

Klima- og miljødepartementet

28. juni 2024

# Høringsnotat

## Forslag til endringer i markaloven

## Innhold

1	Innledning.....	5
2	Forbudet mot bygge- og anleggstiltak (§ 5) .....	9
2.1	Gjeldende rett.....	9
2.1.1	Innledning .....	9
2.1.2	Forbudet mot bygge- og anleggstiltak .....	9
2.1.3	Unntak for «landbrukstiltak» og visse konsesjonspliktige energitiltak.....	11
2.1.4	Planlegging av og tillatelse til tiltak omfattet av forbudet.....	14
2.2	Statsforvalterens vurdering og forslag.....	14
2.3	Departementets vurdering og forslag.....	16
2.3.1	Forbud mot bygge- og anleggstiltak .....	16
2.3.2	Unntak for landbrukstiltak og konsesjonspliktige energitiltak.....	20
3	Skjermingsverdige objekter .....	23
3.1	Innledning.....	23
3.2	Unntak for krav om tillatelse eller dispensasjon .....	23
3.2.1	Gjeldende rett.....	23
3.2.2	Departementets vurdering og forslag .....	24
3.3	Unntak for krav om plan.....	26
4	Bestemmelser om planlegging i marka (§§ 4, 6 og 7).....	27
4.1	Gjeldende rett.....	27
4.1.1	Innledning .....	27
4.1.2	Igangsetting av planarbeid og stadfesting av planer (§ 6) .....	27
4.1.3	Planlegging av tiltak i kommunale eller statlige planer (§ 7).....	29

4.1.4	Reguleringsplikt for landbruksveier .....	34
4.2	Statsforvalterens vurdering og forslag.....	37
4.2.1	Igangsetting av planarbeid og stadfesting av planer (§ 6) .....	37
4.2.2	Unntak for tiltak i kommunale eller statlige planer (§ 7).....	37
4.3	Departementets vurdering og forslag.....	37
4.3.1	Innledning .....	37
4.3.2	Ny struktur i markaloven kapittel 2 .....	38
4.3.3	Unntak for tiltak i kommunale eller statlige planer (ny § 6).....	38
4.3.4	Igangsetting av planarbeid og stadfesting av planer (gjeldende § 6, ny § 7).....	41
4.3.5	Reguleringsplikt for landbruksvei .....	41
5	Bestemmelser om hva det kan gis tillatelse til (§14).....	43
5.1	Gjeldende rett.....	43
5.1.1	Innledning .....	43
5.1.2	Tillatelse etter § 14 første ledd annet punktum.....	43
5.1.3	Tillatelse etter § 14 annet ledd .....	44
5.1.4	Tillatelse til bygging av landbruksvei og reguleringsplikt for dette ....	46
5.1.5	Tillatelse til andre tiltak .....	47
5.2	Statsforvalterens vurdering og forslag.....	48
5.3	Departementets vurdering og forslag.....	48
	Alternativ 1 .....	50
	Alternativ 2 .....	50
5.4	Unntak for bygge- og anleggstiltak i landbruket .....	53
6	Dispensasjon (§ 15).....	55

6.1	Gjeldende rett.....	55
6.1.1	Hva det kan gis dispensasjon til .....	55
6.1.2	Vilkår for dispensasjon.....	57
6.1.3	Konsekvensen av at berørt myndighet har uttalt seg mot dispensasjon .....	59
6.2	Statsforvalterens vurdering og forslag.....	60
6.2.1	Hva det kan gis dispensasjon til.....	60
6.2.2	Vilkår for å gi dispensasjon .....	61
6.3	Departementets vurdering og forslag.....	62
6.3.1	Hva det kan gis dispensasjon til .....	62
6.3.2	Vilkår for å gi dispensasjon.....	62
6.3.3	Konsekvensen av at myndighet har uttalt seg mot dispensasjon.....	63
7	Motorferdsel, klatreruter og løyper mm. (§§ 9 og 10) .....	65
7.1	Innledning.....	65
7.2	Etablering av klatreruter .....	65
7.3	Forholdet mellom markaloven og motorferdselloven.....	66
7.4	Anlegging av stier og løyper, og spørsmål om skøytebaner mv. ....	68
8	Klage på kommunens vedtak om å ikke følge opp overtredelser (kapittel 6)	70
8.1	Gjeldende rett.....	70
8.2	Statsforvalterens forslag.....	71
8.3	Departementets vurdering.....	71
9	Myndighet etter loven .....	73
10	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	76

# 1 Innledning

Markaloven § 5 fastsetter forbud mot bygge- og anleggstiltak i Marka. Tiltak omfattet av forbudet kan ikke gjennomføres uten at den som skal gjennomføre tiltaket (tiltakshaver) sender søknad og forvaltningsmyndigheten deretter samtykker til tiltaket. Noen tiltak krever tillatelse i form av *dispensasjon* etter § 15, mens andre tiltak kan det gis *tillatelse* til etter en enklere vurdering i § 14. Gjeldende § 7 har også bestemmelser om tiltak som kan inngå i kommunale planer selv om tiltaket er omfattet av det generelle forbudet mot bygge- og anleggstiltak i § 5. Etter forvaltningspraksis anses loven også å åpne opp for noen flere tiltak enn de som er uttrykkelig nevnt i loven. Begrunnelsen for dette følger av lovens forarbeider.

Klima- og miljødepartementet mener det er behov for å klargjøre bedre i markaloven hvilke tiltak som er omfattet av forbudet mot bygge- og anleggstiltak i § 5, og hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for ulike typer tiltak. Videre er det behov for å presisere direkte i loven hvilke tiltak kommunale planer kan åpne for, slik at lovteksten blir mer i tråd med lovens forarbeider og forvaltningspraksis, og slik at loven blir lettere å forstå og å praktisere. Det er også behov for å klargjøre forholdet mellom gjeldende § 7 og § 14.

Departementet foreslår på denne bakgrunn endringer i flere bestemmelser i loven og noen endringer i lovens struktur. Endringene medfører i hovedsak lovfesting av det som anses å følge av lovens forarbeider, en tolkningsuttalelse fra Lovavdelingen, Sivilombudets uttalelser og forvaltningspraksis. Endringene forventes derfor i svært liten grad å få praktiske konsekvenser for selve bruken av Marka.

Viktige forarbeider til loven er Miljøverndepartementets lovforslag *Ot. prp. nr. 23 (2008-2009)* og Stortingets energi- og miljøkomite sin innstilling til Odelstinget, *Innst. O. nr. 58 (2008-2009)*. Disse omtales i det følgende som *proposisjonen* og *innstillingen*.

Komiteen gjorde i innstillingen på enkelte punkter vesentlige endringer i lovens ordlyd, og har en rekke uttalelser som er av stor betydning for tolkningen av flere bestemmelser, særlig omfanget av forbudet mot bygge- og anleggstiltak og hva det uavhengig av dette forbudet kan planlegges for i Marka.

