

Dato: 28.02.2007
Arkivref: 2007/692-7

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Fylkesting	01.11.2007
	Fylkesutvalg	01.11.2007
	Hovedutvalg for kultur, folkehelse og næring	23.10.2007

LOV OM OSLOMARKA

Innstilling

Akershus fylkeskommune gir tilslutning til forslaget om å lovfeste vern av Marka med følgende anbefalinger:

1. Loven bør gjenspeile en funksjonsfordeling mellom statlig myndighet og folkevalgt organ på regionalt nivå der statlige myndigheter avgjør lovanvendelsen og folkevalgte organer avgjør bruken av områdene.
2. Blir et Råd for Markasaker oppnevnt er Akershus fylkeskommune imøtekommende til å ivareta sekretariatsfunksjonen, forutsatt at fylkeskommunen tilføres nødvendige ressurser. Det anbefales at forskriften legger til grunn at oppnevningen av Markarådet legges til Fylkestinget i Akershus og at rådet bør ha oddetall i antall medlemmer.
3. Det kan være formålstjenlig at fylkeskommunene/regionalt folkevalgt organ forbereder sak om vern ut i fra hensyn til friluftsliv og naturopplevelse når dette blir foreslått.

Viktige punkter i saken

Utkast til lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (Marka) skal sikre grensene for og naturkvalitetene i Marka i et langsiktig perspektiv. Marka har hatt planbeskyttelse gjennom plan- og bygningsloven.

Det foreslås en hjemmel i markaloven for at avgrensede områder kan vernes av hensyn til friluftslivet.

Restriksjonsnivået for skogbruket skal stort sett være det samme.

Som utgangspunkt foreslås det et generelt forbud mot bygge- og anleggstiltak innenfor markagrensen.

For å fremme formålet med loven kan det utarbeides plan på regionalt nivå etter plan- og bygningslovens bestemmelser for nærmere angitte tema.

Det foreslås at departementet kan oppnevne et råd for markasaker der Akershus fylkeskommune skal være sekretariat. Rådet skal ikke utøve offentlig myndighet, men er ment å ivareta en ombudsmannsrolle i forvaltningen av Marka.

Saksredegjørelse

- **Bakgrunn**

Miljøverndepartementet har sendt utkast til lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (Marka) på høring med frist 15. november 2007.

Hensikten med loven er å sikre grensene for og naturkvalitetene i Marka i et langsiktig perspektiv.

Hovedtrekkene i lovutkastet er utarbeidet i en interdepartemental arbeidsgruppe der også Fylkesmannen i Oslo og Akershus har deltatt. I tillegg har det vært drøftinger i et kontaktforum, der Akershus fylkeskommune har deltatt på vegne av berørte fylkeskommuner, sammen med representanter for lokale myndigheter, friluftslivs- og naturvernorganisasjoner, skogbruket og de fastboende.

Kommunene i Akershus, regionale friluftslivsorganisasjoner og berørte fylkeskommuner ble invitert til møter med Akershus fylkeskommune i høringsperioden for å drøfte lovforslaget og gi innspill til fylkeskommunen. Akershus fylkeskommune og Oslo og Omland Friluftsråd inviterte også til seminar om lovforslaget i oktober, med de samme aktørene.

Markaområdene utgjør omkring 1700 km² fordelt på 5 fylker og 19 kommuner. Akershus utgjør ca 850 km² fordelt på de 11 kommunene, Asker, Bærum, Nittedal, Nannestad, Gjerdrum, Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Enebakk, Ski og Oppegård.

- **Premisser og problemstillinger**

Hovedinnhold i Miljøverndepartementets lovutkast:

Formål:

Lovens formål er å bevare et rikt og variert landskap, natur- og kulturmiljøer i Marka og sikre områdets spesielle verdi for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Det skal samtidig tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål.

