledd i § 9 sier ikke, som første ledd, noe om hvorvidt fylkesmannens avgjørelse av et krav om omlegging kan påklages eller ikke. Det følger da av forvaltningsloven § 28 at det er klageadgang til departementet.

Omlegging av sti eller løype kan kreves av grunneier/fester/bruker dersom denne påfører ham særlig skade eller ulempe, "dersom dette kan skje uten vesentlig ulempe for friluftslivet eller allmenne interesser".

fra markaloven § 9

3.2 MOTORFERDSEL I MARKA - § 10

Motorferdsel i utmark – dvs. utenfor opparbeidet vei – og i vassdrag er i Norge regulert ved egen lov, ”Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag” (lov nr. 82/1977), som gjelder for hele landet. I markaloven er slik ferdsel regulert i en egen paragraf - § 10.

Bestemmelsene her samsvarer langt på vei med motorferdselloven 1977, men har òg enkelte bestemmelser som er spesielle for Marka. Når man i markaloven valgte å utforme egne bestemmelser om motorferdsel, skyldes det ifølge lovproposisjonen at motorferdsellovens regler er under revisjon og at dette arbeidet ikke er avsluttet.

Paragraf 10 har overskrift ”Regler for motorisert og annen ferdsel”, men innholdsmessig omhandler den bare ferdsel med motorkjøretøy samt luftfartøy. Den lyder i sin helhet slik:



§ 10. Regler for motorisert og annen ferdsel

I Marka er motorferdsel i utmark og vassdrag ikke tillatt med mindre annet følger av denne lov eller forskrift gitt i medhold av denne lov. All motorferdsel i utmark og vassdrag mv. skal foregå varsomt og på tidspunkter som i minst mulig grad medfører ulemper for friluftslivet, skader i terrenget eller forstyrrelser for dyrelivet. På disse vilkår er nødvendig motorferdsel tillatt i forbindelse med:

1. politi-, ambulanse- og redningstjeneste og oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov,
2. offentlige post- og teletjenester,
3. person- og godstransport til og fra faste bosteder og i jordbruks- og skogbruksnæring. Jakt, fiske og bærsanking regnes ikke som næring i denne forbindelse,
4. skånsom transport av felt elg,
5. drift og vedlikehold av hytter som er åpne for allmennheten,
6. Forsvarets øvelser, forflytninger og transporter,
7. transport i forbindelse med anlegg og drift av veger og større anlegg, herunder dammer,
8. rutetransport som drives med løyve i henhold til yrkestransportloven,
9. vedlikehold av eksisterende løyper,
10. anlegg av nye løyper og utvidelse av eksisterende løyper som er godkjent etter denne lov,
11. transport i forbindelse med fiskekultiveringstiltak med offentlig formål,
12. drift og vedlikehold av eksisterende energi- og kraftanlegg,
13. nødvendig istandsetting ved akutt utfall i områder som er vernet eller midlertidig vernet etter § 11.

Med utmark menes udyrket mark som etter lov om friluftslivet § 1 a første ledd ikke regnes som innmark eller like med innmark. Setervoll, hustomt, engslått, kulturbeite og skogplantefelt som ligger i utmark, regnes i denne lov like med utmark.

Veg i utmark som ikke er opparbeidet for kjøring med bil, anses i denne lov som utmark. Det samme gjelder opparbeidet veg som ikke er brøytet for kjøring med bil.

Med vassdrag menes åpne og islagte elver, bekker og innsjøer. Med motorferdsel menes i denne lov bruk av kjøretøy (bil, traktor, motorsykkel, beltebil, snøscooter o.l.) og båt eller annet flytende eller svevende fartøy drevet med motor, samt landing og start med motordrevet luftfartøy.

Departementet kan ved forskrift forby eller begrense ferdselen med motorkjøretøy på privat veg for andre enn fastboende og besøkende til disse når ferdselen ikke har erverv, forvaltning eller oppsyn til formål eller skjer i politi, ambulanse-, brannvern- eller sikringsøyemed. Det kan fastsettes regulerende bestemmelser for ellers lovlig ferdsel med motorkjøretøy på vegene.



§ 10 første ledd foreskriver at all tillatt motorferdsel i Markas utmarksområder og vassdrag skal foregå varsomt og på tidspunkter som i minst mulig grad medfører ulemper for friluftslivet, skader i terrenget eller forstyrrelser for dyrelivet.

Foto: S. Saghaug, ØV

3.2.1 Alminnelig forbud mot motorferdsel, men unntak

Utgangspunktet er, som etter loven av 1977, et alminnelig forbud mot all motorisert ferdsel i utmarksområdene i Marka, med nærmere spesifiserte unntak oppregnet i første ledd nr. 1-13. Disse samsvarer et stykke på vei med tilsvarende unntak i motorferdsellovens § 4, men i tråd med markalovens formål slik det er angitt § 1, finner vi også noen unntak som er spesielle for denne loven, nemlig

- nr. 4 "Skånsom transport av felt elg"
- nr. 5 "Drift og vedlikehold av hytter som er åpne for allmennheten"

Foreninger og andre som driver serverings- og overnattingshytter for publikum som ferdes i Marka vil altså kunne benytte seg av motorkjøretøy utenom veiene når det er nødvendig for drift og vedlikehold.

- nr. 9 "Vedlikehold av eksisterende løyper", og
- nr. 10 "Anlegg av nye løyper og utvidelse av eksisterende løyper som er godkjent etter denne lov".

En praktisk viktig form for motorisert ferdsel i Marka er løypepreparering. Loven er ikke til hinder for fortsatt motorisert løypepreparering. Det er mest nærliggende å anse slik motorisert ferdsel som en særlig form for vedlikehold av eksisterende løyper etter nr. 9.

Også unntakene nevnt i nr. 11 og nr. 13 for transport i forbindelse med fiskekultiveringstiltak og istandsetting i vernede friluftslivsområder (§ 11) er spesielle for markaloven.

§ 10 første ledd foreskriver at all tillatt motorferdsel i Markas utmarksområder og vassdrag skal foregå varsomt og på tidspunkter som i minst mulig grad medfører ulemper for friluftslivet, skader i terrenget eller forstyrrelser for dyrelivet. I merknadene til bestemmelsen fremholder departementet at dette betyr at det i hvert enkelt tilfelle må innhentes kunnskap om forholdene i Marka og foretas en forhåndsvurdering av de virkninger kjøringen kan få for friluftslivet, terrenget og dyrelivet, og

Utmark i markaloven er det samme som etter friluftsloven regnes som utmark, og dessuten setervoller, hustomter, engslåtter, kulturbeite og skogplantefelt som ligger i utmark.

at det ”skal velges kjøretreaser som etter en helhetsvurdering medfører minst mulig ulempe for friluftslivet og mulighetene for naturopplevelse”.

Gode reelle grunner taler for at påbudet om at tillatt motorferdsel skal foregå varsomt og på tidspunkter som i minst mulig grad medfører ulempe for friluftslivet, skader i terrenget eller forstyrrelser for dyrelivet, skal anses gjeldende også innenfor skogbruket og jordbruket i Marka. Selv om tiltak i skogsdriften og landbruket ellers er holdt utenfor bygge- og anleggsforbudet i markaloven § 5, tyder formuleringen i § 10 første ledd på at denne alminnelige regelen også omfatter bruken av motorisert materiell i skogbruket og i jordbruket. Dette har støtte i pkt. 3 i oppregningen om at nødvendig motorferdsel er tillatt - ”på disse vilkår” – i blant annet jordbruks- og skogbruksnæring.

3.2.2 Motorferdsel, utmark, vassdrag

I andre, tredje og fjerde ledd gir markaloven § 10 sine definisjoner av disse uttrykkene. De samsvarer i det alt vesentlige med definisjonene i motorferdselloven 1977 av de samme begrepene (lovens § 2).

Med *motorferdsel* forstår loven all ferdsel med motordrevet kjøretøy, også motorsykkel og snøscooter, og med motordrevet fartøy eller luftfartøy, også landing og start med slikt luftfartøy.

Utmark er det samme som etter friluftsloven av 1957 regnes som utmark, og dessuten setervoller, hustomter, engslåtter, kulturbeite og skogplantefelt som ligger i utmark. Friluftslovens definisjon av ”utmark” respektive ”innmark” er for tiden under revisjon i Miljøverndepartementet. Så vidt forstås kan det forventes at det fremmes et lovforslag om dette i løpet av første halvår 2010.

Det er her særlig grunn til å merke seg at vei i utmark som ikke er opparbeidet eller brøytet for bilkjøring regnes like med utmark. Motorisert kjøring er altså ikke tillatt på skogsveitraséene i Marka om vinteren mer enn oppregningen i § 10 tillater, så lenge veien ikke er brøytet for bilkjøring.

Vassdrag omfatter innsjøer, elver og bekker, både åpne og islagte. Det er ikke tillatt å kjøre motordreven båt på vannene i Marka, og heller ikke å kjøre snøscooter eller lande med luftfartøy på isen om vinteren, i videre utstrekning enn oppregningen i § 10 første ledd åpner for.

3.2.3 Motorferdsel på veiene

Bil- og motorsykkeltkjøring på de private skogsveiene i Marka omfattes ikke av forbudet mot motorferdsel i markaloven § 10, når veien er opparbeidet for bilkjøring. Departementet uttaler i lovproposisjonen (side 43) at man ikke har funnet tilstrekkelig grunn å gi regler om dette i selve loven.

Men § 10 gir i siste ledd en hjemmel for departementet til ved forskrift å innføre regler som forbyr eller begrenser ferdselen med motorkjøretøy på slike veier. Her settes imidlertid noen viktige skranker for hva begrensingene kan gå ut på. De kan, for det første, ikke gjøres gjeldende

for fastboende innenfor Marka og besøkende til disse. For det annet vil de ikke kunne omfatte ferdsel ”som har erverv, forvaltning eller oppsyn til formål”. I dette ligger, vil vi anta, at f.eks. grunneiers egen nyttekjøring på markaveiene ikke kan rammes av forbudet eller begrensningene; den vil vel lett måtte regnes for å ha erverv, forvaltning eller oppsyn til formål. Endelig vil, naturlig nok, kjøring som skjer i politi- ambulans-, brannvern- og sikringsøyemed unntas fra eventuell forskriftsregulering.

Fullmakten til forskriftsregulering åpner ifølge § 10 siste ledd siste setning også adgang for departementet til å fastsette regulerende bestemmelser for ellers lovlig ferdsel med motorkjøretøy på veiene i Marka, altså for kjøring som ikke kan forbyes eller begrenses etter de forutgående reglene i § 10. Slike bestemmelser vil det kunne være behov for av hensyn til friluftslivet, f.eks. slik at veiene kan stenges for bilkjøring på visse tider av døgnet når ferdselen ellers er stor. Departementet peker i lovproposisjonen på at ordlyden åpner for at det ved forskrift kan gis bestemmelser som forbyr eller begrenser motorkjøring til og fra private hytter i Marka. Men, uttales det (proposisjonen side 43) ”Ut fra dagens situasjon ser departementet imidlertid ingen grunn til å forby eller begrense motorferdsel på veg til hytter i Marka”. På annet sted i proposisjonen (side 27) heter det også at

”Departementet er enig med hytteeierne og de fastboende som påpeker at det ikke eksisterer nevneverdig konflikt mellom grunneiere og andre brukere av Marka, slik at det i dag ikke er behov for strengere regler for ferdsel til og fra hytter eller boliger i Marka”.

