



Oslo kommune Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
Myntgt. 2
0030 OSLO

Dato: 15.11.2007

Deres ref:
200603436/GH

Vår ref (saksnr):
200702979-31

Saksbeh:
Tore Hauger, 23461571

Arkivkode:
930

OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE TIL UTKAST TIL LOV OM NATUROMRÅDER I OSLO OG NÆRLIGGENDE KOMMUNER (MARKA)

Det vises til Miljøverndepartementet høringsbrev av 25.06.2007. Bystyret har 14.11.2007 vedtatt følgende høringsuttalelse fra Oslo kommune:

” Hovedpunkter i Oslo kommunes uttalelse

Oslo kommune mener at det er riktig med en egen markalov for å bevare Marka. Marka er rekreasjonsområde for om lag en million mennesker og er viktig for tilgangen til naturopplevelser og friluftsliv. En lov vil gi sikkerhet for at de til sammen 19 kommunene som har friluftsarealer i Marka vil beholde sine nåværende markagrenser og ta vare på Markas kvaliteter. Markas unike verdier ivaretas best ved balanse mellom fornuftig bruk og vern. Vernet må sikre Markas verdier, men bare båndlegge de aktivitetene og inngrepene som er i strid med vernets formål. Oslo kommune mener at Markas nåværende størrelse er en forutsetning for det varierte friluftsliv og den allsidige bruk ellers. For å bevare Markas størrelse bør sikring av grensene gå frem av lovens formålsparagraf.

Marka, slik den fremstår i dag, er også et resultat av aktiv bruk og forvaltning. Oslo kommune er av den oppfatning at et godt vern innebærer fortsatt aktiv bruk og forvaltning. Friluftsliv, skogbruk, jakt, fiske, sportsstuer, idrettsanlegg og enkelte bosetninger som for eksempel i Sørkedalen, Maridalen og Solemskogen er integrerte deler av en slik vernestrategi. Det er også viktig at man i dag ikke hindrer nye former for friluftsliv å utvikle seg, og at man også i fremtiden kan introdusere nye brukergrupper for Oslomarkas verdier.

Oslo kommune mener forvaltningen av skogbruket bør legges inn under Markaloven. Utformingen av skogbildet i Marka er en svært viktig del av Markas kvalitet. Også i forhold til skogbrukstiltak er det ønskelig med en helhetlig forvaltning tilsvarende det som markaloven legger opp til for bygge- og anleggstiltak. Dette ivaretas ikke ved dagens skogbruksforskrifter.

Oslo kommune vil på prinsipielt grunnlag anføre at det er uheldig at beskyttelse av Marka mot bygge- og anleggstiltak foreslås gjort gjennom reduksjon av det kommunale selvstyre og lokaldemokrati. Loven fratrar kommunen bl.a. betydelig reguleringsmyndighet, jfr. § 4. I § 3, 2.

ledd, 3. punktum, åpner loven for ytterligere overføring av myndighet til statlig nivå. Oslo kommune har gjennom sin politikk og praksis forvaltet Marka på en meget god måte og mener at behovet for vern av Marka kunne ha blitt styrket uten å gå på bekostning av det kommunale selvstyret.

Oslo kommune er uenig i departementets forslag om å frata kommunen muligheten til å fremme egne reguleringsplaner til andre formål enn de nevnt i § 4 siste ledd. Bestemmelsens hensikt må være å hindre omgåelse av loven gjennom detaljplaner og ikke å gi restriksjoner for kommunal planlegging utover dette til for eksempel spesialområder som bevaring og naturvern, eller regulering av eksisterende uregulert bebyggelse.

Et positivt grep som foreslås er bestemmelsen om at etablering av offentlig infrastruktur krever dispensasjon fra departementet etter markaloven. Dette er med på å gi Marka en status som sikrer områdets kvaliteter utover det plan- og bygningslovens bestemmelser kan gjøre.

Videre gir loven positive muligheter til å sikre naturopplevelsesverdiene i Marka ytterligere gjennom mulighetene til å verne områder med særskilte kvaliteter som friluftslivsområder.

I det lovforslaget fastsetter området som LNF-område, ligger det eksplisitt et forbud mot bygge- og anleggstiltak i Marka. Dette vil innebære små endringer i forhold til Oslo kommunes forvaltning av Marka etter dagens bestemmelser i plan- og bygningsloven. Forslaget til markalov klargjør noe i forhold til hvilke bygge- og anleggstiltak det kan gis tillatelse til i Marka. Dette gjelder bl.a. i forhold til bygging av idrettsanlegg, turveier og løyper. Bestemmelsene etterlater imidlertid også vesentlige uklarheter.