Forslaget i høringsnotatet og det vedlagte forslaget til endringslov innebærer blant annet:

- I § 2 klargjøres det at loven ikke gjelder for visse konsesjonspliktige energiltak.
- Det fastsettes nye bestemmelser i §§ 3 a og 3 b som innebærer at markaloven i hovedsak får samme regler som plan- og bygningsloven for tiltak som berører informasjon, objekt eller infrastruktur som har særskilt status etter sikkerhetsloven.
- Det presiseres utfyllende i markaloven hvilke tiltak som er omfattet av forbudet mot bygge- og anleggstiltak i § 5.
- Det foreslås at § 5 annet ledd får en konkret oppstilling av rekke tiltak som skal være unntatt fra forbudet mot bygge- og anleggstiltak. Det betyr at flere hyppig forekommende tiltak som har liten betydning for ivaretagelse av markalovens formål kan gjennomføres uten søknad og tillatelse etter markaloven. Dette vil spare innbyggere og kommuner fra unødvendige søknadsprosesser.
- Unntaket for *bygge- og anleggstiltak* i landbruket i § 5 videreføres ikke i ny § 5. Loven gir dermed bedre uttrykk for gjeldende rett og hva som krever tillatelse etter loven og ikke, og sammenhengen mellom § 5 og ny § 14 blir tydeligere: Bygge- og anleggstiltak i landbruket *er* allerede i dag forbudt uten tillatelse etter markaloven. Loven blir dermed enklere å forstå og å praktisere. Bygge- og anleggstiltak skal fortsatt ikke vurderes som dispensasjonssak, men som tiltak det kan gis *tillatelse* til etter en vesentlig enklere vurdering i ny § 14.
- Gjeldende § 7 første ledd flyttes til ny § 6 og regulerer kun hvilke typer tiltak kommunale planer kan åpne for. Gjeldende § 6 og gjenværende deler av § 7 samles i ny § 7 om behandling av kommunale og statlige planer.
- Ny § 6 (i hovedsak gjeldende § 7) om hvilke tiltak det kan planlegges for oppdateres i samsvar med det som etter lovforarbeidene og forvaltningspraksis anses som gjeldende rett. Bestemmelsen vil nå uttømmende regulere hvilke tiltak kommunale planer kan åpne for. I tillegg til tiltakene som i dag fremgår av § 7 vil oppstillingen utvides til å omfatte
  - Utvidelse, modernisering eller etablering av serverings- eller overnattingsvirksomhet som har til formål å fremme, eller som samlet sett har flere fordeler enn ulemper for friluftsliv, idrett eller naturopplevelse
  - andre tiltak som har til formål å fremme eller tilrettelegge for friluftsliv, idrett eller naturopplevelse

- Begrenset spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse i Sørkedalen og Maridalen når utbyggingen er nødvendig for å opprettholde et etablert lokalsamfunn
- Tiltak til militære formål
- Videreføring av eksisterende tiltak som er i tråd med tidligere vedtak etter markaloven
- Det foreslås primært at § 10 om motorferdsel oppheves, slik at motorferdsellovens regler gjelder i Marka med mindre departementet bestemmer særskilte regler i forskrift.
- Det foreslås alternativt noen endringer i § 10 om motorferdsel:
  - Det klargjøres i § 10 at motorferdselloven ikke gjelder i marka.
  - Det presiseres i § 10 at forbud mot motorferdsel ikke gjelder preparering av skiløyper og brøyting av skøytebaner og skøytetraseer på islagte vann, når dette foretas av kommuner, hjelpekorps, idrettslag, turlag, turistbedrifter, eller lignende.
- Det spesifiseres uttømmende i § 14 hvilke tiltak som det etter bestemmelsen kan gis tillatelse til.
- § 14 forenkles vesentlig ved at vilkårene for å gi tillatelse til tiltak i gjeldende § 14 første ledd oppheves. I stedet skal det fremgå av tillatelsen hvilke konsekvenser tiltaket har for ivaretagelse av markalovens formål, og hvordan dette er vektlagt.
- Departementet har vurdert om bygge- og anleggstiltak i landbruket også skal behandles slik, om slike tiltak skal tas helt ut av loven, eller om saksbehandlingen for disse fortsatt skal begrenses til å kontrollere at tiltaket har landbruksformål og inngår i et område med arealformål landbruk, natur og friluftsliv (LNF). Departementet foreslår å videreføre en slik forenklet søknadsbehandling, men at bestemmelsen om dette får ny ordlyd.
- For tiltak som utløser krav om reguleringsplan etter bestemmelse i eller i medhold av markaloven eller plan- og bygningsloven, må stadfestet reguleringsplan foreligge før kommunen kan gi tillatelse etter første ledd. Departementet foreslår at dette kravet ikke skal gjelde bygge- og anleggstiltak i landbruket.
- Dispensasjonsbestemmelsen i § 15 endres slik at den ikke lenger avskjærer kommunen fra å gi dispensasjon når direkte berørt regional eller statlig myndighet har uttalt seg mot et tiltak, men kommunens vurdering av uttalelsen,

enten den er positiv eller negativ, skal fremgå av beslutningen. Kommunens vedtak kan påklages på vanlig måte.

- En ny § 17 a klargjør at kommunen har plikt til å forfølge overtredelser. Samme paragraf klargjør at det ikke er klagerett på vedtak om å ikke følge opp overtredelser.

Forslaget er delvis basert på Statsforvalteren i Oslo og Viken (heretter Statsforvalteren) sin [utredning 1. november 2019](#) og [utkast til høringsnotat 1. mars 2022](#).

Forslag til lovendringer er tatt inn i vedlegg 1. Merknader til de enkelte bestemmelsene er tatt inn i vedlegg 2.

Departementet gjør oppmerksom på at Kommunal- og distriktsdepartementet har fremmet forslag<sup>1</sup> til endringer i flere lover som skal sikre at kommuner og fylkeskommuner tildeles oppgaver gjennom fastsetting av lover og forskrifter i stedet for gjennom rundskriv og vedtak om delegering. Markaloven er ikke omfattet av denne gjennomgangen av sektorlovgivningen. I stedet foreslår Klima- og miljødepartementet endringer relevante bestemmelser i markaloven i dette høringsnotatet. Endringene er omtalt i kap. 9

---

<sup>1</sup> [Prop. 107 L \(2023–2024\) - regjeringen.no](#)



## 2 Forbudet mot bygge- og anleggstiltak (§ 5)

### 2.1 Gjeldende rett

#### 2.1.1 Innledning

Markaloven § 5 om forbud mot bygge- og anleggstiltak har reist en del tolkningsspørsmål i forvaltningen, både hva «bygg- og anleggstiltak» etter sin ordlyd omfatter, om loven i det hele tatt gjelder for enkelte tiltak § 5 gjør unntak for, og videre hvilke saksbehandlingsregler som i så fall gjelder. Det har også vært uklart om det kan planlegges for eller gis tillatelse til enkelte tiltak som etter sin ordlyd utvilsomt er omfattet av forbudet mot bygge- og anleggstiltak, men som ikke er omfattet av unntakene i gjeldene § 7, men som lovgiver i forarbeidene klart har gitt uttrykk for at skal kunne etableres i Marka.