Departementets vurdering her får vi foreløpig ta til etterretning. Samtidig må det understrekes at situasjonen kan komme til å endre seg, dersom for eksempel utleie og bruk av hytter og boliger i Marka medfører økende trafikk med motorkjøretøyer på markaveiene, eller fordi det allmenne synet på slik trafikk endrer seg. Da vil det kunne bli aktuelt for forvaltningsmyndigheten å gjøre bruk av forskriftshjemmelen i § 10 siste ledd, om markalovens formål skal kunne oppfylles.



Bil- og motorsykkelferdsel på private skogsveier er foreløpig ikke regulert ved markaloven.

Foto: T. Johnsen, OE

3.3 SÆRSKILT VERN AV FRILUFTSLIVSOMRÅDER - § 11

Markalovens generelle regler, med bygge- og anleggsforbudet etter § 5 og kravet om stadfestede arealplaner som de viktigste elementene, vil langt på vei kunne bidra til at Markas opplevelsesverdier for friluftslivet blir ivaretatt. Men både på grunn av unntakene fra bygge- og anleggsforbudet, og fordi skogbruket i Marka fortsatt vil være regulert gjennom skogbruksloven med forskrifter, har lovgiverne sett behov for å kunne etablere en strengere beskyttelse av visse områder som har spesiell opplevelsesverdi for friluftslivet.

Departementet fant derfor å ville foreslå en hjemmel i markaloven for å kunne verne spesielle arealer i Marka som friluftslivsområder. Særlig betydning har det at det i slike områder også skal kunne legges bånd på skogsdriften. Et slikt vern er, fremholder departementet (side 28), "et viktig og nødvendig element for å verne Markas unike kvaliteter for friluftsliv og naturopplevelse". Flertallet i Stortinget fant å kunne slutte seg til den foreslåtte bestemmelsen.

Markaloven § 11 lyder slik:



Det kan fastsettes bestemmelser bl.a. om skjøtsel og bruk av friluftslivs-områder, noe som vil kunne legge begrensninger på driften av skogen i området.

Foto: T. Johnsen, OE



§ 11. Særskilt vern av friluftslivsområder

Kongen kan verne som friluftslivsområde områder som på grunn av naturopplevelsesverdier har særskilte kvaliteter for friluftslivet. Det kan fastsettes nærmere bestemmelser om området, herunder bestemmelser om skjøtsel og bruk.

Departementet kan verne områder midlertidig for å forhindre skade på verneverdier. Det kan fastsettes nærmere bestemmelser om området, herunder bestemmelser om skjøtsel og bruk.

Naturvernlovens bestemmelser om saksbehandling i kapittel VI gjelder for opprettelse av friluftslivsområder.

Det kan ikke iverksettes tiltak i friluftslivsområde som vesentlig kan endre områdets verdi som friluftslivsområde. Departementet avgjør i tvilstilfelle om et tiltak kan endre områdets verdi vesentlig som friluftslivsområde.

Økonomisk tap som følge av vedtak etter denne paragraf kan i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger kreves erstattet av staten. Med mindre annet er avtalt, avgjøres spørsmålet ved rettslig skjønn etter begjæring av en av partene innen ett år etter at vedtaket er kunn- gjort. Departementet kan forlenge fristen. Reglene i domstolloven og tvisteloven gjelder så langt de passer.

3.3.1 Vernets formål og omfang

Bestemmelsen taler stort sett for seg selv. Konkrete vedtak om vern av "friluftslivsområder" i Marka vil altså bli truffet ved særskilt Kongelig resolusjon etter at loven er blitt gjeldende. Det vil formentlig ikke være noe til hinder for at det vedtas vern av flere slike områder samtidig. Departementet fremhever i proposisjonen (side 43 flg.) at verneformålet – friluftsliv og naturopplevelse - er et annet enn f.eks. naturvernlovens (fra 1. juli 2008 erstattet av naturmangfoldloven) verneformål ved opprettelse av naturreservat, som er naturmangfold. Det er ikke noe vilkår for vern som friluftsområde at området kvalifiserer for vern som naturreservat etter naturmangfoldloven.

De områder i Marka som skal kunne bli vernet etter § 11 vil altså være områder som på grunn av naturopplevelsesverdier har særskilte kvaliteter for friluftslivet. Både større og mindre områder av Marka vil kunne omfattes av vernet, uttales det i proposisjonen (side 44). Det kan fastsettes bestemmelser bl.a. om skjøtsel og bruk, noe som vil kunne legge begrensninger på driften av skogen i området. Som skjøtselstiltak regnes alle tiltak som anses nødvendige for å fremme, opprettholde eller oppnå den natur- eller kulturtilstanden som er formålet med vernet, herunder merking av området. Det kan for eksempel være opprensning for å hindre gjengroing, eller hogst eller opprydding etter tidligere naturinngrep. Lovbestemmelsen gir likevel ikke, påpeker departementet, grunnlag for å pålegge grunneieren eller andre å gjennomføre bestemte skjøtselstiltak eller en bestemt bruk av området.

Det vil i område vernet etter § 11 ikke kunne iverksettes tiltak som vesentlig kan endre områdets verdi som friluftslivsområde, se paragrafens fjerde ledd. Etter annet ledd vil det kunne treffes bestemmelse om midlertidig vern, skjøtsel og bruk, for å forhindre at det volder skade på verneverdier inntil endelig vernetiltak kan treffes. Hvilke regulerende bestemmelser som konkret kan bli fastsatt om vern, skjøtsel og bruk for det enkelte friluftslivsområde, vil måtte bero på forholdene i dette området og de friluftsliv- og naturopplevelsesverdier som finnes der.

3.3.2 Nærmere om vilkårene for vern

Det framgår av departementets merknader til § 11 at kriteriene som vil kunne tilsi at et område av Marka skal gis særskilt vern som friluftslivsområde, vil kunne være mangeartet og ulike. I proposisjonen uttales det om dette følgende (side 44):

“Følgende kriterier skal legges til grunn ved vurderingen av om et område skal vernes etter § 11: For det første skal det legges vekt på områdets preg av å være urørt og naturlig. I denne forbindelse må det kartlegges hvilke inngrep som finnes i området, herunder hogstinngrep, bebyggelse, bilveger og kraftlinjer. Videre må man vektlegge områdets særpreg. Det vil måtte legges vekt på om området avviker fra omgivelsene og framstår som «spennende og trolsk». Av betydning vil være områdets preg av å være vilt, ved at det for eksempel er store sprang i topografien, ville juv og revner, markerte former i terrenget, markante trær m.v. Det skal videre legges vekt på områdets variasjon, mangfold og kompleksitet, herunder vekslingen mellom skogrommenes størrelse og form. Det skal legges vekt på vekslingen mellom bratt og flatt terreng, mellom trær og undervegetasjon, lune og forblåste steder, tett skog og utsiktspunkter, variasjon mellom sluttet gammelskog og naturlige åpne områder og variasjon i trærnes alder mv. Det skal videre legges vekt på naturlige landskapsrom uten



Områder som kvalifiserer for vern som friluftslivsområde kan for eksempel være urørte områder med særpregede former. Foto: S. Saghaug, ØV

forstyrrende inngrep. For vurderingen vil det også være viktig å kartlegge forekomsten av store og små landskapsrom av ulike slag, for eksempel naturlige åpninger i skogen, myrer og vann og vassdrag, landskapsrom mellom åser og topper. Også menneskeskapte åpninger i skogen, som setervoller og plasser vil måtte vektlegges. Av betydning for vurderingen vil også være områdets forekomst av vann, bekker og myrer. Videre må det legges vekt på områdets stillhet og fravær av støy.

I forbindelse med kartlegging og dokumentasjon av områdene bør det i tillegg også innhentes informasjon om hvordan og i hvilket omfang området brukes av befolkningen, om det er en naturlig sammenheng med andre områder og om det ligger i tilknytning til naturlige utfartssteder som etablerte turhytter mv. Områdets naturopplevelsesverdi som beskrevet ovenfor, herunder blant annet faktisk bruk og tilgjengelighet, vil danne grunnlaget for om et område skal vernes etter § 11.

Det vil være summen av verdier for enkeltkriteriene som må legges til grunn for vurderingen av et konkret områdes verneverdi etter § 11. Det kan derfor godt tenkes at betydelige arealer i Marka kan slå ut på ett eller et par av disse kriteriene uten at dette gir grunnlag for vern etter § 11. Områder som kan kvalifisere for særskilt vern vil som regel oppfylle et stort antall av kriteriene ovenfor og dermed få en høy totalvurdering.”

Vi kan altså fastslå at ”listen” for å oppnå status som friluftslivsområde i Marka av lovgiverne er forutsatt å skulle legges ganske høyt. Departementets eget anslag er at de områder som kan påregne vernestatus etter § 11, vil ligge i størrelsesorden 1 prosent av det totale skogarealet i Marka (proposisjonen side 29). Noe mer enn en temmelig grov antydning kan dette etter vår mening ikke være.

Vernetiltak grunnet i naturfaglige forhold som treffes etter naturmangfoldsloven vil selvsagt kunne komme i tillegg til vern etter § 11 i markaloven.

Når det gjelder fremgangsmåten for å etablere vernet viser § 11 til saksbehandlingsreglene i naturvernloven av 1970. Som det vil ha fremgått ovenfor, ble denne loven fra 1. juli 2009 avløst av den nye naturmangfoldloven (lov nr. 100/2009). Det er særlig §§ 41 – 46 som angir hvordan saksbehandlingen skal skje ved opprettelse av et verneområde. Av markaloven § 13 fremgår at det påtenkte Markarådet skal kunne gi uttalelse til forslag om vern av friluftslivsområde etter § 11. Forslag om dette vil også kunne tas opp av Markarådet selv.

Vilkårene for å tilkjenne private rettighetshavere eventuell erstatning for økonomisk tap er etter § 11 siste ledd de samme som har gjeldt ved vern som nasjonalpark eller landskapsvernområde etter naturvernloven (naturvernloven § 20 b). Praksis om den bestemmelsen er veiledende. Det skal nokså mye til før erstatningsplikt inntreer. Naturvernloven § 20 b ble fra 1. juli 2009 avløst av naturmangfoldloven § 48. Denne nye bestemmelsen gir et ubetinget krav på erstatning for økonomisk tap ved opprettelse av verneområder etter naturmangfoldloven. Det beror på et bevisst valg fra lovgiveren at denne nye, mer liberale erstatningsbestemmelsen ikke gjelder for friluftslivsområder etter markaloven § 11.