Områder og grenser:

Det foreslås å forankre de endelige grensene for markaområdene i loven, men slik at den konkrete grensedragningen gjøres av Kongen ved forskrift. Det foreslås videre at loven kan gjøres gjeldende for nærliggende områder av tilsvarende kvalitet. I påvente av endelig grense med hjemmel i framtidig markalov er midlertidig grense fastsatt i statsråd 29. juni 2007 gjennom rikspolitiske bestemmelser etter plan- og bygningsloven.

Generelt forbud mot bygge- og anleggstiltak:

Som utgangspunkt foreslås det et generelt forbud mot bygge- og anleggstiltak innenfor markagrensen. Forbudet er i lovutkastet utformet som en videreføring av det forbudet som

følger av gjeldende kommuneplaner vedtatt etter plan- og bygningsloven. Det betyr at tiltak som gjelder annet enn landbruk, naturvern og friluftsliv som utgangspunkt er forbudt. Bestemmelsen gjelder foran eldre reguleringsplaner og bebyggelsesplaner med rettsvirkning når ny lov trer i kraft. Nye planer kan bare vedtas innenfor nærmere angitte rammer.

Etablering av idrettsanlegg og anlegg av løyper og stier:

I lovutkastet foreslås egne bestemmelser med nærmere retningslinjer for etablering av idrettsanlegg og anlegg av løyper og stier. Det kreves tillatelse fra kommunen etter markaloven. For anlegg av større løyper kreves det i tillegg reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

Etablering av offentlig infrastruktur:

Det foreslås en egen bestemmelse om etablering av offentlig infrastruktur som veier, kraftproduksjonsanlegg, kraftledninger, vannforsyningsystemer m.v. Dette krever dispensasjon fra miljøverndepartementet etter markaloven og reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Unntatt fra kravet til reguleringsplan er tiltak som krever konsesjonsbehandling. Vedlikehold eller utbedring kan imidlertid utføres uten tillatelse etter markaloven.

Dispensasjon:

Ut over dette kan bygge- og anleggstiltak bare foretas etter dispensasjon i medhold av markaloven. Loven stenger dermed for reguleringsplaner for andre formål enn idrettsanlegg og større løyper samt offentlig infrastruktur. Det foreslås en egen dispensasjonsbestemmelse med kriterier for dispensasjon, og det kreves ikke dispensasjon fra plan- og bygningsloven i tillegg.

Samordning over kommunegrensene eller nasjonale hensyn:

Loven skal legge til rette for en helhetlig og samordnet forvaltning av Marka. Ettersom kommunene fortsatt er tillagt betydelig myndighet innenfor sine markagrensene, er det behov for en instans som kan sørge for denne samordningen. Det foreslås derfor at klager på kommunale vedtak skal avgjøres av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Dersom en sak krever samordning over kommunegrensene eller nasjonale hensyn tilsier det, kan saken behandles av departementet. Loven gir også adgang for departementet til å utarbeide plan på regionalt nivå etter plan- og bygningslovens bestemmelser.

Skogbruk:

Skogsdriften foreslås fortsatt regulert av skogbruksloven med tilhørende forskrifter. Restriksjonsnivået for skogbruket skal stort sett være det samme som nå.

Vern av hensyn til friluftslivet:

Det vil bli en hjemmel i markaloven for at avgrensede områder kan vernes av hensyn til friluftslivet. Vern på grunn av friluftshensyn og naturopplevelsesverdier i et område er en ny vernetype. Verneprosessen er tenkt å følge de samme retningslinjene som vern etter naturvernloven. I slike områder vil det kunne gis nærmere vernebestemmelser, også om skogsdrift, dersom det er nødvendig av hensyn til friluftslivet. Økonomisk tap skal erstattes etter alminnelige rettsgrunnsetninger.

Områder kan vernes av Kongen ved forskrift som kan fastsette nærmere bestemmelser om området, dets skjøtsel og bruken av det. Departementet kan overføre myndighet til kommunen eller fylkeskommunen etter bestemmelsene.