#### 2.1.2 Forbudet mot bygge- og anleggstiltak

Markaloven § 5 første ledd lyder:

*«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.»*

Henvisningen til plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-6 gjør at definisjonen av «tiltak» der blir av stor betydning når rekkevidden av markalovens forbud mot bygge- og anleggstiltak skal klargjøres. Tiltaksdefinisjonen i plan- og bygningsloven § 1-6 er i utgangspunktet svært vid isolert sett, men den utfylles av plan- og bygningsloven § 20-2 første ledd, jf. § 20-1 hva gjelder nærmere presisering av hvilke tiltak som krever søknad, samt ikke minst av § 20-5 med tilhørende utdyping i byggesaksforskriften, som gjør en rekke unntak for mindre tiltak som unntas søknadsplikt.

Pbl. § 1-6 første ledd lyder:

*«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.»*

Det at opplistingen i første ledd første punktum avsluttes med nok en henvisning, her til pbl. § 20-1, har skapt tvil

1. om § 1-6 gir en selvstendig definisjon av «tiltak» uavhengig av § 20-1,
2. om «tiltak» skal omfatte tiltak som nevnt i § 20-1, eller
3. om «tiltak» bare skal omfatte tiltak som er søknadspliktige etter byggesaksdelen (tiltak kap. 20 og forskrift med hjemmel i kap. 20 ikke gjør unntak fra).

Spørsmålet om § 1-6 gjelder som en selvstendig tiltaksdefinisjon må anses avklart med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) sitt brev 9. juli 2020. Departementet skriver:

*«Departementet oppfatter at det har vært tvil om bestemmelsens opplisting har en selvstendig betydning. Alternativet er at henvisningen til § 20-1 første ledd bokstav a til m medfører at det i realiteten er den bestemmelsen som avgjør hva som er et tiltak etter loven. Sistnevnte bestemmelse regulerer hvilke tiltak som er omfattet av byggesaksbestemmelsene.*

*I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 174, opplyses at henvisningen til kapittel 20 om søknadsplikt tar sikte på å klargjøre det sentrale punktet i loven om at tiltakene enten må ha formell tillatelse eller være tillatt, etter lovens nærmere regler. Videre står det at formålet med å ha en slik henvisning i lovens kapittel 1 er å gjøre prinsippet synlig tidlig i loven. Forarbeidene taler for at tiltaksoppramsingen i § 1-6 har selvstendig betydning. Det er i så fall ikke sammenfall mellom tiltak som omfattes av § 1-6 første ledd og § 20-1. Terrenginngrep er et eksempel på et tiltak som omfattes av § 1-6 uavhengig av størrelse, mens i § 20-1 så er kun de vesentlige terrenginngrepene omfattet.»*

Departementet konkluderte deretter med at § 1-6 gir en selvstendig definisjon av «tiltak», og at bestemmelsen dermed kan omfatte andre tiltak i tillegg til de som er nevnt i opplistingen i § 20-1 (tiltak som er omfattet av byggesaksbestemmelsene). Dermed konkluderte departementet med at også terrenginngrepet i den aktuelle saken som ikke var «vesentlige», jf. § 20-1 første ledd bokstav k, var omfattet av plan- og bygningslovens tiltaksbegrep. Forbudet i markaloven § 5 blir med dette mer omfattende enn hva som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven. Dette fordi pbl. § 1-6 omfatter flere tiltak enn § 20-1 og fordi det er gjort betydelige unntak fra søknadsplikten når det gjelder tiltak som omfattes av plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 20-2, jf. §§ 20-5. Praktiske eksempler på tiltak som § 20-5 gjør unntak fra søknadsplikt for er mindre fasadeendringer, mindre tiltak utendørs, innvendige tiltak og lignende. Denne type tiltak som er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven § 20-5 og

byggesaksforskriften, er altså omfattet av markalovens byggeforbud. I tillegg er rekkevidden av markalovens byggeforbud definert ved at markaloven § 5 første ledd viser til «tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven § 1-6», ikke bare § 1-6 første ledd første punktum. Markaloven omfatter og forbyr dermed også annen aktivitet som er i strid med kommunale planer, jf. pbl. § 1-6 første ledd annet punktum.

Forbudet i markaloven § 5 første ledd omfatter *bygge- og anleggstiltak*. I proposisjonen er det flere steder, blant annet side 6 forutsatt at *ordinær jord- og skogbruksvirksomhet* ikke er omfattet av forbudet mot bygge- og anleggstiltak, jf. også at dette er omfattet av arealformålet i § 4. Dette er imidlertid ikke presisert i lovteksten.

### **2.1.3 Unntak for «landbrukstiltak» og visse konsesjonspliktige energitiltak**

I markaloven § 5 annet ledd er det fastsatt unntak fra forbudet mot bygge- og anleggstiltak:

*«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.»*

#### *2.1.3.1 Nærmere om «landbrukstiltak»*

Unntaket for «landbrukstiltak» i § 5 annet ledd var opprinnelig ikke med i lovforslaget i proposisjonen, men ble tatt inn under saksforberedelsen i Stortingets energi- og miljøkomite, se innstillingen side 11.

Det følger av markaloven § 14 at «[t]iltak omfattet av loven kan bare settes i verk dersom det er gitt tillatelse av myndigheten etter loven». Dette har reist spørsmål ved om tiltakene det er gjort unntak for i § 5 annet ledd i det hele tatt er omfattet av loven, og hvilke saksbehandlingsregler som i så fall gjelder. Særlig har bestemmelsen i markaloven § 7 nr. 1 om at kommunale planer kan åpne for «tiltak i landbruk, herunder bygninger og terrenginngrep» reist spørsmål ved om også slike tiltak er omfattet av loven og dermed også krever tillatelse etter § 14. Bestemmelsen i § 7 første ledd nr. 1 ville være uten betydning dersom landbrukstiltak skulle falle helt utenfor lovens virkeområde som følge av komiteens endring av § 5 annet ledd.

Da komiteen tok inn unntaket, ble det etter det departementet kan se ikke tatt hensyn til koblingen mellom § 14 og jf. § 7 første ledd nr. 1. Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet ba i 2015 Justis- og beredskapsdepartementet sin lovavdeling vurdere om landbrukstiltak er omfattet av loven, og i så fall hvilke

saksbehandlingsregler som gjelder. I sin uttalelse<sup>2</sup> (JDLOV2015-7560) kom lovavdelingen til at landbrukstiltak er omfattet av markaloven, og er underlagt krav om søknad og tillatelse etter markaloven § 14. At bygge- og anleggstiltak i landbruket er omfattet av loven har senere også blitt lagt til grunn i forvaltningspraksis og anses nå som gjeldende rett.

Departementet viser også til at det etter gjeldende rett i noen tilfeller kan være reguleringsplikt for landbruksveier, også i Marka, se kap. 4.1.4.