3.4 HENSYNSFULL BRUK AV MARKA - § 12

§ 12 er en hjemmel for departementet til å gi forskrift om dette. Bestemmelsen lyder:



§ 12. Hensynsfull bruk av Marka

Departementet kan gi forskrift om hensynsfull bruk av Marka. Bestemmelsene i forskriften skal bidra til å bevare og utvikle et godt forhold mellom brukere av Marka innen henholdsvis friluftsliv, idrett og næringsutøvelse i tillegg til hytteeiere og fastboende. Det skal legges vekt på at flerbruken i Marka skal foregå innenfor rammen av bærekraftig bruk.

De forskriftsregler som Miljøverndepartementet kan komme til å fastsette i henhold til § 12, skal som det fremgår av lovteksten, bidra til å bevare og utvikle gode forhold mellom de ulike brukerkategorier i Marka. Innenfor friluftsliv og idrett kan vi her tenke oss regler med sikte på å avverge konflikter mellom eksempelvis turgåere, syklistere og ryttere på skogsveiene og stiene i Marka, mellom vanlige skiløpere og konkurranseløpere eller hundespenn i skiløypene eller andre brukerkonflikter som tilsier behov for regulering. Når § 12 også nevner forholdet til næringsutøvelse samt til hytteeiere og fastboende i Marka, må vi gå ut fra at eventuelle forskriftsbestemmelser også vil ta for seg forholdet mellom f.eks. friluftsbukere og utøvere av skogsdrift og landbruk i Marka for å motvirke at konflikter eller skade oppstår. Likeså i forholdet mellom fotgjengere/ syklistere/ skiløpere og hytteeiere/ fastboende som trafikkerer veiene i Marka med motorkjøretøy.

Når siste setning i § 12 setter som rettesnor for forskriften at det skal legges vekt på at "flerbruken i Marka skal foregå innenfor rammen av bærekraftig bruk" er det naturlig å se dette i sammenheng med markalovens formålsparagraf, § 1 siste ledd, som vektlegger hensynet til bærekraftig bruk til andre formål. Vi viser til våre merknader ovenfor (kap. 1.1.7) om hva vi mener det ligger i lovens henvisning til "bærekraftig bruk til andre formål".

Departementsmerknadene til § 12 i proposisjonen (side 45) er knappe og sier ikke noe mer enn det som fremgår av bestemmelsen selv. Etter lovens § 13 skal en av Markarådets oppgaver være å utarbeide forslag til forskrift om hensynsfull bruk.



Departementet kan utvikle regler som avverger konflikter mellom ulike brukere av Marka, for eksempel mellom turgåere, syklistere, ryttere og skiløpere.

Foto: S. Saghaug, ØV

Kapittel 4, § 13. Rådet for markasaker (Markarådet)

Markaloven kapittel 4 gir adgang til å opprette et helt nytt organ som del av forvaltningsordningen for Marka. Det er Rådet for markasaker, i kortform Markarådet. Markarådet er forutsatt å ha en bred sammensetning som skal gjenspeile flerbruksprinsippet i Marka, jf. Ot.prp. nr. 23 side 46. Rådet skal ha representasjon fra både myndigheter og organisasjoner som har interesser i Marka. Friluftslivs- og naturvernorganisasjonene skal alltid være representert i Markarådet.

Flertallet i stortingskomiteen har forutsatt i Innst. O. nr. 58 side 19 venstre spalte at Markarådet skal bestå av representanter for friluftslivet, idretten, grunneierinteresser, fastboende, hytte eiere, landbruk, kommunene og andre representanter for Markas forskjellige interesser. Mindretallet i komiteen mente at bl.a. Skiforeningen skulle være representert i Markarådet.

Bestemmelsene om Markarådet er gitt i § 13:



§ 13. Rådet for markasaker (Markarådet)

Departementet kan oppnevne et råd for markasaker. Markarådet skal arbeide for å fremme formålet med loven og kan av eget tiltak ta opp saker til behandling i rådet. Markarådet kan blant annet gi uttalelse til:

- a) søknader om tillatelse i større saker og dispensasjon
- b) forslag til planer
- c) forslag om særskilt vern av friluftslivsområde i henhold til § 11 i denne lov.

Markarådet kan utarbeide forslag til forskrift om hensynsfull bruk av Marka.

Markarådet med varamedlemmer oppnevnes for fire år om gangen. Rådet velger selv sin leder.

Departementet fastsetter nærmere bestemmelser om Markarådets sammensetning, antall medlemmer, oppgaver og arbeidsordning, sekretariatsordning, herunder hvilke oppgaver sekretariatet skal utføre mv.

Etter loven kan departementet oppnevne et slikt råd for markasaker. Det må være rimelig å forstå uttalelsene i Innst. O. nr. 58 slik at et slikt råd skal oppnevnes. Markarådet er ikke direkte tillagt å utøve noen myndighet etter markaloven. Lovforarbeidene omtaler rådets oppgave slik at det "er gitt en ombudsmannsfunksjon i forvaltningen av Marka. Rådet skal arbeide for å fremme formålet med loven og kan av eget tiltak ta opp saker til behandling i rådet." (Ot.prp. 23 side 46).



I Markarådet skal både myndigheter og organisasjoner være representert. Bildet er fra den årlige Markadagen, hvor markaorganisasjonene utveksler kunnskap.

Foto: A. Olsen, OOF

Det fremgår av § 13 at rådet skal arbeide for å fremme lovens formål. Det kan, men har ikke plikt til, å gi uttalelse til søknader om tillatelse i større saker og dispensasjon, forslag til arealplaner og forslag om vern av friluftslivsområder, jf. første ledd bokstav a – c. Hvordan man skal avgrense søknader om tillatelse i større saker mot søknader i mindre saker, gis det ingen veiledning om i lovforarbeidene. Her må grensedragningen gås opp gjennom Markarådets egen praksis.

Oslo og Omland Friluftsråd fremholdt under høringen av markaloven, at det var viktig å etablere god dialog mellom Markarådet og de øvrige markamyndigheter i forbindelse med behandling av søknader etter loven. Departementet var enig i det og har i lovforarbeidene sluttet seg til at Markarådet hensiktsmessig bør gjøres til kopiadressat i en del saker for innkomne søknader eller vedtak, jf. Ot.prp. nr. 23 side 30. Departementet ønsket imidlertid ingen nærmere lovregulering av dette. En rimelig forståelse av lovforarbeidene på dette punkt må være at Markarådet gjøres til kopiadressat for søknader og vedtak ved søknader om tillatelse i større saker og alle dispensasjonssaker, arealplansaker og i alle saker med forslag til vern av friluftslivsområde. En slik praksis vil kunne være en nødvendig forutsetning for at Markarådet skal kunne fylle sin rolle.

Markarådet kan etter § 13 annet ledd jf. § 12 utarbeide forslag til forskrift om hensynsfull bruk av Marka. Miljøverndepartementet anså Markarådet for å ha gode forutsetninger til å spille en sentral rolle på dette punkt som følge av sin sammensetning, jf. Ot.prp. nr. 23 side 30.

Endelig har departementet forutsatt at Markarådet skal avgi uttalelser til myndighetene etter markaloven om prinsipielle problemstillinger i tilknytning til forvaltningen av Marka og fremholdt at Rådet også kan fremme forslag til lov- eller forskriftsendring i tilknytning til markaforvaltningen overfor departementet, jf. Ot.prp. 23 side 46.

Etter § 13 fjerde ledd skal departementet gi nærmere bestemmelser om rådets sammensetning, antall medlemmer, rådets oppgaver, arbeidsordning og sekretariatsordning mv. Dette arbeidet gjenstår og departementet har i ikrafttredelsesrundskriv T-3/09 varslet at det vil komme tilbake til dette.

Markarådet skal bl.a. avgi uttalelser om prinsipielle problemstillinger og kan fremme forslag til lov- eller forskriftsendringer.

I tillegg til markalovens regler i lovens kapittel 5 kommer viktige saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og plan- og bygningsloven.

Kapittel 5, §§ 14 - 16. Tillatelse til tiltak, dispensasjon, saksbehandling og klage

Lovens kapittel 5 har regler om tillatelse til tiltak, dispensasjon, saksbehandling og klage. Disse gjennomgås kronologisk nedenfor. I tillegg er det viktige saksbehandlingsregler i forvaltningsloven (lov 10. februar 1967) som supplerer de relativt knappe saksbehandlingsreglene i markaloven. Vi vil kort gå inn på noen av disse.

For byggetiltak og andre arbeider som etter lovgivningen regnes som "tiltak" vil også reglene i plan- og bygningsloven få anvendelse. Det gjelder selvsagt tekniske krav til byggetiltak, men også andre byggesaksregler om varsel til naboer, ansvarsrett mv. Som tidligere nevnt er en ny plan- og bygningslov vedtatt som lov 27. juni 2008 nr 71. Plandelen av denne loven er trådt i kraft og er omtalt i håndbokens kapittel 2.0.1. Byggesaksdelen settes i kraft fra 1. juli 2010.

5.1 SØKNAD OM TILTAK - § 14

Loven § 14 gjelder søknad om å få iverksette det som markaloven regner som "tiltak".

§ 14. Søknad om tiltak



Tiltak omfattet av loven kan bare settes i verk dersom det er gitt tillatelse av myndigheten etter loven. Tillatelse kan bare gis dersom fordelene ved tiltaket må anses større enn de skader og ulemper tiltaket vil medføre for friluftslivet, naturmiljøet eller de allmenne interesser for øvrig.

For søknader som går inn under § 7 skal søknadsbehandlingen begrenses til å kontrollere at tiltaket er i samsvar med de vilkår som framgår av § 7.

5.1.1 Den nedre grensen for tiltak – arbeider som ikke krever søknad etter markaloven

Første ledd første punktum fastslår at "tiltak omfattet av loven" bare kan gjennomføres når det er gitt tillatelse. Når det gjelder hva som regnes som "tiltak" etter markaloven viser vi til fremstillingen ovenfor under kapittel 2 (kapittel 2.0.2) og i forbindelse med § 5 (kap. 2.2). Som der

nevnt må det trekkes en nedre grense mot enkle handlinger som kan foretas uten at det er nødvendig å søke om tillatelse.

For alle "tiltak" i markalovens og plan- og bygningslovens forstand vil det være søknadsplikt etter § 14. Det er i markaloven ingen mellomgruppe med "meldepliktige tiltak", som vi har hatt i plan- og bygningsloven 1985. Denne gruppen vil også utgå av plan- og bygningsloven når de nye byggesaksreglene trer i kraft.

Praktisk viktig kan det være å trekke grensen mellom reparasjoner og vedlikehold på den ene siden, og fullstendig rehabilitering av hytter som står til nedfalls. Denne siste gruppen vil ikke kunne oppgraderes til hytte med moderne standard uten etter søknad om dispensasjon. Det samme gjelder hytter som er brent ned.