Motorferdsel:

Det foreslås egne regler om motorferdsel i utmark samt en hjemmel for å kunne begrense kjøring på private veger i Marka. Reglene vil gjelde istedenfor og vil være noe strengere enn gjeldende motorferdsellov med forskrifter.

Forvaltning:

Det legges ikke opp til å etablere nye forvaltningsorganer, men det foreslås justeringer i gjeldende forvaltningsmodell for Marka.

Kommunene skal fortsatt være lokal markamyndighet, og behandle saker om etablering av idrettsanlegg, stier og løyper, og søknader om dispensasjon fra forbudet om bygge- og anleggstiltak. Klagebehandlingen foreslås overført til fylkesmannen i Oslo og Akershus for alle kommunene. Når det gjelder større stier og løyper foreslås det at Fylkesmannen i Oslo og Akershus også får ansvar for behandling av søknader fra offentlige myndigheter og organisasjoner om å anlegge, rydde, merke og preparere disse (§ 6 fjerde ledd). Miljøverndepartementet vil være øverste myndighet etter loven og ta stilling til søknader om dispensasjon fra forbudet mot offentlig infrastruktur. Saker som krever samordning over kommunegrensene eller nasjonale hensyn tilsier det kan foreslås behandlet av departementet.

Regional plan:

For å fremme formålet med loven kan departementet eller regional planmyndighet utarbeide plan på regionalt nivå etter plan- og bygningslovens bestemmelser for nærmere angitte tema av regional eller nasjonal betydning. Planen skal ligge til grunn for forvaltning etter loven.

Markaråd:

Det foreslås at departementet kan oppnevne et råd for markasaker der Akershus fylkeskommune skal være sekretariat. Rådet skal arbeide for å fremme formålet med loven og kan av eget tiltak ta opp saker til behandling i rådet. Departementet fastsetter ved forskrift nærmere bestemmelser om rådets sammensetning, oppgaver og arbeidsordning herunder hvilke oppgaver sekretariatet skal utføre.

Rådet skal ikke utøve offentlig myndighet, men er ment å ivareta en ombudsmannsrolle i forvaltningen av Marka. Det forutsettes at rådet skal drøfter prinsipielle problemstillinger i forvaltningen av Marka. Rådet kan blant annet gi uttalelse til søknader om tillatelser til etablering eller utvidelser av idrettsanlegg (§ 5), tilrettelegging for ferdsel, stier, løyper og inngrep mv (§ 6), offentlig infrastruktur (§ 7), dispensasjon (§ 10), forslag til reguleringsplaner, forslag om vern av friluftsområder (§ 12).

Det forutsettes at sammensetningen av rådet skal gjenspeile flerbruksperspektivet i Marka og først og fremst bestå av organisasjoner som har interesser i Marka. Det foreslås at rådet skal ha ti medlemmer med varamedlemmer som oppnevnes for fire år om gangen.

Tilsyn og kontroll:

Det foreslås bestemmelser om tilsyn og kontroll med tilhørende sanksjonsbestemmelser der Statens naturoppsyn (SNO) gis tilsynsansvar i tillegg til kommunene.

• Fylkesrådmannen vurderinger og anbefalinger

Arealbruk i hovedstadsområdet skal utvikles i en bærekraftig retning. Fylkesplanens mål om utbyggingsmønster med klare, langsiktige grenser mot landbruksområder, kulturlandskap og natur- og friluftsområder skal ta hensyn til forbruk av naturressurser tilpasset tålegrenser i naturen.

Skogsområdene i fylket er viktige naturressurser som er nødvendige for å opprettholde biologisk mangfold i regionen og utgjør viktige ressurser for friluftsliv, rekreasjon og primærnæringene. Marka er den delen av skogsområdene som har størst bruk som friluftslivs- og

rekreasjonsområde for de tettest befolkende områdene i Akershus og hovedstadsområdet for øvrig.

Forslaget om å lovfeste vern av Marka gir mulighet for sterkere vern av Marka enn dagens planbeskyttelse i medhold av plan- og bygningsloven.