### 2.1.3.2 Nærmere om visse former for energitiltak

Når det gjelder energitiltak som omtalt i pbl. 1-3 annet ledd eller som inngår i vedtak etter pbl. § 6-4 tredje ledd har det vært mindre avklart om slike tiltak også krever tillatelse etter loven. Unntaket omfatter for det første «konsesjonspliktige anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi», jf. pbl. § 1-3 annet ledd jf. energiloven § 3-1 tredje ledd. Videre omfatter unntaket konsesjonspliktige «kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven», jf. pbl. § 6-4 tredje ledd. Dette omtales i det følgende som «*konsesjonspliktige energitiltak*».

Lovavdelingen hadde i ovennevnte uttalelse om landbrukstiltak følgende generelle uttalelser om tiltaksbegrepet etter markaloven § 14 og forholdet til tiltak unntatt fra forbudet mot bygge- og anleggstiltak i § 5 annet ledd:

*«Etter vårt syn er det ikke grunnlag for å anta at noe som ellers er omfattet av definisjonen av «bygge- og anleggstiltak» i § 5 første ledd annet punktum, faller utenfor loven utelukkende fordi det er unntatt fra lovens bygge- og anleggsforbud. Ordlyden i § 5 første ledd første punktum, med tilhørende unntak i annet ledd, gir ikke grunnlag for noen slik slutning. Det gir mening å stille krav om søknad og tillatelse også for tilfeller som faller utenfor lovens bygge- og anleggsforbud. Hensynet til en enhetlig forvaltning av Marka tilsier at også bygge- og anleggstiltak som er unntatt fra lovens byggeforbud, er omfattet av lovens ordning med søknad og tillatelse. Etter vårt syn kan loven sies å bygge på et utgangspunkt om at alle bygge- og anleggstiltak innenfor lovens geografiske virkeområde er omfattet av kravet om søknad og tillatelse etter § 14.*

---

<sup>2</sup> [§ 14 - Markaloven - landbrukstiltak - regjeringen.no](https://lovdata.no/dokument/NO/lov/2015-07-23/jdlov-2015-7560)

*På den annen side er det ikke slik at tiltak som faller utenfor bygge- og anleggsforbudet, nødvendigvis må regnes som «tiltak omfattet av loven». Spørsmålet om tiltak av denne karakter helt faller utenfor loven, til tross for utgangspunktet, må avgjøres ut fra om det finnes konkrete holdepunkter for dette. Noe generelt krav om at lovens virkeområde ikke kan avgrenses utover hva som fremkommer klart av lovteksten og forarbeidene, kan etter vårt syn ikke oppstilles. For det første er det opplagt at rekkevidden av markaloven kan modifiseres av andre lover. For det andre kan kilder knyttet til loven modifisere et utgangspunkt om at også bygge- og anleggstiltak som er unntatt fra lovens bygge- og anleggsforbud, er «omfattet av loven».*

Departementet legger dette utgangspunktet til grunn for vurderingen av hva som er gjeldende rett om konsesjonspliktige energitiltak i Marka og rekkevidden av markaloven § 14.

Det kan umiddelbart fremstå som logisk at konsesjonspliktige energitiltak må vurderes på samme måte som landbrukstiltak, siden markaloven gjør unntak fra bygge- og anleggsforbudet for begge disse tiltakstypene, uten nærmere differensiering. Videre følger det av § 7 nr. 4 at kommunale planer kan åpne for «offentlige infrastrukturanlegg som veger, jernbane, dammer, vannforsyningssystemer, kraftledninger mv.». Denne bestemmelsen vil imidlertid, i motsetning til § 7 nr. 1 om landbrukstiltak, ha selvstendig betydning for mindre energitiltak som ikke krever konsesjon, og som ikke er omfattet av unntaket i § 5 annet ledd. Disse vil dermed fortsatt kreve tillatelse etter markaloven.

Videre fremgår det av særmerknaden til § 7 første ledd punkt 4 i proposisjonen kap. 4:

*«Første ledd punkt 4 omfatter nødvendige offentlige infrastrukturanlegg som offentlige veger, jernbane, kraftproduksjonsanlegg, dammer, vannforsyningssystemer, kraftledninger mv. Energitiltak som er unntatt følger av § 5 annet ledd.»*

Dersom det hadde vært meningen at markaloven § 14 skulle anses å omfatte konsesjonspliktige energitiltak, så ville det vært naturlig at markaloven §§ 6 og 7 også nevnte «konsesjoner» på linje med «planer».

Når det gjelder bakgrunnen for at konsesjonspliktige energianlegg er unntatt fra plan- og bygningslovens planbestemmelser, viser departementet også til uttalelser fra Ot.prp. nr. 32 (2008-2009) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plandelen) kap. 3.6.2:

*«En sikker kraftforsyning er en overordnet forutsetning for velferd og verdiskaping. I et moderne samfunn må kraftsystemet fungere optimalt. Stortinget har derfor forutsatt sterk statlig styring og kontroll innenfor energisektoren. En slik overordnet styring har vært ansett som nødvendig for en sikker energiforsyning. Typisk for en rekke tiltak innen kraftforsyningen er også at de strekker seg over administrative inndelingsgrenser, og at nytten og ulempene ved tiltakene ikke alltid gjør seg gjeldende samme sted. I tillegg skal anleggene innpasses i et kraftsystem hvor det er nødvendig å sikre overordnede statlige hensyn. (...) For å sikre en effektiv og forutsigbar behandling av de store anleggene for produksjon og overføring av elektrisk energi, foreslås det en lovfesting av at kraftledninger i sentral- og regionalnettet bare trenger konsesjonsbehandling og ikke omfattes av planbestemmelsene i plan- og bygningsloven.»*

Etter departementets vurdering gjør de samme reelle hensyn seg gjeldende også for planlegging av konsesjonspliktige energianlegg i Marka.

Selv om det finnes momenter, blant annet i lovavdelingens uttalelse som trekker i retning av at de konsesjonspliktige energitiltakene må likebehandles med landbrukstiltak og er omfattet av markaloven, finner departementet at det samlet sett er mest som taler for at de konsesjonspliktige energitiltakene ikke er «omfattet av loven» og dermed heller ikke trenger tillatelse etter § 14. Dette er også lagt til grunn i forvaltningspraksis.

#### **2.1.4 Planlegging av og tillatelse til tiltak omfattet av forbudet**

Enkelte uttalelser i forarbeidene forutsetter at det kan gis tillatelse til tiltak som er omfattet av forbudet i § 5 eller at forbudet ikke omfatter visse tiltak, og videre at kommunale planer kan åpne for noen flere tiltak enn de ordlyden i § 7 første ledd isolert sett gir hjemmel til. Dette omtales primært i kapittel 3 og 4 under.

## **2.2 Statsforvalterens vurdering og forslag**

Statsforvalteren i Oslo og Viken ivaretar direktoratsoppgavene knyttet til Marka. Statsforvalteren har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet utredet behov for endringer i markaloven.