Videre vil inngrep i forbindelse med skogbruk, for eksempel veibygging, falle utenfor definisjonen av tiltak og skal dermed ikke saksbehandles etter loven § 14. I stedet skal behandlingen skje etter reglene i skogbruksloven og den særskilte skogbruksforskriften for Marka. For tiltak innen jordbruket må det vurderes om tiltaket ligger innenfor rammen av markaloven § 5 og ev. § 7 nr. 1. I tillegg må det foretas de nødvendige vurderinger etter jordlova og annen relevant lovgivning. For eksempel må fylkeslandbruksstyret gi tillatelse til omdisponering av dyrket mark, jf. jordlova §§ 8 og 9, og forurensningsmyndighetene må gi tillatelse til planering, jf. forurensningsloven § 6 og forurensningsforskriften § 4-4.

5.1.2 Tiltak som krever søknad etter § 14

Markaloven foreskriver i § 14 to ulike søknadsprosedyrer for å få tillatelse til å iverksette "tiltak" innenfor markagrensen.

Har tiltaket grunnlag i kommunal plan - arealplan eller reguleringsplan stadfestet av departementet etter § 7 annet ledd – skal søknadsbehandlingen bare gå ut på å kontrollere at tiltaket er i samsvar med de vilkår som er satt for tiltaket etter denne bestemmelsen. Dette fremgår av § 14 annet ledd. Det skal med andre ord ikke av kommunen foretas noen ny realitetsprøving av søknaden opp mot markalovens formålparagraf eller noen avveining av fordelene ved tiltaket opp mot skader og ulemper slik som etter § 14 første ledd. Dette er naturlig, siden planen som hjemler tiltaket allerede er vurdert og godkjent av statlig myndighet, og friluftsansjones og andre forutsetningsvis vil ha hatt anledning til å gjøre sine synspunkter og eventuelle innsigelser gjeldende under stadfestelsesprosessen. Vi har tidligere i tilknytning til § 6 (kap. 2.3.2) også pekt på at markaloven ikke stenger for at det unntaksvis kan gis tillatelse til tiltak som avviker fra arealformålet i § 4 og også faller utenfor oppregningen i § 7 første ledd, forutsatt at de vil tjene lovens formål, slik som for eksempel nye serveringssteder og overnattingshytter for allmennheten. Forutsatt at tiltaket har grunnlag i stadfestet kommunal plan, mener vi at søknaden da skal behandles etter §14 andre ledd.

For tiltak som ikke har grunnlag i stadfestet plan etter § 7 annet ledd, må det i kommunen skje en selvstendig realitetsprøving i samsvar med § 14 første ledd. Vilklårene her for å gi tillatelsen blir omtalt i det følgende. Det er klart at markaloven ikke med dette åpner for at man skal kunne søke og få kommunens tillatelse til tiltak og arbeider som loven ellers stenger for, særlig ved forbudet i § 5 mot bygge- og anleggstiltak. Da må den som



Det vil komme en revidert skogbruksforskrift etter skogbruksloven.

Foto: OOF

Har et tiltak grunnlag i stadfestet plan etter § 7 annet ledd, skal søknadsbehandlingen kun kontrollere at tiltaket er i samsvar med vilklårene. For andre tiltak må det i kommunen skje en selvstendig realitetsprøving i samsvar med § 14 første ledd.

ønsker tiltaket iverksatt, gå veien om å søke kommunen om dispensasjon etter § 15, som vil bli gjennomgått nedenfor. Stortingskomiteen fremholdt i Innst. O. nr. 58 side 19, at tillatelse kan gis til gjennomføring av tiltak som er i samsvar med en godkjent arealplan. For andre tiltak, som ikke har grunnlag i plan, vil det kreves dispensasjon. De eksempler som nevnes i forarbeidene - for eksempel tiltak for å få bedre sanitærløsninger for eksisterende bebyggelse – synes å være knyttet opp mot dispensasjonsbestemmelsen.

Vi mener at det som vil være aktuelt å vurdere etter § 14 første ledd, først og fremst vil være tiltak som er i samsvar med arealdelen av kommuneplanen (LNF- område, jf. markaloven § 4 første ledd) og som ikke har grunnlag i stadfestet plan etter § 7 og altså går inn under oppregningen i § 7 første ledd nr. 1-4. Dette vil for eksempel kunne være nybygg innenfor landbruksvirksomhet, som etter § 5 annet ledd er generelt unntatt fra lovens bygge- og anleggsforbud.

Et annet eksempel kan være anleggelse av nye stier og løyper som – stadig forutsatt at det dreier seg om ”tiltak” i lovens forstand – krever kommunens tillatelse etter § 9. Her må det søkes tillatelse etter § 14 første ledd dersom anlegget ikke allerede har grunnlag i stadfestet plan etter § 7. Har anlegget dette, behandles derimot søknaden etter § 14 annet ledd.

5.1.3 Vurderingen av om tillatelse skal gis

Vilkåret for å gi tillatelse etter § 14 første ledd er at fordelene ved tiltaket må anses større enn de skader og ulemper tiltaket vil medføre for friluftslivet, naturmiljøet eller de allmenne interesser for øvrig. Dette er noe utdypet i Ot. prp. nr. 23 side 46, der det fremgår:

”Etter annet punktum kan tillatelse bare gis dersom fordelene ved tiltaket må anses større enn de skader og ulemper tiltaket vil medføre for friluftslivet, naturmiljøet eller allmenne interesser for øvrig. Ved vurderingen av fordelene ved tiltaket, må det ses hen til de samfunnsmessige interesser. Fordeler en tiltakshaver vil kunne ha av et tiltak vil normalt ikke kunne begrunne at det gis tillatelse på bekostning av friluftslivet eller naturmiljøet.”

Vilkåret ser ikke ut til å være nærmere utdypet i Innst. O. nr. 58. Når loven viser til ”allmenne interesser for øvrig” må det forstås i lys av lovens formålsbestemmelse. Et hovedformål med loven er å hindre videre nedbygging av Marka, men likevel slik at loven skal opprettholde levedyktige boområder i Sørkedalen og Maridalen samt helårsbosetningen i Marka. Disse hensyn må komme tungt inn i vurderingen. Hvis tiltaket har påviselige negative effekter for friluftslivet eller naturmiljøet, for eksempel slik at det medfører ytterligere privatisering eller større endringer i naturmiljøet, skal ikke tillatelse gis med mindre de samfunnsmessige interessene i å gi tillatelse innebærer større fordeler.

For å gi tillatelse til et tiltak skal fordelene være større enn skader og ulemper for friluftsliv, naturmiljø eller øvrige allmenne interesser.

5.1.4 Særskilt om bygging og andre tiltak i nærheten av vassdrag

Plan- og bygningsloven 2008 § 1-8 gir spesielle regler for bygging og andre tiltak i nærheten av vassdrag. Etter § 1-8 første ledd skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser i 100-meters beltet langs sjøen og langs vassdrag. Bestemmelsen knesetter også et byggeforbud i 100-metersbeltet mot sjøen. For Marka er ikke denne grensen mot sjø aktuell.

For områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftssinteresser, skal kommunen i kommuneplanens arealdel fastsette grense på inntil 100 meter der bestemte angitte tiltak mv. ikke skal være tillatt. jfr. § 1-8 femte ledd. Kommunene har plikt til å vurdere om det skal fastsettes en slik byggegrense i kommuneplanens arealdel, for på den måten å ivareta viktige natur-, kulturmiljø- og friluftssinteresser langs vassdragene. Loven kan imidlertid ikke forstås slik at det alltid skal fastsettes en slik grense i kommuneplanen, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 175-176.

Påbudet om å ta særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv mv. i § 1-8 første ledd vil i Marka få betydning ved utarbeidelse av arealdel til kommuneplanen eller reguleringsplan i medhold av §§ 6 og 7. De hensyn som er angitt i § 1-8 første ledd vil dermed supplere de hensyn som allerede skal tas i henhold til formålsbestemmelsen i markaloven.

Oslomarkavassdragene ble vernet mot utbygging gjennom Verneplan I for vassdrag i 1973. Det kan kanskje være et og annet vassdrag i Marka som ikke er omfattet, men det er neppe mange. Det er fastsatt egne Rikspolitiske retningslinjer av 10. november 1994 (T-1078) for vernede vassdrag. Av retningslinjenes punkt 3 fremgår:

"De nasjonale mål for forvaltningen av de vernede vassdrag er gitt ved Stortingets behandling av verneplanene for vassdrag, bl.a. i Innst. S. nr 10 (1980-81).

For å oppnå målene, må det særlig legges vekt på å gi grunnlag for å:

- 1. Unngå inngrep som reduserer verdien for landskaps-bilde, naturvern, friluftsliv, vilt, fisk, kulturminner og kulturmiljø,*
- 2. Sikre referanseverdien i de mest urørte vassdragene*
- 3. Sikre og utvikle friluftsverdiene, særlig i områder nær befolkningskonsentrasjoner,*
- 4. Sikre verdiene knyttet til forekomster/områder i de vernede vassdragenes nedbørsfelt som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi,*
- 5. Sikre de vassdragsnære områdenes verdi for landbruk og reindrift mot nedbygging der disse interessene var en del av grunnlaget for vernevedtaket."*

Disse retningslinjene skal legges til grunn av kommunene for planlegging etter plan- og bygningsloven og ved enkeltsaksbehandling. Sett i sammenheng med loven § 1-8 og formålsbestemmelsen i markaloven, taler det for at det skal mye til for å akseptere tiltak som vil forringe verdiene for friluftsliv, naturopplevelse med videre i denne randsonen til vassdrag.

Som nevnt foran i tilknytning til § 5 er veier i landbruksvirksomhet i vid forstand, herunder skogsdrift, regulert i landbruksveiforskriften av 20. desember 1996. Det er antatt at denne reguleringen gjør at veier som hovedsakelig skal tjene skogs- eller jordbruk faller utenfor plan- og bygningsloven og i stedet uttømmende reguleres av landbruksvegforskriften, jf. Ot.prp.nr.72 (1993-1994) side 49 og Gulating



Kommunene må vurdere om de skal fastsette en byggegrense mot vassdrag, slik det er forbud mot å bygge ved sjøen.

Foto: S. Saghaug, ØV

Søknaden behandles av kommunen, mens en eventuell klage rettes til Fylkesmannen i Oslo og Akershus.



Hammerfossen under Ankerveien, på grensen mellom Bærum og Oslo, bildet er tatt fra Bærumssiden.

Foto: B.K. Salvesen

lagmannsretts dom 28. november 2008 (LG-2007-18742-2). Dette vil også innebære at veier for jord- og skogbruk faller utenfor markaloven § 5, jf. foran i kommentarene til § 14. De Rikspolitiske retningslinjene for vernede vassdrag som er nevnt ovenfor (T-1078) vil imidlertid også gjelde for denne typen tiltak. Det fremgår uttrykkelig av retningslinjene punkt 2 annet avsnitt at de også skal tas med i vurderingen av enkeltsaker i forhold til øvrige planer.