Etter Oslo kommune vurdering er det behov for å presisere og innskrenke hvilke bygge- og anleggstiltak som er tillatt i Marka uten søknad. Plan- og bygningslovens bestemmelser om dette, og den allmenne tolkning av disse gir for stort rom for tvil i et område som Marka. Det vises i denne forbindelse f.eks. til at plan- og bygningslovens § 93 sammen med forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker, gir tiltakshavere anledning til å tolke at fyllinger på opptil 3 meters høyde over ubegrensede arealer kan anlegges uten søknad. Det er behov for langt strengere og mer detaljerte bestemmelser for hvilke bygge- og anleggstiltak som i utgangspunktet skal være forbudt i Marka. Det kan være grunn til å vurdere om bestemmelser om alle typer bygge- og anleggstiltak i Marka bør gis som en forskrift direkte til markaloven, uten å gå veien om plan- og bygningsloven.

En følge av at området i lov får LNF-status, er at landbrukstiltak unntas fra det generelle forbudet mot bygge- og anleggstiltak i Marka. Det er ikke gitt at bygge- og anleggstiltak i landbruket i utgangspunktet vil ha en mindre negativ innvirkning på naturopplevelsesverdiene for friluftslivet enn andre typer bygge- og anleggstiltak. I et område hvor friluftsliv skal prioriteres bør derfor landbruk som utbyggingsinteresse i utgangspunktet behandles på lik linje med andre utbyggingsinteresser. Oslo kommune ber om at lovforslaget blir endret for å ivareta dette.

Bygge- og anleggsforbudet i forslaget § 4 omfatter ikke landbruket da det bare er tiltak i strid med arealformålet LNF som forbys. Byggetiltak i landbruket vil dermed heller ikke være avhengig av kommunal dispensasjon fra forbudet etter § 10. Det må vurderes om dette gir et godt nok vern av Markas øvrige formål.

Landbruket er etter gjeldende bestemmelser i plan- og bygningsloven ikke underlagt normal søknadsplikt. Det behøves etter pbl. § 81 ikke søkes kommunen om oppføring av driftsbygninger. Oslo kommune foreslår at alle bygge- og anleggstiltak i Marka forutsetter tillatelse fra kommunen, da dette er et spesialområde som har andre hovedformål enn landbruk. Dette må også gjelde tiltak etter pbl. §§ 81, 84 og 85 som bl.a. dekker varige konstruksjoner, skogsbilveier, vesentlige terrenginngrep m.m. Oslo kommune mener at på disse områdene er det hensiktsmessig at kommunene får utvidet myndighet.

Etter Oslo kommunes vurdering er kulturminneverdiene i liten grad synliggjort i lovteksten og forarbeidene. Områdene som omfattes av lovforslaget inneholder kulturminner av stor verdi for byens befolkning. Det gjelder jordbrukslandskapene i Sørkedalen og Maridalen, men også skogslandskapet med et rikt mangfold av ulike kulturminnetyper som plasser, ferdselsårer, spor etter utmarksbruk fra eldre steinalder til i dag, samt de senere århundrenes friluftsliv. Arealene omfatter samlet sett kulturmiljøer med høy kunnskaps- og opplevelsesverdi. Et formalisert vern av Marka vil kunne innebære en styrking av kulturminneverdiene, men vi anbefaler at de innarbeides på en noe mer integrert måte for å sikre en helhetlig og god framtidig forvaltning. Dette kan gjøres gjennom at kulturopplevelsesverdier inngår på lik linje med naturopplevelsesverdier i lovens formålsparagraf og som grunnlag for særskilt vern etter § 12. Videre bør det i bestemmelser for skogbruket i Marka fastsettes krav til registrering av kulturminner.

Loven vil ved motstrid gjelde foran gjeldende reguleringsplaner og bebyggelsesplaner, noe som betyr at slike planer ikke lenger har rettsvirkning på de punkter de er i strid med loven.

En viktig forutsetning er at markaloven ikke svekker eksisterende vern av Marka. Oslo kommune mener det må være en forutsetning at gjeldende regulerings- og bebyggelsesplaner som ikke er i strid med lovens formål fortsatt skal gjelde.

Det samme gjelder for områder i Marka som i dag ikke har noen reguleringsplan utover kommunedelplan for Marka, men hvor det er behov for det. Eksempler på slike områder er Sørbråten og Solemskogen, hvor det er utarbeidet forslag til reguleringsplaner, og Skar leir. Det er også offentlige veier med behov for en tidsmessig standard innenfor Marka. Som eksempel kan nevnes at kommunen ønsker å bygge en gang-/sykkelvei langs Sørkedalsveien og Maridalsveien og snødeponi i Sørkedalen.