Statsforvalteren peker på at markalovens hovedformål er å sikre at hensynet til friluftsliv, naturopplevelser og idrett i større grad prioriteres fremfor andre hensyn. Derfor bør det være en målsetning at loven har unntak for tiltak som i mindre grad har

betydning for disse hovedhensynene, som for eksempele endringer av fasader, bygningsmessige endringer mv. Plan- og bygningsloven vil fortsatt gjelde og ivareta andre hensyn, som sikkerhet, energikrav, helse, avstand til nabogrense med mer. Statsforvalteren viser videre til at det er et mål å klargjøre rettstilstanden slik at det blir tydeligere i loven hvilke tiltak som er omfattet av forbudet i § 5. Statsforvalteren har utredet to ulike forslag til ny markalov § 5 som kan bidra til dette.

I *alternativ 1* inkorporeres pbl. § 20-1 første ledd i forslag til ny § 5, med unntak av

- § 20-1 bokstav b, vesentlige reparasjoner
- § 20-1 bokstav c, fasadeendring
- § 20-1 bokstav e, rivning av tiltak som nevnt i bokstav a
- § 20-1 bokstav f, reparasjon av byggt tekniske installasjoner

Statsforvalteren viser til at disse tiltakene er av mindre betydning for de hensyn markaloven skal ivareta. Statsforvalteren ser ikke bort ifra at det finnes bygninger i marka som bør vernes av kulturhensyn. Samtidig utgjør disse trolig en svært liten andel av de byggene som allerede eksisterer i marka. Det bør derfor være mulig for kommunene å treffe vernevedtak for de byggene i marka som skulle være særlig verneverdige. Statsforvalteren mener derfor rivning av bygg bør være unntatt markaloven.

Videre foreslås i et *ny § 5 annet ledd* unntak for enkelte andre tiltak fra forslaget til forbud i første ledd. Disse tilsvarer i hovedsak de tiltak som omfattes av byggesaksforskriften (SAK 10) § 4-1 bokstav e nr. 1, 3, 4 og 5. Dette er tiltak som stort sett er interiørmessige, men som er omfattet av pbl. § 20-1 grunnet sikkerhetsmessige hensyn. Disse påvirker i liten grad ivaretagelsen av markalovens formål. Det foreslås videre at departementet gis myndighet til å fastsette i forskrift hvilke tiltak som er omfattet av forbudet.

I *alternativ 2* omfatter forbudet etter markaloven § 5 første ledd tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Forbudet vil med dette alternativet derfor gjelde for alle tiltak som angitt i pbl. § 20-1 med mindre de er unntatt etter §§ 20-5 og byggesaksforskriften kapittel 4. Forslaget har retts tekniske fordeler, men også ulemper ved at unntakene for søknadsplikt etter byggesaksregelen omfatter enkelte tiltak som bør behandles etter markaloven. Videre stilles det spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å la markalovens anvendelsesområde reguleres i pbl. § 20-5 og forskrift fastsatt med hjemmel i denne. Statsforvalteren anbefaler derfor ikke dette alternativet.

I både alternativ 1 og 2 har statsforvalteren foreslått å oppheve unntaket for bygge- og anleggstiltak i landbruket og en ny bestemmelse om at loven ikke gjelder for konsesjonspliktige energitiltak.

Statsforvalteren har i *alternativ 3* vurdert om et selvstendig forbud og unntak fra dette i markaloven, uavhengig av regler om søknadsplikt i og begrepsbruk i plan- og bygningsloven, kan være hensiktsmessig. Fordelen med dette vil hovedsakelig være at virkeområdet til markaloven på denne måten bedre kan tilpasses de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i marka.

Statsforvalteren viser til at tolkningen av markalovens bestemmelser allerede er utfordrende. Dette avhjelpest av at markaloven i stor grad benytter tilsvarende begreper som plan- og bygningsloven. Å konstruere et helt eget begrepsapparat for markaloven antas derfor å medføre en rettslig uklarhet som overgår gevinsten som måtte ligge i en bedre tilpasning til markalovens formål. Statsforvalteren fraråder derfor en slik løsning og har ikke utredet det nærmere.

## **2.3 Departementets vurdering og forslag**

### **2.3.1 Forbud mot bygge- og anleggstiltak**

Som nevnt i kapittel 2.1 har rekkevidden av forbud mot bygge- og anleggstiltak i markaloven § 5 lenge vært uklar. Dette har vært noe av bakgrunnen for at departementet har sett behov for å klargjøre loven og for at Statsforvalteren fikk i oppdrag å utrede forslag til lovendringer. Departementet viser til at det nå må anses som avklart at tiltaksbegrepet i pbl. § 1-6, som markaloven § 5 viser til, er et selvstendig tiltaksbegrep, uavhengig av hvilke tiltak som er omfattet av byggesaksreglene i pbl. § 20-1, samt unntakene i § 20-5. Dette får direkte betydning for rekkevidden av forbudet mot bygge- og anleggstiltak i Marka, og kan gjøre markaloven mer omfattende enn nødvendig ved at det blir søknadsplikt for tiltak som ikke har betydning for formål markaloven skal ivareta. Eksempler på dette er innvendige arbeider i bygninger. Departementet mener derfor det er behov for å gjennomgå hvilke tiltak som bør være omfattet av forbudet mot bygge- og anleggstiltak, og om dette bør fremgå uttrykkelig av markaloven – uten henvisninger til bestemmelser i plan- og bygningsloven.

Betydningen av at noe er omfattet av forbud og søknadspliktig er normalt større etter markaloven enn etter plan- og bygningsloven. Utgangspunktet etter pbl. er at en søknad skal innvilges dersom den ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel av



loven, jf. pbl. § 21-4 første ledd. Markaloven har for tiltak som ikke er omfattet av § 7 det motsatte utgangspunkt: De fleste bygge- og anleggstiltak er forbudt, jf. § 5, og det kan bare gis tillatelse til slike tiltak dersom vilkårene i § 14 eller de enda strengere vilkårene for dispensasjon i § 15 er oppfylt. (For tiltak som omfattes av § 7 skal søknadsbehandlingen begrenses til å kontrollere at tiltaket er i samsvar med de vilkår som følger av § 7.) Videre er det søknadsplikt for flere tiltak etter markaloven enn etter plan- og bygningsloven.

For grunneiere innebærer markaloven dermed både en økt kommunal kontroll i form av søknadsplikt, og en noe strengere begrensning av hvilke tiltak en grunneier kan regne med å få tillatelse til. Dette er i tråd med lovens formål, som er å sikre at hensynet til friluftsliv, naturopplevelser og idrett i større grad prioriteres fremfor andre hensyn. Samtidig er det på grunn av hensyn til både publikum og forvaltningens samlede ressursbruk viktig at markaloven ikke går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå lovens formål. Videre skal det også tas hensyn til enkelte andre interesser, jf. innstillingen side 19:

*«[Flertallet] viser til at bygge- og anleggsforbudet vil rette seg mot tiltak til ulempe for friluftslivet og naturmiljøet. Enkle tiltak i og på eksisterende bygninger som ikke har innvirkning på friluftslivet, vil dermed ikke omfattes av byggeforbudet. (...)*

*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.»*

Det er etter departementets vurdering ikke helt entydig om komiteen mente å gjøre unntak fra forbudet i § 5, eller om hensikten var å signalisere hva tiltakshaver etter en søknad kan forvente å få dispensasjon til å gjennomføre. Etter departementets vurdering er det imidlertid klart at komiteen mente at markaloven ikke bør være til hinder for gjennomføring av enklere tiltak i og på eksisterende bygninger, som ikke har innvirkning på friluftslivet. Loven bør derfor etter departementets syn gjøre et tydelig unntak for eller forenkle saksbehandlingen for slike tiltak. Dette gjelder blant annet endringer av fasade, innvendige bygningsmessige endringer mv. Plan- og bygningslovens regler vil fremdeles gjelde og opprettholde myndighetsvurdering av

tiltak som har betydning for andre hensyn enn de markaloven skal ivareta, som brann, sikkerhet, rømningsvei, energibruk mv.