Bestemmelsen om vern om 100-metersbeltet mot vassdrag etter plan- og bygningsloven § 1-8 første ledd vil kunne få betydning for anleggelse av større løyper, som etter markaloven § 9 første ledd annet punktum fordrer reguleringsplan. Men de hensyn som det etter § 1-8 skal legges vekt på, vil langt på vei være de samme som reguleringsplanen vil bli vurdert opp mot etter markaloven § 1.

5.1.5 Litt om saksbehandlingen

Søknaden etter § 14 behandles av kommunen i første instans. Eventuell klage behandles av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, jf. § 16. Avgjørelsen av om tillatelse skal gis vil være et enkeltvedtak, jf. definisjonen i forvaltningsloven § 2 bokstav b. Reglene i forvaltningsloven kapittel IV, om saksforberedelse ved enkeltvedtak, må dermed følges. Stikkordmessig nevner vi her de viktigste reglene:

Før kommunen avgjør søknaden, må den passe på at saken er fullstendig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. I loven heter det at saken skal være så ”godt opplyst som mulig før vedtak treffes”. Helt bokstavelig kan man ikke ta loven her; det er tale om et relativt krav der kravet til hvor godt saken er opplyst og hvor store ressurser forvaltningen må legge i dette, vil avhenge av sakens betydning.

Partene skal gis forhåndsvarsel om vedtaket og gis anledning til å uttale seg, jf. forvaltningsloven § 16. For den som søker om å gjennomføre et tiltak, vil selve søknaden normalt ivareta dette kravet. Videre har partene rett til innsyn i saksdokumentene etter § 18, rett til å bli orientert om og uttale seg til opplysninger i saken som forvaltningen får inn fra andre enn parten, jf. § 17 annet ledd.

Part i saken vil primært være den som har søkt om tiltaket, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav e. Friluftslivs- og naturvernorganisasjoner, hvis virksomhet kan bli berørt av tiltaket, faller utenfor forvaltningslovens definisjon av partene i saken og har dermed heller ikke slike partsrettigheter som nevnt i avsnittet ovenfor. Noen helt alminnelig plikt for tiltakshaver eller kommuner til å varsle friluftslivs- og naturvernorganisasjoner om saker som er under behandling er det derfor neppe hjemmel for å oppstille. Forvaltningsloven er likevel ikke til hinder for at kommunen innhenter eller mottar organisasjonenes synspunkter. Ved søknader om større tiltak vil en uttalelse fra Markarådet, jf. § 13, i en viss utstrekning kunne ivareta behovet for å høre organisasjonens standpunkt. Utover dette vil det kunne følge av plikten til å få saken fullstendig opplyst, at kommunen bør innhente organisasjonens standpunkt for å avdekke om tiltaket vil ha negative virkninger som søknaden i seg selv ikke gir grunnlag for å vurdere nærmere.

Etter skogbruksforskriften for Marka § 6-1 annet ledd skal planer om veibygging forelegges for frivillige naturvern- og friluftslivsorganisasjoner som skal gis anledning til å uttale seg før endelig vedtak treffes.

Den samme praksis følges for hogstplaner. For tiltak som krever reguleringsplan vil offentliggjøring av oppstart av planarbeidet og høringsfristen gi organisasjonene mulighet for å "komme på banen".

For tiltak som er i samsvar med stadfestet reguleringsplan, jf. § 14 annet ledd og § 7, gjelder skjerpede krav til saksbehandlingen forut for stadfestelse av reguleringsplan, bl.a. et krav om kunngjøring av planprosessen. Det vises til nærmere omtale foran i tilknytning til §§ 6 og 7.

Selv om markaloven ikke direkte gjør de frivillige organisasjonene til høringsinstanser eller parter i en sak med søknad om tillatelse etter § 14, har Miljøverndepartementet i rundskriv T-3/09 "Iverksetting av markaloven" fremholdt at kommunene bør sende kopi av vedtak i alle saker som vedrører Marka til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, og at kommunene bør sende kopi av alle kommunale vedtak etter §§ 5, 7, 9 og 10 til alle organisasjoner som har friluftsliv, idrett, naturvern eller kulturvern i Marka til formål (Miljøverndepartementets brev av 4. september 2009 til alle fylkesmenn og kommuner i Marka, punkt 3 første avsnitt). Departementet må trolig forstås slik at kopi av vedtak skal sendes de organisasjoner som har sin virksomhet i den aktuelle delen av Marka. Et idrettslag som bare holder til i Sørmarka, trenger neppe tilstilles kopi av kommunale vedtak fra Hole eller Ringerike. Men er det tvil om vedtaket vil ha betydning for organisasjonens virkeområde, bør tvilen komme organisasjonen til gode på den måten at det heller oversendes kopi en gang for mye enn en gang for lite. Dette må ses i sammenheng med og som en naturlig forutsetning for § 16 annet ledd, som uttrykkelig gir disse organisasjonene klagerett.

Når kommunen har avgjort en søknad etter § 14, kan avgjørelsen påklages til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, jf. § 16. For klagebehandlingen vil det ha vesentlig betydning om saken gjelder et tiltak som er i samsvar med stadfestet plan, jf. § 14 annet ledd, eller et tiltak som skal vurderes etter regelen i § 14 første ledd. En klage mot et tiltak som er i samsvar med stadfestet plan, vil bare kunne gå ut på at kommunens vurdering av om tiltaket er i samsvar med planen er uriktig eller at det er slike feil ved kommunens saksbehandling at avgjørelser derfor er ugyldig. Derimot vil en klage ikke kunne begrunnes med at planen burde vært annerledes eller at tiltaket vil være i strid med de hensyn markalovens formålsbestemmelse gir anvisning på. Slike begrensninger kan etter vår mening ikke gjelde for klage mot vedtak etter § 14 første ledd.

Kommunene bør sende kopi av vedtak til alle berørte organisasjoner. Og det vil følge av plikten til å få saken fullstendig opplyst, at kommunen bør innhente organisasjonenes standpunkt.

Etter plan- og bygningsloven kan det dispenseres fra prosessuelle regler, f.eks. fra plikten til å utarbeide reguleringsplan. Dette gjelder *ikke* for markaloven.

5.2 DISPENSASJON - § 15

For tiltak som ikke er tillatt etter §§ 5 - 9, åpner markaloven for at det kan tillates etter dispensasjonsregelen i § 15. Dispensasjonsadgangen er snever. Den alminnelige dispensasjonsadgangen etter plan- og bygningsloven kapittel 19 gjelder ikke for vurderingen etter markaloven. Ved saksbehandling etter pbl. har det vært lagt til grunn at bygningsmyndighetene ved behandling av en søknad som ikke er i samsvar med loven eller bindende arealplan også skal vurdere om dispensasjon kan gis. Noen slik plikt til subsidiært å vurdere dispensasjon kan ikke foreligge etter markaloven. Saksbehandlingsreglene i dispensasjonssaker skiller seg en del fra søknadsbehandling etter § 14.

Om skillet mellom tiltak som omfattes av søknadsregelen i § 14 og de som må vurderes etter dispensasjonsregelen i § 15, viser vi til omtalen i kap. 5.1.2. Hvis det er tale om et byggetiltak som ikke er knyttet til landbruket eller som ikke har grunnlag i en stadfestet plan, vil det måtte vurderes etter dispensasjonsregelen.

§ 15. Dispensasjon



Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelsene i § 4, § 5, § 7 første ledd nr. 1-3 og § 10. Departementet kan gi dispensasjon fra bestemmelsene i § 4, § 5, § 7 første ledd nr. 1-4 og § 10. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan bare gis dersom hensynene i lovens formålsbestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt, og fordelene ved å gi dispensasjon etter en samlet vurdering anses for å være klart større enn ulempene for friluftslivet, naturmiljøet eller allmenne interesser. Det kan ikke dispenseres fra kravet om utarbeidelse av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven eller andre saksbehandlingsregler. Bestemmelsene om dispensasjon i plan- og bygningsloven gjelder ikke.

Kommunen kan ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer eller forbudet i § 5 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg mot at det blir gitt dispensasjon.

For tiltak som ikke har grunnlag i godkjent arealplan, kreves det dispensasjon.

Byggetiltak som ikke inngår i landbruket eller ikke er i samsvar med godkjent reguleringsplan etter § 7, er et eksempel på tiltak som kan vurderes etter dispensasjonsbestemmelsen i § 15. Det samme må i prinsippet gjelde også andre tiltak som i utgangspunktet strider mot lovens materielle regler. Derimot kan det, som vi ser av § 15, ikke dispenseres fra prosessuelle regler; det vil si kravet i en rekke tilfeller til utarbeidelse av reguleringsplan og andre saksbehandlingsregler. Dette er viktig og adskiller seg fra plan- og bygningslovens regler. Etter plan- og bygningsloven 2008 § 19-2 kan det bl.a. dispenseres fra plikten til å utarbeide reguleringsplan med de virkninger det har for interesseorganisasjoner og andres mulighet til å bli kjent med det omsøkte tiltaket og uttale seg til det. Men det gjelder altså ikke etter markaloven.

Det fremgår av markaloven § 15 første ledd at departementet, dvs.

Miljøverndepartementet, har en noe videre kompetanse til å gi dispensasjon enn kommunen.

Dispensasjonsvurderingen er nærmere angitt i § 15 annet ledd. I Ot.prp. nr. 23 side 47 er dette nærmere utdypet slik:

"[...] det skal foretas en konkret vurdering av tiltaket det søkes om dispensasjon for, og om det vil gå ut over de hensyn markaloven skal ivareta eller andre allmenne interesser. Selv om lovens formål ikke blir vesentlig tilsidesatt, skal det også vurderes om fordelene ved tiltaket må anses som klart større enn ulempene.

Generelt vil de samfunnsmessige og allmenne hensyn som ligger til grunn for markaloven måtte veie tyngre enn den interessen og fordelene private måtte ha av å gjennomføre tiltak i strid med lovens byggeforbud. Det må her foretas en vurdering både av de konkrete og direkte virkningene, og av de mer indirekte og akkumulerte virkningene av det tiltaket det søkes om. Tillatelse ved dispensasjon er en snever unntaksregel som bare skal anvendes som sikkerhetsventil i spesielle tilfeller.

Det bør kunne gis dispensasjon for mindre tiltak på eller i forbindelse med eksisterende bebyggelse til lovlig bruk, for eksempel for å få bedre sanitærløsninger eller en mer tidsmessig planløsning dersom dette ikke har negativ betydning for naturkvaliteter og friluftslivskvaliteter i området. Dette vil for eksempel kunne være aktuelt i forbindelse med hytter eller etablerte lokalsamfunn i Marka. Som etter plan- og bygningsloven § 19-1 første ledd kan det etter første ledd annet punktum settes vilkår for dispensasjonen, jf. merknadene til denne bestemmelsen i Ot.prp.nr.32."