Oslo kommune forutsetter at det skjer en nærmere drøfting mellom Miljøverndepartementet og kommunen om hvordan oppfølgingen av regulerte områder og foreslåtte reguleringer i Marka konkret skal ivaretas.

Kommentarer til enkelte av de foreslåtte paragrafene

§ 1 Formål

I forslaget til formål nevnes eksplisitt ”naturopplevelse” som en verdi som ønskes sikret, sammen med idrett og friluftsliv. Etter vår vurdering er dette en noe snever forståelse av de opplevelsesverdiene som bør ivaretas gjennom den nye loven. Tidligere tiders arealbruk var langt mer skånsom enn nåtidens, og mange mennesker av i dag vil erfaringsmessig oppleve kulturspor som ”natur”. Innenfor de områdene som omfattes av lovforslaget vil kulturminner og -miljøer i stor grad inngå som berikende elementer i turopplevelsen, uten noen entydig motsetning mellom natur og kultur. Kulturminneverdiene bør derfor ivaretas og sikres som en del av opplevelsesverdiene i Marka. Ivaretakelse av ”kulturmiljøet” inngår riktignok i § 1

Formål, men fortsettelsen av § 1 tilsier at friluftsliv, naturopplevelse og idrett er de prioriterte interesser i Marka. Opplevelsen av det bynære kulturlandskapet bør gis tilsvarende prioritet og inngå i formålet.

§ 2 Geografisk avgrensning

I foreliggende høringsutkast foreslås det ikke noen endelig avgrensning for markaloven, og det åpnes for visse justeringer av endelig grense ved bruk av forskrift.

Oslo kommune mener man i det videre arbeidet med forskrift om Markagrense også må se på mulighet for å legge nye områder inn i Marka.

§ 3 Myndigheter etter loven

Oslo kommune er redd for at innføringen av hele åtte instanser som skal forvalte Marka og myndighet etter markaloven kan gjøre dette unødig byråkratiserende. Kommunen er av den oppfatning at utstrakt kompetansedeling innenfor området kan føre til uklare ansvarsforhold og komplisere forvaltningen.

Oslo kommune vil derfor anbefale en tydelig ansvarsdeling der kommunen opprettholder eller får utvidet sin myndighet i tråd med Plan- og bygningsloven, og der først fylkesmannen og deretter Miljøverndepartementet er ankeinstans med ansvar for å sikre helhetlig forvaltning i tråd med Markalovens formål.

§ 4 Forbud mot bygge- og anleggstiltak, planlegging m.v.

I tillegg til regulering til idrettsanlegg og ferdsel, bør det også være anledning til å regulere til verneformål (ulike former for naturvern og kulturminnevern) i Marka.

Oslo kommunes primære syn på utbygging i landbruket er at denne ikke bør unntas i dette området hvor det er et særlig behov for å styre lokaliseringen og utformingen av disse byggene. Dette styrkes videre av at driftsbygninger i landbruk kan oppføres etter plan- og bygningslovens § 81 som legger opp til forenklet behandling gjennom melding og ikke søknadsbehandling etter § 93. Hvilke tiltak dette gjelder kan også i noen tilfelle by på tvil. Oslo kommune mener det må fremkomme klart av selve lovteksten at den er ment å innskrenke forvaltningen av LNF-områder i forhold til ordinær praksis i forhold til landbruksnæringen og rådende tolkning av Landbruk Pluss.

Paragrafens tredje ledd lyder:

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

Oslo kommune vil få lov til å framheve ”Flerbruksplan for Oslo kommunes skoger” som et godt eksempel på en slik plan. Denne vedlegges derfor til orientering.

§ 5 Idrettsanlegg

Oslo kommune merker seg at utgangspunktet for å gi tillatelse etter denne paragrafen er utmarksbaserte aktiviteter som ikke medfører støy ut over anleggets nærområde.