Fylkesrådmannen anbefaler at det gis tilslutning til forslaget om å lovfeste vern av Marka. Med anbefalingene nedenfor vurderes lovforslaget som et godt virkemiddel for helhetlig forvaltningen av Marka og bevaring av kvalitetene i et langsiktig perspektiv, med vekt på å sikre områdets spesielle verdi for naturopplevelse og utøvelse av friluftsliv og idrett.

Lovforslaget har innvirkning på Akershus fylkeskommunes ansvar og myndighet som regionalpolitisk samordner og planfaglig myndighet samt ansvar for å ivareta allmenhetens interesser i saker av interesse for friluftsliv.

Generelt anbefaler fylkesrådmannen at funksjonsfordelingen mellom statlig myndighet og folkevalgt organ på regionalt nivå medfører at statlige myndigheter avgjør lovanvendelsen (kontroll) og folkevalgte organer avgjør bruken av områdene (pol. skjønn), og at loven bør gjenspeile dette. Dette er i samsvar med pågående arbeid med regionreformen. I regionreformarbeidet vurderes også overføring og samordning av oppgaver i regionene som berøres av lovforslagets virkeområde herunder, friluftsliv/miljøvern og landbruk. En konsekvens kan bli at det folkevalgte organet på regionalt nivå får forvaltningsoppgaver innen både friluftsliv og skogbruk. Planlagt iverksetting av regionreformen er 2010 og ikrafttreden av dette lovforslaget vil kunne være (nært) sammenfallende i tid. Det vil i dette perspektivet være hensiktsmessig å tydeliggjøre forslag til funksjonsfordeling mellom statlig myndighet og folkevalgt organ på regionalt nivå i lovforslaget.

Forslag om at Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Akershus fylkeskommune får særskilt myndighet for hele markaområdet anbefales, og vil kunne bidra til økt samordning. Fylkesrådmannen vil imidlertid understreke at Akershus fylkeskommune bør tillegges myndighet i samsvar med funksjonsdelingen påpekt i avsnittet ovenfor

Rådet for Markasaker (Markarådet):

Marka skal forvaltes ut i fra flerbruksperspektivet, og fylkesrådmannen vurderer det som hensiktsmessig at det kan oppnevnes et råd som gjenspeiler brukerinteressene i Marka og blant annet ivaretar ombudsmannsrollen i forvaltningen.

Forutsatt at fylkeskommunen tilføres nødvendige ressurser anbefaler fylkesrådmannen at Akershus fylkeskommune ivaretar sekretariatsfunksjonen dersom slikt råd oppnevnes. Det anbefales videre at det i forskriften legges til grunn at oppnevningen av Markarådet bør kunne legges til Fylkestinget i Akershus og at rådet bør ha oddetall i antall medlemmer. Rådets virksomhet bør evalueres innenfor hver valgperiode.

Regional plan:

Forslaget om tematiske regionale planer for hele markaområdet vil kunne gi bedre samordning av anlegg og tiltak for idrett og friluftsliv på tvers av kommuner og markaområder, og bør være retningsgivende for reguleringsplaner til samme formål. Dette vil også kunne sikre tilgjengelighet. Her vil fylkeskommunene/regional planmyndighet få en sentral koordinerende rolle. Det forutsettes forøvrig at dette punktet ses i sammenheng både med forvaltningsreformen og den kommende reviderte plan- og bygningsloven.

Skogbruk:

Skogsdriften har stor innvirkning på Markas kvaliteter for friluftsliv, rekreasjon og naturopplevelser. Når hensikten med lovforslaget er å legge til rette for en helhetlig og samordnet forvaltning av Marka mener fylkesrådmannen bestemmelser som i vesentlig grad har innvirkning på markaområdet bør inngå i loven. Dersom skogbruksforvaltningen for markaområdet reguleres av lovforslaget vil det styrke muligheten for slik helhetlig forvaltning. I innspillene til lovarbeidet har det vært ulike syn på om forvaltningen av skogbruket bør legges inn under markaloven, til tross for at det fra Miljøverndepartementet er lagt til grunn at skogsdriften foreslås fortsatt regulert av skogbruksloven med tilhørende forskrifter. Innspillene gjelder blant annet både ønske om bedre samordning og flere virkemidler i forhold til skogbehandlingen og bygge- og anleggstiltak, samt at gjeldende regelverk og skogbehandling allerede i dag tar tilstrekkelig hensyn til flerbruk og miljø.