Stortingskomiteen sluttet seg til disse synspunktene. Men det ble understreket at lovens formål ikke skal være til hinder for å gi dispensasjon til hensiktsmessig modernisering eller andre bygge- og anleggstiltak som er nødvendige for å opprettholde etablerte lokalsamfunn, herunder landbruk. Videre fremholdt komitéflertallet at (Innst. O. nr. 58 side 19):

"Flertallet mener at tidsmessig bosetting, næringsaktivitet og landbruk i Marka er viktig for en dynamisk utvikling av Marka som et attraktivt og mangfoldig friluftslivsområde. På denne bakgrunn mener flertallet at det som hovedregel må gis dispensasjon for mindre tiltak på eller i forbindelse med eksisterende bebyggelse til lovlig bruk, herunder bedre sanitærløsninger, mer tidsmessig planløsning og fasadeendringer."

Flertallets fremhevelse av bosetting, næringsaktivitet og landbruk, men derimot ikke hytter, gir grunnlag for å skille mellom etablerte lokalsamfunn og helårsbosetning på den ene siden og private fritidsboliger på den andre. Det må antas at dispensasjon lettere vil kunne gis for tiltak knyttet til de først nevnte områdene. Som nevnt i sitatet fra proposisjonen ovenfor vil det også for fritidsboliger kunne gis dispensasjon for mindre tiltak for eksempel for å få bedre sanitærløsninger eller en mer tidsmessig planløsning dersom dette ikke har negativ betydning for naturkvaliteter og friluftslivskvaliteter i området. Utvidelser av fritidsboliger vil kunne ha negative konsekvenser ved at det bidrar til at det blir vanskeligere å realisere lovens formål. Her må det etter vår mening trekkes opp retningslinjer av forvaltningsmyndigheten og foretas en konkret helhetsvurdering av konsekvensene. Vi kommer tilbake til praksis like nedenfor.

Når det gjelder stuer og hytter som er åpne for allmennheten, må det som regel anses i samsvar med lovens formål å dispensere for en naturlig



Det vil bli lettere å få dispensasjon til mindre tiltak på helårsboliger enn på hytter i Marka.

Foto: S. Saghaug, ØV.

Alle dispensasjonssøknader må forelegges Fylkesmannen i Oslo og Akershus og kommunen må rette seg etter uttalelse herfra.

“Tillatelse ved dispensasjon er en snever unntaksregel som bare skal anvendes som sikkerhetsventil i spesielle tilfeller.”

fra Odelstingsproposisjonen

og tidsmessig videreutvikling av disse. Helt opplagt må det være at det for eksempel bør gis dispensasjon til gjenoppbygging av Kikutstua eller Kobberhaughytta om disse skulle skades ved brann eller på annen måte.

For private hytter er det mindre klart om det kan gis dispensasjon til gjenoppføring etter brann eller lignende. Situasjonen er ikke omtalt i lovforarbeidene. Sannsynligvis må det bero på en konkret vurdering der hyttas beliggenhet i forhold til friluftslivs- og naturkvaliteter får helt avgjørende betydning. For helårsbosetning i etablerte lokalsamfunn, næringsaktivitet og landbruk er det nærliggende å tolke stortingskomiteens uttalelser slik at det bør kunne gis dispensasjon til gjenoppføring etter brann.

Det foreligger allerede noe praksis fra Miljøverndepartementet om hva slags bygningsmessige tiltak som bør kunne tillates til tross for det generelle byggeforbudet i § 5 første ledd. Her nevner vi to saker:

- I klagevedtak 26. juni 2009 (MD 200901947-/KIM) omgjorde departementet fylkesmannens avslag på en søknad fra DNT Oslo og omegn om å oppføre to gapahuker ved Kobberhaugtjern, rett ved Kobberhaughytta. Departementet la til grunn at tilrettelegging av friluftaktiviteter i marka er i tråd med lovens intensjoner, særlig for aktiviteter rettet mot barn og unge. De aktuelle gapahukene hadde en klar målgruppe i barn og ungdom, de vil være åpne for allmennheten og ikke mer privatiserende eller begrensende for området enn lavvoer og en ordinær teltplass.
- I klagevedtak 27. august 2009 (MD 200902242-/KIM) stadfestet departementet fylkesmannens samtykke til riving av en hytte og bygging av en ny, noe større hytte ved Høgåsen, sør for Ringkollen. Departementet la ved avgjørelsen særlig vekt på at den aktuelle standardhevingen ikke ville innebære at hytta gikk fra å være en familiehytte til flerfamiliehytte, at den nye hytta ville være langt mindre enn hva som er vanlige hyttestørrelser i mange etablerte hytteområder, at den lå i nærheten av andre hytter og at den ikke ville være til ulempe for ferdsels- og opplevelsesmuligheter for allmennheten.

Det kan etter § 15 første ledd siste punktum stilles vilkår i en dispensasjon. Adgangen til å stille vilkår er den samme som etter plan- og bygningslovens dispensasjonsbestemmelse. Vilkåret må søke å motvirke de negative virkninger dispensasjonen ellers ville ha for naturkvaliteter og friluftsliv mv. Det følger av dette at vilkåret må være saklig og det må heller ikke være uforholdsmessig tyngende.

Dispensasjonsregelen i § 15 åpner kun adgang til å dispensere fra bestemmelsene i markaloven. For tiltak som for eksempel ligger innenfor et område som er vernet etter naturmangfoldloven, vil ikke dispensasjon etter § 15 være tilstrekkelig hvis tiltaket er uforenlig med vernebestemmelsene. Her må i tillegg vernemyndighetene, som oftest er fylkesmannen, vurdere om tiltaket kan gis dispensasjon etter vernebestemmelsene.

Miljøverndepartementet har gitt nærmere retningslinjer for kommunenes saksbehandling i dispensasjonssaker i rundskriv T-3/09. Her heter det:

”Kommunen kan i henhold til § 15 siste ledd ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer eller forbudet i § 5 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg mot at det blir gitt dispensasjon. Dette innebærer for eksempel at kommunen ikke kan gi dispensasjon fra byggeforbudet i § 5 dersom Fylkesmannen har uttalt seg mot at dispensasjon gis. Det er derfor

en forutsetning at alle dispensasjonssøknader forelegges Fylkesmannen i Oslo og Akershus og de berørte fylkeskommuner.”

Før kommunen eventuelt innvilger dispensasjon etter § 15, skal saken altså være forelagt for Fylkesmannen i Oslo og Akershus til vurdering. Dersom fylkesmannen har uttalt seg mot dispensasjon, vil virkningen måtte bli at kommunen avslår dispensasjonssøknaden. Dette vil også bidra til å sikre en enhetlig praksis i dispensasjonssaker som gjelder Marka.

Som nevnt i tilknytning til § 14 ovenfor, bør også friluftslivsorganisasjoner mv. holdes orientert om kommunens vedtak. Det vil være i samsvar med god forvaltningsskikk at de berørte friluftslivsorganisasjonene gis anledning til å uttale seg før kommunen eventuelt treffer dispensasjonsvedtak for å sikre at alle relevante hensyn da er kommet frem.

5.3 KLAGE - § 16

Vedtak etter §§ 14 og 15 vil normalt være truffet av kommunen som første instans. Vedtakene kan påklages til fylkesmannen. Det er gratis å klage.



§ 16. Klage mv.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus er klageinstans for kommunens vedtak etter denne lov. Direktoratet for naturforvaltning er klageinstans for fylkesmannens vedtak. Fylkesmannen og fylkeskommunen kan av eget tiltak påklage kommunens dispensasjonsvedtak etter § 15 og andre vedtak som kommunen fatter i eller i medhold av denne lov.

Organisasjoner som har friluftsliv, idrett, naturvern eller kulturvern som formål kan påklage vedtak fattet av kommunen etter § 5, § 7 første ledd, § 9 og § 10. Ellers gjelder reglene om klage i forvaltningsloven tilsvarende.

Et viktig element ved markaloven er at den legger til rette for en mer ensartet forvaltningspraksis for Marka uavhengig av kommune eller fylke. Det er 19 kommuner og fem fylker innenfor Marka. Det sier langt på vei seg selv at det har stor betydning for innbyggerne i andre kommuner hva som skjer ”over grensen”. For eksempel vil Hole kommunes praksis i stor grad kunne påvirke friluftslivsvilkårene for Oslo-innbyggere. For friluftslivsorganisasjonene må det være en klar fordel at klagebehandlingen etter markaloven på denne måten blir samlet hos én instans, Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

For vedtak som er truffet av kommunene er altså Fylkesmannen i Oslo og Akershus klageinstans. Slik loven er formulert, vil det også gjelde der den samme fylkesmannen har uttalt seg om saken forut for kommunens



Utbyggingen av lysløypa fra Vallerud til Mariholtet i Lørenskog var kontroversiell, og ble påklaget av Østmarkas Venner. Her betrakter leder i ØV, Steinar Saghaug, anleggsarbeidet.

Foto: S. Saghaug, ØV

Et viktig element ved markaloven er at den legger til rette for en mer ensartet forvaltningspraksis for Marka uavhengig av kommune eller fylke.

vedtak, for eksempel i en dispensasjonssak. Også for tiltak som skal vurderes etter skogbruksloven og den særskilte skogbruksforskriften for Marka, vil fylkesmannen i Oslo og Akershus bli klageinstans, uavhengig av i hvilket fylke det aktuelle inngrepet måtte være, jf. forutsetningen fra et stort flertall i Innst. O. nr. 58 (2008-2009) side 14– 15. Vi har foran, i tilknytning til § 3 om forvaltningen av loven (kap. 1.3.1) gitt en mer samlet fremstilling av alle de oppgaver som er tillagt Fylkesmannen i Oslo og Akershus etter markaloven. Dette gir grunnlag for en mer helhetlig offentlig praksis selv om skogbruket er holdt utenfor markaloven. Vi går ut fra at dette vil bli innarbeidet i den ventede, nye skogbruksforskriften for Marka.

For vedtak som er truffet av fylkesmannen som første instans, er Direktoratet for naturforvaltning klageinstans. Den aktuelle typen vedtak her er tillatelse etter § 9 fjerde og femte ledd til å anlegge eller merke stier og løyper uten grunneiers samtykke.

Om kommunens dispensasjon eller tillatelse ikke blir påklaget av andre, vil fylkesmannen eller fylkeskommunen i det aktuelle fylket kunne påklage vedtaket til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, jf. § 16 første ledd annet punktum. Ligger den aktuelle kommunen i Oslo eller Akershus, vil fylkesmannen etter reglene i forvaltningsloven § 35 annet ledd, om omgjøring, av eget tiltak kunne prøve gyldigheten av kommunens vedtak.

Organisasjoner med friluftsliv, idrett, naturvern eller kulturvern som formål kan klage på vedtak fattet av kommunen etter § 5, § 7 første ledd, § 9 og § 10 i samsvar med markalovens saksbehandlingsregler i § 14 og § 15.