Departementet vurderer, som Statsforvalteren, at det ikke er hensiktsmessig å la markalovens forbud mot bygge- og anleggstiltak reguleres nærmere av regler om hvilke tiltak som er omfattet av plan- og bygningslovens regler om søknadspliktige tiltak og unntak fra denne plikten, jf. *alternativ 2*. Dette vil både gi et unødig omfattende byggeforbud, mens enkelte tiltak som bør vurderes av myndighet etter markaloven ikke vil bli det. Reglene i pbl. kap. 20 og byggesaksforskriften har blitt endret flere ganger etter markalovens ikrafttredelse, og vil trolig også endres en del i fremtiden. En kobling til disse bestemmelsene kan dermed føre til utilsiktede endringer av hva som er omfattet av markalovens byggeforbud.

Departementet ønsker heller ikke å gå videre med et selvstendig forbud og unntak fra dette i markaloven, uavhengig av regler om søknadsplikt i og begrepsbruk i plan- og bygningsloven, jf. *alternativ 3*. Departementet slutter seg til Statsforvalterens vurdering av dette.

*Alternativ 1* i Statsforvalterens utredning har en uttømmende angivelse av hvilke tiltak som er omfattet av forbudet. Dette gjør loven tydeligere og enklere å forstå og å praktisere. Samtidig er det en ulempe at opplistingen er uttømmende. Det kan tenkes tiltak som ikke er omfattet av listen av tiltak. Gjeldende § 5 (nullalternativet) åpner for en mer fleksibel og dynamisk tolkning av forbudet mot bygge- og anleggstiltak, men er også samtidig vanskeligere å forstå og å praktisere, samtidig som forbudet antakelig også er for vidtrekkende.

Det er fordeler og ulemper med alle alternativene. Departementet vurderer at en mer utførlig og uttømmende angivelse av byggeforbudet og unntaket fra dette direkte i markaloven § 5 i tråd med Statsforvalterens *alternativ 1*, samlet sett er den beste løsningen. Her innledes bestemmelsen med at bygge- og anleggstiltak i marka er forbudt. Deretter følger en opplisting i bokstavene a til j hvilke tiltak dette omfatter. Departementet vurderer det som lite sannsynlig at listen mangler eksempler på tiltak som burde vært omfattet av markaloven. Den foreslåtte forskriftshjemmelen kan bidra til nødvendige tilpasninger på samme måte som tilsvarende forskriftshjemmel i plan- og bygningsloven i dag gjør det mulig å gjøre endringer i regler om tiltak omfattet av byggesaksreglene.

I utkastet § 5 første ledd bokstav j foreslår departementet å innta samme bestemmelse som følger av pbl. § 1-6 første ledd annet punktum, og som i dag også er relevant for rekkevidden av forbudet i markaloven § 5. Dermed vil markalovens tiltaksbegrep fortsatt omfatte annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner, men da uten henvisning til plan- og bygningsloven.

Departementet slutter seg til Statsforvalterens forslag til tiltak som skal være omfattet av forbudet i § 5 første ledd. Videre slutter departementet seg til forslag til unntak fra forbudet i § 5 annet ledd bokstav a til d, samt begrunnelsen for dette. Departementet er videre enig med Statsforvalteren i at følgende tiltak som i dag er omfattet av pbl. § 20-1 ikke bør omfattes av forbudet mot bygge- og anleggstilltak i markaloven:

- § 20-1 bokstav b, vesentlige reparasjoner
- § 20-1 bokstav c, fasadeendring
- § 20-1 bokstav e, rivning av tiltak som nevnt i bokstav a
- § 20-1 bokstav f, reparasjon av byggetekniske installasjoner

Søknadsbehandling av disse tiltakene er i de fleste tilfeller ikke nødvendig for å ivareta markalovens formål. Departementet foreslår derfor av informasjonshensyn at det bør fremgå av loven at noen av disse tiltakene ikke er omfattet av forbudet i første ledd, se *utkast til § 5 annet ledd bokstav a, b, c*. Etter innspill fra medlemmer av Markarådet foreslår departementet at unntaket for fasadeendringer skal omfatte blant annet skilt, vinduslemmer og antenner og et eget unntak for montering av solenergianlegg på vegg og tak.

I første ledd angis hvilke tiltak som er omfattet av forbudet. I annet ledd gjøres det unntak fra forbudet for både tiltak i eksisterende bygg og anlegg og tiltak utendørs. I tredje ledd foreslår departementet forskriftshjemmel til å fastsette utfyllende bestemmelser om hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen. En nærmere beskrivelse av de enkelte tiltakstypene er omtalt i vedlegg 2, departementets merknader til de enkelte bestemmelsene. Når det gjelder innholdet i tiltaksbegrepene i utkastet til § 5 første og annet ledd, viser departementet til at disse er hentet fra pbl. kap. 20, og at betydningen av dem er redegjort for i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) og senere forarbeider til endringer av bestemmelsene. Det foreligger dermed både relevante forarbeider, forvaltnings- og rettspraksis og juridisk litteratur som kan være relevante også for praktiseringen av en ny bestemmelse med tilsvarende begreper i markaloven.

## 2.3.2 Unntak for landbrukstiltak og konsesjonspliktige energitiltak

### 2.3.2.1 Behandling av «landbrukstiltak»

Statsforvalteren har ikke foreslått å videreføre unntak fra bygge- og anleggsforbudet for landbrukstiltak. Sammen med statsforvalterens forslag om å oppheve § 14 om *tillatelse* medfører dette at landbrukstiltak må ha *dispensasjon* etter en strengere vurdering i § 15. Statsforvalteren viser til at det normalt vil bli gitt dispensasjon for landbrukstiltak da disse vil falle inn under arealformålet LNF, jf. markaloven § 4. Departementet viser til at en rekke bygge- og anleggstiltak i landbruket kan ha betydning for friluftslivet og markas unike kvaliteter. Det er derfor ikke gitt at det alltid vil bli gitt dispensasjon med grunnlag i Statsforvalterens forslag til nye vilkår for dispensasjon. Videre mener departementet at dispensasjon fortsatt skal være en snever unntaksregel som bare skal brukes som sikkerhetsventil i spesielle tilfeller, se proposisjonen side 47.