Støy:

Markaområdenes kvalitet som friluftsområde har blant annet sammenheng med at det her er mulighet for fravær av støy i hverdagen. Lovforslaget regulerer støy i forbindelse med etablering av idrettsanlegg. Dette gjelder først og fremst Markas randsoner. Regulering av flystøy fra overflygninger i Marka er en annen støykilde som har stor innvirkning i hele markaområdet og anbefales regulert av lovforslaget eller gjennom andre virkemidler.

Fylkesrådmannens vurderinger og anbefalinger for enkelte av de foreslåtte paragrafene i loven og departementets merknader:

Til § 4 Forbud mot bygge- og anleggstiltak, planlegging mv.

I lovforslaget opprettholdes området status som landbruks-, natur- og friluftsområde, og arealbruk i strid med dette formålet er forbudt. Unntatt er idrettsanlegg og stier og løyper. Det er behov for å presisere nærmere hvilke typer bygge- og anleggstiltak som ikke kan tillates i Marka for tilrettelegging til idrett og friluftsmål og landbruksvirksomhet.

Utarbeidelse av regionale planer for nærmere angitte temaer av regional eller nasjonal betydning vil kunne gi gode helhetsløsninger for anlegg og bruk i hele markaområdet eller deler av Marka. Dette vil kunne sikre tilgjengelighet og samordne lokalisering av idrettsanlegg og eventuelle nye aktiviteter med anleggsbehov.

Innenfor Marka er det i dag områder regulert til verneformål. Det bør vurderes om slike områder, når de ikke er i strid med arealformålet, likevel kan opprettholdes.

Til § 5 Idrettsanlegg

I vurderingen av etablering eller utvidelser av idrettsanlegg skal det legges vekt på det regionale eller nasjonale behovet for anlegget. Regionale planer bør legges til grunn for slik vurdering og kan bidra til avklaringer vedrørende sonering og samlokalisering. Fylkeskommunen vil også ha en rolle her i forvaltning og godkjenning av planer og anlegg som tildeles spillemidler.

Til § 6 Tilrettelegging for ferdsel, stier og løyper, inngrepstillatelse mv.

Det vil kreves tillatelse eller loven for anlegg av stier og løyper. For større anlegg kreves det også reguleringsplan. Det anbefales at det klargjøres hva som regnes som større stier og løyper og krever plan.

I tråd med funksjonsfordelingen det vises til ovenfor anbefales det at myndigheten etter 4. ledd legges til folkevalgt organ regionalt og/eller lokalt i stedet for til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Dette gjelder muligheten til å gi offentlige myndigheter og organisasjoner med allment friluftsliv som formål rett til å anlegge, rydde, merke og preparere stier og løyper i Marka.

Til § 12 Særskilt vern

Hjemmel til vern ut i fra hensyn til friluftsliv og naturopplevelse styrker friluftslivet på en unik måte og vil kunne gi økte kvaliteter til dette viktige området. Departementet kan overføre myndighet etter bestemmelsene her til kommune eller fylkeskommune. Det kan være formålstjenlig at fylkeskommunen forbereder sak om vern. Dette vil være tilsvarende reglene innen kulturminnevernet.

I tråd med 5. ledd anbefales det at også delområder, der kartlegging viser at potensialet for naturopplevelsverdier kan utvikles over tid gjennom skjøtsel og restaurering, skal kunne inngå i slike verneområder.

Oslo, 10.10.2007

Harald H. Horne
fylkesrådmann

Saksbehandler: Karin O'Sullivan, Avdeling for regional utvikling.