5.3.1 Klagerett for friluftsansisasjonene og andre

Hensikten med bestemmelsen i § 16 annet ledd er å utvide, ikke innsnevre den klageadgangen friluftslivs-, naturvernorganisasjoner mv. har etter forvaltningsloven, jf. Ot.prp. nr. 23 side 47. Det er et vilkår for klage etter forvaltningsloven § 28 at klageren har såkalt rettslig klageinteresse. Normalt vil nok en større, representativ interesseforening med rimelig fast organisasjonsstruktur, fyller vilkåret om rettslig klageinteresse så fremt vedtaket negativt berører de interesser organisasjonen arbeider for. Bestemmelsen i markaloven § 16 annet ledd bidrar imidlertid til at vi unngår tvil på dette punktet. Den innebærer altså at det ikke skal foretas noen vurdering av om organisasjonen har rettslig klageinteresse, men at klagen må tas til behandling så fremt de øvrige vilkår for klage er oppfylt. Viktig er særlig klagefristen, som normalt er tre uker, jf. forvaltningsloven § 29.

Den særskilte klageadgangen for organisasjoner gjelder "vedtak fattet av kommunen etter § 5, § 7 første ledd, § 9 og § 10." I denne oppregningen er § 14 ikke nevnt. Det samme gjelder dispensasjonsvedtak etter § 15. Henvisningen må forstås slik at den gjelder saker som kommunen har vurdert etter de nevnte paragrafer, uten hensyn til om vedtaket fra kommunen er truffet i medhold av §§ 14 eller 15. Dette er nødvendig for at det skal bli sammenheng i loven. Dispensasjoner vil nok oftest kunne være mer kontroversielle og betenkelige holdt opp mot hensynet til friluftsliv, idrett, naturvern eller kulturvern enn de ordinære vedtakene etter § 14, og behovet for klagerett for organisasjonene kan derfor være større i dispensasjonssakene enn for de ordinære tillatelsene etter § 14.

Fylkesmannens vedtak i klagesak kan ikke påklages videre, se forvaltningslovens § 28 tredje ledd.

Kapittel 6, §§ 17 – 20. Tilsyn, kontroll, retting og straff

Statens Naturoppsyn (SNO) er gitt ansvar for å føre tilsyn med overholdelsen av markaloven og med det øvrige lovverket i naturoppsynsloven i Marka inkl bl.a. lov om friluftsliv, naturmangfoldloven, kulturminner, motorferdsel. SNO skal dessuten føre tilsyn med verneområdene og vernereglene.



Fra Vettakollen, utsikt over Oslo.
Foto: T. Johnsen, OE

Kapittel 7, §§ 21 – 23. Ikrafttredelse

Dette er ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsene.



Oversikt over vedlegg:

Vedlegg 1: Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (**markaloven**)

Vedlegg 2: Ulike typer tiltak og aktuelle regelverk

Vedlegg 1: Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven)

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1. Formål

Formålet med loven er å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Loven skal sikre Markas grenser og bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner.

Det skal samtidig tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål.

§ 2. Geografisk avgrensning

Lovens geografiske virkeområde (Marka) består av følgende områder: Kjekstadmarka, Vardåsmarka, Vestmarka, Krokskogen, Bærumsmarka, Nordmarka, Lillomarka, Romeriksåsene, Gjelleråsmarka, Østmarka og Sørmarka. Virkeområdet er nærmere avgrenset som det fremgår av Miljøverndepartementets digitale kart « Markagrensen » datert 2. april 2009.

Kongen kan ved forskrift treffe vedtak om justering av grensen etter første ledd og gjøre loven gjeldende for nærliggende områder som har, eller gjennom tilrettelegging eller skjøtsel kan få, tilsvarende verdi for friluftslivet.

§ 3. Myndigheter etter loven

Departementet er øverste forvaltningsmyndighet etter denne lov. Departementet kan legge nærmere angitte oppgaver etter denne lov til den enkelte fylkesmann, fylkeskommune, kommune eller Direktoratet for naturforvaltning.

Når område, anlegg eller byggverk er erklært hemmelig i medhold av lov om forsvarshemmeligheter, påhviler det vedkommende militære myndighet å se til at de bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne lov blir overholdt.

Kapittel 2. Alminnelige rammer for tiltak og virksomhet

§ 4. Arealformål

Marka er landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område) etter plan- og bygningsloven, med de presiseringer og unntak som følger av §§ 5 og 6.

I områder som er vernet etter naturvernloven og områder som er regulert til spesialområde, for eksempel til naturvernformål, bevaring eller sikringsområde for drikkevann, eller områder som inngår i særskilte planer eller vedtak etter § 7 første ledd nr. 3 og 4, gjelder de restriksjoner som følger av de konkrete verne- eller planvedtak i tillegg til loven.

§ 5. Forbud mot bygge- og anleggstiltak

Bygge- og anleggstiltak er forbudt i Marka. Med bygge- og anleggstiltak menes tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 1-6, for eksempel oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom.

Forbudet i første ledd omfatter ikke landbrukstiltak og tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd eller som inngår i vedtak etter § 6-4 tredje ledd i samme lov.

§ 6. Kommunale og statlige planer

Igangsetting av arbeid med arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som vedrører Marka, krever tillatelse av departementet.

Kommunens endelige vedtak om arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som vedrører Marka, må stadfestes av departementet før planen får rettsvirkning etter plan- og bygningsloven. Departementet kan endre kommunens plan dersom det anser det nødvendig for at planen skal være i samsvar med lovens formål.

§ 7. Unntak for tiltak i kommunale eller statlige planer

Uten hensyn til §§ 4 og 5 kan kommunale planer åpne for følgende tiltak i Marka:

1. tiltak i landbruk, herunder bygninger og terrenginngrep
2. stier og løyper etter § 9
3. idrettsanlegg som kan innpasses innenfor lovens formål
4. offentlige infrastrukturprosjekter som vegger, jernbane, dammer, vannforsyningssystemer, kraftledninger mv., samt områder for igangværende råstoffutvinning

Kommunens endelige vedtak om arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som åpner for tiltak etter første ledd, skal bare stadfestes dersom tiltakene etter departementets syn lar seg forene med lovens formål. Departementet kan gjøre de endringer i kommunens plan som det anser nødvendig for at planen skal være i samsvar med lovens formål.

Departementet kan fravike forbudet i § 5 ved statlig arealplan etter plan- og bygningsloven § 6-4.

§ 8. Gjennomgang av planer som gjelder innenfor Markagrensene

Kommunen skal sørge for at dens planer er i samsvar med denne lov senest fire år etter lovens ikrafttredelse.



Kapittel 3. Ferdsel, friluftsliv og hensynsfull bruk av Marka

§ 9. Tilrettelegging for ferdsel, stier og løyper

Anlegging av stier og løyper krever tillatelse etter denne lov. Anlegging av større løyper krever tillatelse fra kommunen og reguleringsplan etter plan- og bygningsloven kapittel 12. Ved tvil om tiltaket krever reguleringsplan kan saken kreves avgjort av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Avgjørelsen kan ikke påklages.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om anlegging, rydding, merking og preparering av stier og løyper i Marka. Det kan gis bestemmelser om at det ikke, eller bare på nærmere vilkår, skal ryddes, anlegges, merkes eller prepareres stier eller løyper innenfor bestemte områder i Marka.

Anlegging, rydding, merking og preparering av permanente stier og løyper krever samtykke fra grunneier eller fester.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus kan gi offentlige myndigheter og organisasjoner med allment friluftsliv som formål rett til å anlegge, rydde, merke og preparere stier og løyper i Marka. Tillatelse kan gis for avgrensede områder eller for enkelte stier eller løyper.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus kan i det enkelte tilfelle vedta at inngrep etter annet og fjerde ledd kan foretas uten forutgående samtykke. Volder tiltaket skade, kan vedkommende eier eller fester kreve erstatningsspørsmålet avgjort ved skjønn. De lovbestemte kostnader ved skjønnet skal erstattes grunneier eller rettighetshaver, hvis skjønnet ikke finner at det kan gjøres unntak fordi erstatningssøkeren har avslått et rimelig forlikstilbud eller uten rimelig grunn har forlangt skjønn. I den utstrekning det finnes rimelig kan erstatningssøkeren også tilkjennes erstatning for utgifter som har vært nødvendig for å ivareta hans tarv under skjønnsaken.

Grunneier, fester eller bruker kan kreve omlagt sti eller løype som påfører ham særlig skade eller ulempe, dersom dette kan skje uten vesentlig ulempe for friluftslivet eller allmenne interesser for øvrig. For stier og løyper som medfører eller kan medføre vesentlig skade på naturmiljøet, kan omlegging også kreves av organisasjoner med naturvern eller friluftsliv som formål.

Krav om omlegging rettes til den som holder løypa eller stien ved like. Tvist om omlegging kan kreves avgjort av Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

§ 10. Regler for motorisert og annen ferdsel

I Marka er motorferdsel i utmark og vassdrag ikke tillatt med mindre annet følger av denne lov eller forskrift gitt i medhold av denne lov. All motorferdsel i utmark og vassdrag mv. skal foregå varsomt og på tidspunkter som i minst mulig grad medfører ulemper for friluftslivet, skader i terrenget eller forstyrrelser for dyrelivet. På disse vilkår er nødvendig motorferdsel tillatt i forbindelse med:

1. politi-, ambulanse- og redningstjeneste og oppsyns- og tilsynstjeneste etablert med hjemmel i lov,
2. offentlige post- og teletjenester,
3. person- og godstransport til og fra faste bosteder og i jordbruks- og skogbruksnæring. Jakt, fiske og bærsanking regnes ikke som næring i denne forbindelse,
4. skånsom transport av felt elg,

5. drift og vedlikehold av hytter som er åpne for allmennheten
6. forswarets øvelser, forflytninger og transporter,
7. transport i forbindelse med anlegg og drift av vegar og større anlegg, herunder dammer,
8. rutetransport som drives med løyve i henhold til yrkestransportloven,
9. vedlikehold av eksisterende løyper,
10. anlegg av nye løyper og utvidelse av eksisterende løyper som er godkjent etter denne lov,
11. transport i forbindelse med fiskekultiveringstiltak med offentlig formål,
12. drift og vedlikehold av eksisterende energi- og kraftanlegg,
13. nødvendig istandsetting ved akutt utfall i områder som er vernet eller midlertidig vernet etter § 11.

Med utmark menes udyrket mark som etter lov om friluftslivet § 1 a første ledd ikke regnes som innmark eller like med innmark. Setervoll, hustomt, engslått, kulturbeite og skogplantefelt som ligger i utmark, regnes i denne lov like med utmark.

Veg i utmark som ikke er opparbeidet for kjøring med bil, anses i denne lov som utmark. Det samme gjelder opparbeidet veg som ikke er brøytet for kjøring med bil.