Departementet viser også til at Stortinget gjorde et eksplisitt unntak for landbrukstiltak i § 5. En følge av dette er at landbrukstiltak etter loven i dag ikke krever dispensasjon, men kun tillatelse etter den forenklete prosedyren som følger av markaloven § 14. På bakgrunn av den særstilling Stortinget har gitt landbrukstiltak i Marka, ser departementet ikke grunn til å endre gjeldende rett slik at landbrukstiltak må behandles som dispensasjonssak og etter en strengere vurdering.

Samtidig kan det umiddelbart både i forvaltningen og for publikum virke ulogisk at loven i dag først anviser at et tiltak er unntatt fra forbud, men samtidig søknadspliktig, slik situasjonen er for landbrukstiltak i dag. Realiteten av gjeldende rett og det som nå har blitt fast forvaltningspraksis, er at bygge- og anleggstiltak i landbruket i Marka er forbudt uten tillatelse etter markaloven § 14. Slik sett er det noe misvisende at gjeldende § 5 annet ledd fastslår at landbrukstiltak ikke er omfattet av forbudet mot bygge- og anleggstiltak. Det er uheldig at lovens ordlyd ikke på en tydeligere måte reflekterer at også landbrukstiltak er forbudt uten tillatelse etter markaloven.

Departementet har vurdert ulike løsninger for mer konsekvent begrepsbruk og system i loven. Ett alternativ er å endre loven og gjeldende rett slik at det fremgår eksplisitt at landbrukstiltak ikke er omfattet av loven. Det vil kreve endringer også i gjeldende § 7.

Etter det vi kan se er det ikke tilstrekkelig tydelige holdepunkter for at det var Stortingets intensjon å helt unnta bygge- og anleggstiltak i landbruket fra markalovens

virkeområde da det ble gjort unntak fra dette i selve forbudsbestemmelsen. Dette følger også av tolkningsuttalelse<sup>3</sup> fra lovavdelingen i Justisdepartementet.

Et annet alternativ er å videreføre unntaket fra forbudet for landbrukstiltak, men samtidig opprettholde søknadsplikten i tråd med gjeldende rett. Etter departementets vurdering er dette blant annet av informasjonshensyn mindre heldig. Avdelingen viser til følgende oppsummering i nevnte tolkningsuttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling:

*«Markaloven selv, slik den er bygd opp, må sies å bygge på at landbrukstiltak må regnes som «tiltak omfattet av loven», og at de dermed er underlagt krav om søknad og tillatelse etter § 14. Det er visse holdepunkter fra stortingsbehandlingen for at lovgiver mente at landbrukstiltak skulle falle helt utenfor markaloven. Disse holdepunktene er imidlertid ikke entydige, og gir etter vårt syn et for spinkelt grunnlag for å konkludere med at landbrukstiltak faller utenfor det som regnes som «tiltak omfattet av loven», jf. markaloven § 14. Dette inkluderer også saker om landbruksveier. Vår konklusjon er at landbrukstiltak er omfattet av markaloven.»*

I juridisk teori<sup>4</sup> har det blitt argumentert for at det ville vært en klar fordel om det hadde kommet klarere til uttrykk i lovteksten dersom det er meningen at bygge- og anleggstiltak i marka krever tillatelse etter § 14. Departementet viser også til at det etter plan- og bygningsloven i noen tilfeller vil være reguleringsplikt for landbruksveier, også i Marka, se kap. 4.1.3.2. Det betyr at slike tiltak også kan bli omfattet av markalovens regler om igangsetting og stadfesting av reguleringsplan, jf. markaloven gjeldende § 7 første ledd nr. 1 og gjeldende § 6. Å videreføre en bestemmelse i § 5 om at forbudet ikke gjelder bygge- og anleggstiltak i landbruket kan skape unødig uklarhet.

For å unngå unødige misforståelser om hvilke tiltak som er omfattet av loven, og for at loven i større grad skal reflektere gjeldende rett, vurderer departementet at det er mer hensiktsmessig at loven ikke gjør unntak fra bygge- og anleggstiltak i landbruket. Sammen med forslaget til ny § 14 vil det da bli tydeligere at slike tiltak krever tillatelse, og eventuelt reguleringsplan, og hvordan slike tiltak skal behandles etter loven. Loven vil bli lettere å forstå når det gjelder hvordan bygge- og anleggstiltak i landbruket skal

---

<sup>3</sup> [§ 14 - Markaloven - landbrukstiltak - 15/7560](#)

<sup>4</sup> [Marianne Reusch, Tidsskrift for eiendomsrett 2009 side 301 \(TEFI-200--301\)](#)

behandles, noe også Sivilombudet har etterlyst<sup>5</sup>. Departementet foreslår på denne bakgrunn å oppheve unntaket for bygge- og anleggstiltak i landbruket i § 5. Departementet understreker at dette ikke er ment å *endre* gjeldende rett. Forslaget er ment å *klargjøre* gjeldende rett: Bygge- og anleggstiltak i landbruket i Marka er forbudt uten tillatelse etter markaloven. Departementet understreker at endringen ikke har betydning for spørsmålet om *reguleringsplikt* for landbruksveier i Marka. Dette beror på en tolkning av plan- og bygningsloven, se kap. 4.1.4, og om det evt. er fastsatt reguleringsplikt i kommuneplan.

Siden forslaget viderefører gjeldende praksis med at også landbrukstiltak skal søknadsbehandles, legger departementet til grunn at forslaget ikke vil skape ny usikkerhet om hvilke landbrukstiltak som krever tillatelse. Departementet viser til kapittel 5 og særlig kap. 5.4 for nærmere omtale av behandling av søknader som gjelder bygge- og anleggstiltak i landbruket.

#### 2.3.2.2 Unntak for visse former for energitiltak

Departementet viser til omtalen av gjeldende rett over om konsesjonspliktige energitiltak, og er enig med Statsforvalteren i at det bør fremkomme entydig av markaloven at den ikke gjelder for slike tiltak. Departementet foreslår at dette tas inn som en ny bestemmelse i § 2 *sjette ledd*. Departementet vurderer at dette er en bedre plassering enn om det gis unntak fra loven i § 5, som er en bestemmelse om forbud mot bygge- og anleggstiltak og unntak fra dette. Departementet foreslår at paragrafens nåværende overskrift *Geografisk avgrensning* erstattes med *Stedlig og saklig virkeområde*.

---

<sup>5</sup> Klagesak SOM-2017-142 [Behandling av søknad om landbruksvei etter markaloven - Sivilombudet](#): «Avslutningsvis peker ombudsmannen likevel på at både § 14 og § 7 med fordel kunne vært klarere og mer presist formulert, slik at lovens bestemmelser ble lettere tilgjengelig. Departementet oppfordres til å gjøre noe med dette ved en eventuell fremtidig revisjon av loven.»