Oslo kommune legger til grunn at videre tilrettelegging for idrett innenfor reguleringsplanen for Holmenkollen, bl.a. bygging av ny Holmenkollbakke og Midtstubakke, kan gjøres uten å komme i konflikt med loven. Oslo kommune forutsetter at gjeldende regulering for

Holmenkollen nasjonalanlegg for nordiske grener og skiskyting ikke anses i strid med markaloven. For å komme i mål innenfor den stramme tidsplanen for utbyggingen av anlegget for VM i nordiske grener i 2011 (som forutsetter ferdigstilling til prøve VM i 2010) er det helt nødvendig at utbyggingen kan skje etter den allerede vedtatte reguleringsplanen. Vi viser i denne forbindelse til at staten v/Kultur- og kirkedepartementet har gitt 100 mill. kroner i tilskudd til nødvendig utbygging og ombygging av anlegget for VM i 2011, samt at anlegget er nasjonalanlegg for nordiske grener og skiskyting frem til 31.12.2013.

Av lovteksten og forklaringen til denne framgår det ikke hvilke ”...idrettsanlegg som fremmer formålet med loven og ikke medfører støy ut over anleggets nærområde.” Det uttales riktignok at ”...Marka skal være et sted der det forgår utmarksbaserte aktiviteter”. Hva som skal defineres som utmarksbaserte aktiviteter bør eksemplifisert.

I forklaringen til lovteksten uttaler Miljøverndepartementet: ”...etablering eller utvidelse av eksisterende anlegg krever tillatelse etter markaloven og reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Det mest hensiktsmessige er at det skjer en parallell behandling etter markaloven og plan- og bygningsloven, der forholdet til markaloven avklares først”. Denne forklaringen gjelder også større løyper (§ 6).

Det er klageadgang både på vedtaket i henhold til markaloven og på reguleringsvedtaket.

For å få en saksbehandling som er mest mulig rasjonell og økonomisk, bør søknaden i henhold til markaloven avklares først. Innsending av reguleringsplanforslag bør avvente det endelige vedtaket etter markaloven. Søknaden i henhold til markaloven bør kunne være forholdsvis enkel, med de opplysninger som er nødvendig for å godkjenne eller avslå søknaden.

§ 6 Tilrettelegging for ferdsel, stier og løyper mv.

Oslo kommune finner det viktig at loven ikke medfører betydelig byråkratisering slik at naturlige driftsrelaterte tiltak vanskeligjøres.

Loven må ikke være til hinder for at konkurranseskiløypene for VM i 2011 kan opparbeides i en standard som gjør at VM kan gjennomføres. Forventede behov for tiltak er noe breddeutvidelse og dreneringsarbeide på enkelte strekninger.

I paragrafen benyttes formuleringen anlegg av stier og løyper. Det er ikke gitt noen nærmere definisjon av hva som legges i dette i forklaringen til paragrafen. Ut i fra Oslo kommunes erfaringer bør anlegg omfatte nyanlegg og rehabiliteringer, mens vedlikehold ikke bør omfattes. Grensen mellom rehabilitering og vedlikehold bør beskrives nærmere. Vedlikehold må kunne utføres uten nærmere tillatelse.

Det er et misforhold mellom teksten i paragrafen og teksten i forklaringen. I forklaringen benyttes formuleringen ”rydding for og anlegg av”, mens det i paragrafen kun benyttes formuleringen ”Anlegg av”.

§ 8 Motorferdsel

Oslo bystyre vedtok 21.06.2000 ”Forskrift om motorferdsel i utmark og vassdrag i Oslo kommune” (vedlagt). Denne forskriften er, etter vår vurdering, på flere områder både mer presis og behandler flere tvilstilfeller enn bestemmelsene om motorferdsel i utmark som er inntatt i § 8 i markaloven. I og med at kommunene er gitt myndighet til å gi dispensasjon fra bestemmelsene i § 8 i medhold av § 10, vil forslaget for Oslo kommunes del ikke innebære

noen endring av dagens praktisering av tillatelser til motorferdsel i utmark.

Bestemmelsene i markaloven bør presiseres og utdypes i tråd med Oslo kommunes forskrift, eller departementet bør gi en forskrift med tilsvarende utdyping samtidig med at loven trer i kraft. § 8 bør således inneholde en hjemmel til å gi tillatelse til motorisert transport i andre særskilte tilfeller. Slike tilfeller kan f. eks. være transport av materialer til hytter og redningsbåter ved roing på Bogstadvann o.a. idrettskonkurranser. Se forøvrig § 8 i vedlagte kommunale forskrift.

Første ledd, andre setning bør rettes opp. Det er vel ikke bare ferdsel på islagte vassdrag, men også ferdsel med båt med motor, som skal skje hensynsfullt.

Setningen ”Departementet kan gi nærmere bestemmelser ved forskrift.” bør flyttes til slutt i første ledd. Slik det nå står kan innskuddet av denne setningen virke litt forvirrende for sammenhengen.