Med vassdrag menes åpne og islagte elver, bekker og innsjøer. Med motorferdsel menes i denne lov bruk av kjøretøy (bil, traktor, motorsykkel, beltebil, snøscooter o.l.) og båt eller annet flytende eller svevende fartøy drevet med motor, samt landing og start med motordrevet luftfartøy.

Departementet kan ved forskrift forby eller begrense ferdselen med motorkjøretøy på privat veg for andre enn fastboende og besøkende til disse når ferdselen ikke har erverv, forvaltning eller oppsyn til formål eller skjer i politi, ambulanse-, brannvern- eller sikringsøyemed. Det kan fastsettes regulerende bestemmelser for ellers lovlig ferdsel med motorkjøretøy på vegene.

§ 11. Særskilt vern av friluftslivsområder

Kongen kan verne som friluftslivsområde områder som på grunn av naturopplevelsesverdier har særskilte kvaliteter for friluftslivet. Det kan fastsettes nærmere bestemmelser om området, herunder bestemmelser om skjøtsel og bruk.

Departementet kan verne områder midlertidig for å forhindre skade på verneverdier. Det kan fastsettes nærmere bestemmelser om området, herunder bestemmelser om skjøtsel og bruk.

Naturvernlovens bestemmelser om saksbehandling i kapittel VI gjelder for opprettelse av friluftslivsområder.

Det kan ikke iverksettes tiltak i friluftslivsområde som vesentlig kan endre områdets verdi som friluftslivsområde. Departementet avgjør i tvilstilfelle om et tiltak kan endre områdets verdi vesentlig som friluftslivsområde.

Økonomisk tap som følge av vedtak etter denne paragraf kan i samsvar med alminnelige rettsgrunnsetninger kreves erstattet av staten. Med mindre annet er avtalt, avgjøres spørsmålet ved rettslig skjønn etter begjæring av en av partene innen ett år etter at vedtaket er kunngjort. Departementet kan forlenge fristen. Reglene i domstoloven og tvisteloven gjelder så langt de passer.

§ 12. Hensynsfull bruk av Marka

Departementet kan gi forskrift om hensynsfull bruk av Marka.

Bestemmelsene i forskriften skal bidra til å bevare og utvikle et godt forhold mellom brukere av Marka innen henholdsvis friluftsliv, idrett og næringsutøvelse i tillegg til hytteeiere og fastboende. Det skal legges vekt på at flerbruken i Marka skal foregå innenfor rammen av bærekraftig bruk.

Kapittel 4. Rådet for markasaker (Markarådet)

§ 13. Rådet for markasaker (Markarådet)

Departementet kan oppnevne et råd for markasaker. Markarådet skal arbeide for å fremme formålet med loven og kan av eget tiltak ta opp saker til behandling i rådet. Markarådet kan blant annet gi uttalelse til:

- a) Søknader om tillatelse i større saker og dispensasjon
- b) Forslag til planer
- c) Forslag om særskilt vern av friluftsområde i henhold til § 11 i denne lov.

Markarådet kan utarbeide forslag til forskrift om hensynsfull bruk av Marka.

Markarådet med varamedlemmer oppnevnes for fire år om gangen. Rådet velger selv sin leder.

Departementet fastsetter nærmere bestemmelser om Markarådets sammensetning, antall medlemmer, oppgaver og arbeidsordning, sekretariatsordning, herunder hvilke oppgaver sekretariatet skal utføre mv.

Kapittel 5. Tillatelse til tiltak, dispensasjon, saksbehandling og klage

§ 14. Søknad om tiltak

Tiltak omfattet av loven kan bare settes i verk dersom det er gitt tillatelse av myndigheten etter loven. Tillatelse kan bare gis dersom fordelene ved tiltaket må anses større enn de skader og ulemper tiltaket vil medføre for friluftslivet, naturmiljøet eller de allmenne interesser for øvrig.

For søknader som går inn under § 7 skal søknadsbehandlingen begrenses til å kontrollere at tiltaket er i samsvar med de vilkår som framgår av § 7.

§ 15. Dispensasjon

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelsene i § 4, § 5, § 7 første ledd nr. 1-3 og § 10. Departementet kan gi dispensasjon fra bestemmelsene i § 4, § 5, § 7 første ledd nr. 1-4 og § 10. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan bare gis dersom hensynene i lovens formåls-

bestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt, og fordelene ved å gi dispensasjon etter en samlet vurdering anses for å være klart større enn ulempe for friluftslivet, naturmiljøet eller allmenne interesser. Det kan ikke dispenseres fra kravet om utarbeidelse av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven eller andre saksbehandlingsregler. Bestemmelsene om dispensasjon i plan- og bygningsloven gjelder ikke.

Kommunen kan ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer eller forbudet i § 5 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg mot at det blir gitt dispensasjon.

§ 16. Klage mv.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus er klageinstans for kommunens vedtak etter denne lov. Direktoratet for naturforvaltning er klageinstans for fylkesmannens vedtak. Fylkesmannen og fylkeskommunen kan av eget tiltak påklage kommunens dispensasjonsvedtak etter § 15 og andre vedtak som kommunen fatter i eller i medhold av denne lov.

Organisasjoner som har friluftsliv, idrett, naturvern eller kulturvern som formål kan påklage vedtak fattet av kommunen etter § 5, § 7 første ledd, § 9 og § 10. Ellers gjelder reglene om klage i forvaltningsloven tilsvarende.

Kapittel 6. Tilsyn, kontroll, retting og straff

§ 17. Tilsyn og kontroll

Myndighetene etter loven skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å fremme formålet med denne lov.

Kommunen fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt. Kommunen avgjør på hvilke områder det skal føres tilsyn. Det skal legges vekt på å føre et så effektivt tilsyn som forholdene tilsier med minst mulig belastning for miljøet.

Ved tilsyn skal den som blir kontrollert eller den ansvarlige for virksomheten gi tilsynsmyndigheten nødvendig bistand og opplysninger. Tilsynsmyndigheten kan stanse personer, fartøyer og motorkjøretøyer dersom dette er nødvendig for utøvelsen av tilsynet.

Myndighetene etter loven kan påpeke plikt etter andre lover som er av betydning for formålet med denne lov og skal melde antatte brudd på plikter etter annet lovverk til ansvarlig tilsynsmyndighet.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om tilsyn, kontroll og rapportering.

§ 18. Retting og avbøtende tiltak

Kommunen kan pålegge den ansvarlige å rette eller stanse forhold som er i strid med loven eller i strid med vedtak med hjemmel i loven.

Den som ved å overtre loven eller vedtak med hjemmel i loven forårsaker fare for miljøforringelse, skal sette i verk tiltak for å forhindre at slik miljøforringelse skjer. Har miljøforringelsen allerede inntrådt, plikter skadevolder å hindre ytterligere miljøforringelse. Han plikter som hovedregel også å gjenopprette den tidligere miljøtilstand ved oppsamling, rydding, fjerning, planering eller andre egnede tiltak. Tiltak som i seg selv kan volde miljøpåvirkning av noen betydning, skal bare iverksettes etter tillatelse fra departementet eller pålegg etter første ledd.

Plikten til utbedring og gjenoppretting gjelder ikke dersom det i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningene av overtredelsen og overtrederens skyld og økonomiske stilling ville være særlig urimelig.

§ 19. Tvangsmulkt

For å sikre at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov blir gjennomført, kan myndigheten etter loven fatte vedtak om tvangsmulkt.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelsen av en bestemmelse er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som myndigheten etter loven har fastsatt. Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd dersom særlige grunner tilsier det, og løper da fra en eventuell overtredelse inntreffer. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt løper likevel ikke dersom etterlevelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt.

Tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelsen. Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

§ 20. Straff

Med bøter eller fengsel inntil ett år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt overtrer bestemmelsene i eller i medhold av § 5, § 7 første ledd, § 9, § 10, § 11, § 17 eller § 18.

Er det inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade, eller overtredelsene er grove, kan fengsel inntil tre år anvendes. Ved vurderingen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld.

§

Kapittel 7. Ikrafttredelse

§ 21. Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
Fra 1 sep 2009 iflg. res. 5 juni 2009 nr. 618.

§ 22. Overgangsbestemmelse

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvordan reglene i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 skal virke sammen med bestemmelser i denne lov.

§ 23. Endringer i andre lover

I lov om statlig naturoppsyn 21. juni 1996 nr. 38 (naturoppsynsloven) skal § 2 første ledd lyde:

§ 2. Oppsynets oppgaver

Oppsynet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av:

1. lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet,
2. lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern,
3. lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag,
4. lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner,
5. lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet,
6. lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v., og
7. lov 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven)

Vedlegg 2: Ulike typer tiltak og aktuelle regelverk

I tabellen på neste side er ulike typer tiltak som kan være aktuelle i Marka regnet opp. Tabellen viser om tiltaket er tillatt eller forbudt etter markaloven, hvilke saksbehandlingsbestemmelser som får anvendelse og andre regelsett som har særlig betydning for tiltaket.

Tiltak/ regelverk	Tillatt eller forbudt etter Markaloven	Markaloven – saksbehandlingsbestemmelse	Plan- og bygningsloven	Skogbruksloven	Skogbruksforskriften for Marka	Bemerkning
Driftsbygning i landbruk	Tillatt, § 5 (2)	Tillatelse, § 14 (1)				
Driftsvei i landbruk	Tillatt, § 5 (2)	Tillatelse, § 14 (1)			§ 6-1, som viser til landbruksvegforskriften	Uttømmende regulert i landbruksvegforskriften
Vei med andre formål	Forbudt, § 5 (1)	Dispensasjon, § 15 (synes lite aktuelt)				Kan tillates etter § 5 (2) v/statlig plan etter pbl. § 6-4
Kraftlinje	Tillatt, § 5 (2)		I hovedsak unntatt etter § 1-3			
Privat hytte (utvidelse el. oppgradering)	Forbudt, § 5 (1)	Dispensasjon, § 15				
Hytte åpen for allmennheten/ serveringssted	Forbudt, § 5 (1)	Dispensasjon, § 15				
	Kan tillates i plan etter § 6	Tillatelse, § 14 (2)	Reguleringsplan - bebyggelse			
Helårsbolig	Kan tillates i plan etter § 6	Tillatelse, § 14 (2)	LNF med spredt boligbebyggelse			Aktuelt i Sørkedalen og Maridalen
Stier og løyper - anleggelse	Tillatt, § 9 (1)	Tillatelse, § 14 (2)				Krever også grunneiers tillatelse
Vanlig vedlikehold av stier og løyper	Tillatt					
Større løyper	Tillatt, § 9 jf. § 7 nr. 2	Tillatelse, § 14 (2)	Reguleringsplan - friluftsmål			
Idrettsanlegg (som kan innpasses innenfor lovens formål)	Tillatt, § 9 jf. § 7 nr. 3	Tillatelse, § 14 (2)	Reguleringsplan - bebyggelse og anlegg			
Hogst	Faller utenfor markaloven			Uttømmende regulert her		
Nydyrking	Faller utenfor markaloven					Vurderes etter jordlova mv.



Notater