Vedlegg:

1 Utkast til lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner - høringsbrev

Saksprotokoll i Fylkesting - 01.11.2007

Utvalgets behandling:

Representanten Hanne Mæland (H) fremmet følgende forslag til nytt pkt 4:

Akershus fylkeskommune mener at lovens formål også må være å beskytte Markagrensen. De omkringliggende kommuner har hittil i stor utstrekning latt være å overskride de grenser som ble fastsatt frivillig i 1965. Der det foreligger sterke offentlige interesser, er det behov for grensejusteringer.

Samtidig vil Akershus fylkeskommune peke på de utfordringer som følger av at det ligger boområder innenfor Markagrensen. Dette må hensyntas.

Støy er en av vår regions største trusler mot folkehelsen. Med bakgrunn i at lovens formål er å sikre Marka til friluftsliv og rekreasjon, mener Akershus fylkeskommune at Markaloven også må ha restriksjoner knyttet til støy, ut over det som følger av § 8 Motorferdsel. Store deler av Romeriksåsene og Nordmarka er utsatt for unødig støy fra flytrafikken på Gardermoen.

Representanten Tron Erik Hovind (Sp) fremmet følgende forslag:

Nytt pkt. 3

§ 12 Særskilt vern, vern av hensyn til friluftslivet, tas ut av lovforslaget. Dette er et helt nytt verneområde i Norge, og krever i det minste en egen utredning før det eventuelt fremmes i lovs form.

Representanten Ruth Birkeland (SV) fremmet følgende tilleggsforslag etter punkt 1:

For å sikre en mest mulig enhetlig praktisering av loven, mener fylkestinget i Akershus at det bør opprettes et Råd for Markasaker. Et slikt råd må gi uttalelser i så vel dispensasjonssaker som klagesaker.

Representanten Arne Rune Gjelsvik (Frp) gjenopptok Frps' forslag fra fylkesutvalget:

Akershus fylkeskommune gir ikke sin tilslutning til forslaget om å lovfeste vern av marka.

Votering:

1. Ved alternativ votering mellom Gjelsviks gjenopptatte forslag og fylkesutvalgets innstillingen, ble innstillingen vedtatt med 34 mot 9 stemmer.
2. Hovinds forslag fikk 11 stemmer og falt.
3. Mælands forslag 1-2 avsnitt ble vedtatt med 34 mot 9 stemmer.
4. Mælands forslag 3 avsnitt fikk 15 stemmer og falt.
5. Birkelands forslag fikk 16 stemmer og falt.

Utvalgets vedtak:

Akershus fylkeskommune gir tilslutning til forslaget om å lovfeste vern av Marka med følgende anbefalinger:

- 1. Loven bør gjenspeile en funksjonsfordeling mellom statlig myndighet og folkevalgt organ på regionalt nivå der statlige myndigheter avgjør lovanvendelsen og folkevalgte organer avgjør bruken av områdene.*
- 2. Blir et Råd for Markasaker oppnevnt er Akershus fylkeskommune imøtekommende til å ivareta sekretariatsfunksjonen, forutsatt at fylkeskommunen tilføres nødvendige ressurser. Det anbefales at forskriften legger til grunn at oppnevningen av Markarådet legges til Fylkestinget i Akershus og at rådet bør ha oddetall i antall medlemmer.*
- 3. Det kan være formålstjenlig at fylkeskommunene/regionalt folkevalgt organ forbereder sak om vern ut i fra hensyn til friluftsliv og naturopplevelse når dette blir foreslått.*
- 4. Akershus fylkeskommune mener at lovens formål også må være å beskytte Markagrensen. De omkringliggende kommuner har hittil i stor utstrekning latt være å overskride de grenser som ble fastsatt frivillig i 1965. Der det foreligger sterke offentlige interesser, er det behov for grensejusteringer.*

Samtidig vil Akershus fylkeskommune peke på de utfordringer som følger av at det ligger boområder innenfor Markagrensen. Dette må hensyntas.