I 2. ledd synes det å ha oppstått en trykkfeil i siste setning. Skal setningen lyde: ”Det kan fastsettes regulerende bestemmelser for lovlig ferdsel med motorkjøretøy på vegene.”?

§ 10 Dispensasjon

Oslo kommune registrerer at forslaget til markaloven tilsidesetter dispensasjonsbestemmelsene i plan- og bygningsloven, slik at alle tiltak i forhold til plan- og bygningsloven i Marka skal behandles etter dispensasjonsbestemmelsen i foreslåtte § 10. Denne inneholder en betydelig innskjerping i forhold til dagens dispensasjonsadgang, hvilket kommunen i utgangspunktet støtter. Oslo kommune stiller imidlertid spørsmålet om det ikke synes noe søkt å behandle dispensasjon fra teknisk forskrift på bestående byggverk i forhold til markalovens § 10 og ikke etter plan- og bygningslovens § 88.

I forklaringen til paragrafen bør det nevnes at omdisponering av dyrket jord også krever tillatelse til omdisponering etter jordloven.

§ 11 Klage mv.

Oslo kommune finner det positivt at det er samme fylkesmannsembete som er klageinstans for alle sakene som berørte kommuner avgjør som lokalmyndighet i Marka.

Oslo kommune mener at også organisasjoner som har natur- og miljøvern som formål kan være klageberettiget.

§ 12 Særskilt vern

Oslo kommune mener det bør vurderes om ikke et kulturminnevern for kulturmiljø bør inkluderes i § 12. Dette gjelder Markas skogslandskap, så vel som det bynære jordbrukslandskapet som for Oslos befolkning også er en viktig kilde til positive friluftsopplevelser.

Friluftinteressene er den vesentligste premiss for loven, men vi savner en tydeliggjøring av at Marka med Sørkedalen og Maridalen er et skogs- og jordbrukslandskap med et mangfold av kulturminner med høy kunnskaps- og opplevelsesverdi. Tidligere generasjoners bruk av områdene har etterlatt seg spor på forskjellige måter, og disse sporene bør vernes, vedlikeholdes og formidles gjennom forvaltningen av områdene.

Kulturminner i skog

Skogbruksloven med tilhørende forskrifter er forutsatt å gjelde i områdene som omfattes av forslag til ny Markalov. I henhold til skogbruksloven skal skogeieren utarbeide skogbruksplaner basert på blant annet miljøregistreringer (MiS). Selv om eier er pålagt å ta hensyn til kulturminner i skog, forsterket for Markas vedkommende gjennom forskriften av 01.06.1993, inngår ikke kulturminneregistreringer i de lovpålagte miljøregistreringene. Det er imidlertid en åpenbar forutsetning at eier er kjent med de verdiene som skal forvaltes hvis skogsbruket skal kunne gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Manglende kjennskap til kulturminnene medfører en klar fare for ødeleggelse. Dette gjelder særlig automatisk fredete kulturminner som ofte ikke er synlig på markoverflaten, men også andre og yngre spor etter utmarksbruk.

I forbindelse med utarbeidelsen av mål, retningslinjer og flerbruksplan for forvaltning av Oslo kommunes skoger i 2004, ble kulturminner behandlet på lik linje med naturverdiene i miljøregistreringene. Etter Oslo kommunes vurdering er dette et eksempel til etterfølgelse for alle arealer som omfattes av lovforslaget, og vi anbefaler at kulturminneregistreringer vurderes pålagt som en del av MiS-registreringer i de aktuelle områdene.

§ 15 Rådet for markasaker (Markarådet)

Oslo kommune mener det kan være et godt alternativ å legge Markarådets sekretariat til Oslo kommune. Oslo har lang erfaring med en helhetlig forvaltning av sin del av Marka, og har dermed i dag den kompetanse som et slikt råd kan ha behov for.

§ 17 Tilsyn og kontroll

For å sikre god, koordinert og effektiv veiledning, tilsyn og kontroll, bør ansvars- og oppgavefordelingen mellom naturoppsynet og kommunen klargjøres i departementets merknader til paragrafen.

Arrangementer og aktiviteter i Marka

Det bør vurderes om Markaloven bør inneholde en egen paragraf som gir muligheter til å regulere ulike typer aktiviteter i Marka, og hvor ulike typer aktiviteter bør foregå.”

Med hilsen

Jo Frisch
kommunaldirektør

Bente Meinert
seksjonssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg: Forskrift om motorferdsel i utmark og vassdrag i Oslo kommune

Kopi til: BLA, BYU, bydelene, PBE, EBY, BYA, FRI, RLA, SAM, REN og VAV