## 3 Skjermingsverdige objekter

### 3.1 Innledning

Både plan- og bygningsloven og markaloven har bestemmelser om områder, objekter eller tiltak som har særlig status etter sikkerhetsloven. På grunn av henvendelse til departementet om en enkeltsak har departementet funnet grunn til å vurdere nærmere om bestemmelsen i markaloven om dette i dag er hensiktsmessig og tilstrekkelig. Departementet har også vurdert om det er hensiktsmessig å klargjøre i markaloven at det ikke er krav om plan i tilfeller som nevnt i pbl. § 1-6 tredje ledd.

### 3.2 Unntak for krav om tillatelse eller dispensasjon

#### 3.2.1 Gjeldende rett

Det følger av markaloven § 3 annet ledd at militære myndigheter «skal se til at de bestemmelser som er gitt i eller medhold av [markaloven], blir overholdt i områder der personer ikke har adgang etter sikkerhetsloven § 7-5». I praksis har kravet om selv «å se til» blitt oppfattet som at Forsvaret ikke har plikt til å søke myndighet etter loven om tillatelse eller dispensasjon til å gjennomføre tiltak som ellers er søknadspliktige etter markaloven, i områder med nevnt status etter sikkerhetsloven. Det er heller ikke særlig hensiktsmessig at Forsvaret søker om og behandler egne søknader. Markaloven § 3 annet ledd forutsetter imidlertid at Forsvaret så langt det lar seg gjøre overholder andre bestemmelser i loven eller fastsatt med hjemmel i loven. Eksempler om dette er blant annet § 10 om motorferdsel og annen ferdsel, samt forbud og påbud i forskrift om vern av friluftslivsområde fastsatt med hjemmel i § 11. Sivilforsvaret er organisert under Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, og er ikke omfattet av unntaket i § 3 annet ledd for militære myndigheter.

Opprinnelig lød markaloven § 3 annet ledd og den identiske tidligere bestemmelsen i pbl. § 20-4:

*«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.»*

Pbl. § 20-4 annet ledd har siden blitt erstattet med ny § 20-7 første ledd:

«Dersom et tiltak krever bruk av skjermingsverdig informasjon etter sikkerhetsloven § 5-2 og § 5-3, eller tiltaket berører et objekt som Forsvarsdepartementet har utpekt som skjermingsverdig i medhold av sikkerhetsloven § 7-1, er tiltaket unntatt fra kapittel 20 til 25 i loven her. Det påhviler Forsvaret å se til at øvrige bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne lov, blir overholdt.»

I forbindelse med fastsetting av ny sikkerhetslov og oppdatering av pbl., fikk markalovens tilsvarende bestemmelse ved en inkurie referanse til feil bestemmelse i sikkerhetsloven. Det ble tatt inn en referanse til § 7-5 om forbud mot adgang til steder og områder i stedet for § 7-1 om skjermingsverdige objekter og infrastruktur, slik plan- og bygningsloven fikk. Plan- og bygningsloven og markaloven regulerer dermed ikke lengre Forsvarets hemmelige områder og skjermingsverdige objekt på samme måte. I tillegg har markaloven i dag heller ingen unntak for andre skjermingsverdige objekt slik dette er regulert i pbl. § 20-8.

### **3.2.2 Departementets vurdering og forslag**

Departementet mener at markaloven § 3 bør rettes og at bestemmelsen bør oppdateres på enkelte andre punkter og få en annen plassering i loven. Departementet foreslår å oppheve § 3 annet ledd og at det i stedet fastsettes en egen bestemmelse om *unntak for krav i loven for Forsvaret*, jf. utkastet til *ny § 3 a*. Da blir unntaket tydeligere enn om det fremgår av nåværende § 3, som har overskriften *myndighet etter loven*.

«Militære myndigheter» blir i forslaget erstattet med «Forsvaret» i overskriften og annet punktum. Dette er nå den alminnelige betegnelse for slike myndigheter i andre lover og ellers. Av bestemmelsens første punktum følger det uttrykkelig at Forsvaret ikke trenger tillatelse etter § 14 eller dispensasjon etter § 15 til å gjennomføre bygge- og anleggstiltak som krever bruk av skjermingsverdig informasjon eller som berører skjermingsverdige objekt eller infrastruktur. Det er noe uklart hva som følger av gjeldende § 3 annet ledd. En lignende bestemmelse i pbl. § 20-7 har etter departementets vurdering mer praktisk betydning, ved at den pålegger Forsvaret å følge lovens krav til byggeteknisk utforming og lignende. Departementet foreslår at bestemmelsen i annet ledd erstattes med et krav om at Forsvaret i slike tilfeller i rimelig grad skal ta hensyn til ivaretagelse av markalovens formål ved gjennomføring av tiltak omfattet av unntaket. Det betyr at man skal ta hensyn til hvordan et tiltak påvirker friluftsliv, naturopplevelse, idrett, landskap, og natur- og kulturmiljø med kulturminner. Bestemmelsen gjør unntak fra krav i §§ 5, 14 og 15. Dersom et tiltak berører vernede



friluftslivsområder opprettet i medhold av § 11, og tiltaket kan påvirke verneverdiene, må det søkes dispensasjon fra verneforskriften.

Forslaget til ny bestemmelse omfatter *sikkerhetsgradert* informasjon, samt objekt *eller infrastruktur* som Forsvarsdepartementet har utpekt *eller vil utpeke* som skjermingsverdig. Begrepene «sikkerhetsgradert informasjon» og «infrastruktur» harmonerer bedre med terminologien i sikkerhetsloven og de behov unntakene skal dekke i plan- og bygningsloven og markaloven. Det er ikke alltid klart skille mellom objekt og infrastruktur, men ved tilføyelsen «infrastruktur» antas det at det at alle aktuelle tilfeller vil bli fanget opp. Tilføyelsen «vil utpeke» betyr at bestemmelsen kommer til anvendelse for objekt og infrastruktur som er planlagt eller er under oppføring, men som ennå ikke har fått status etter sikkerhetsloven.

Departementet viser til at pbl. § 20-8 har bestemmelse om unntak for objekter som også andre departementer enn Forsvarsdepartementet har utpekt som skjermingsverdig. Terskelen for å anvende pbl. § 20-8 er høyere enn § 20-7 ved at bestemmelsen gjelder dersom «tvingende sikkerhetshensyn gjør det nødvendig». Dette betyr at den bare kan komme til anvendelse i den utstrekning det vil være sikkerhetsmessig uforvarlig å følge de alminnelige reglene i plan- og bygningsloven, jf. Prop. 99 L (2013-2014) side 100. Departementet er ikke kjent med at øvrige departementer hittil har hatt behov for bruk av pbl. § 20-8 i Marka, og at det følgelig også i dag er behov for tilsvarende unntak i markaloven. Markaloven bør imidlertid etter departementets vurdering ivareta eventuelle fremtidige behov for dette også i Marka. På denne bakgrunn foreslår departementet en lignende bestemmelse som pbl. § 20-8 første ledd i *ny § 3 b* om dette. Forslaget avviker noe fra pbl. § 20-8. Unntakene gjelder forbud mot bygge- og anleggstiltak i § 5 og krav om tillatelse for bygge- og anleggstiltak etter § 14 eller dispensasjon etter § 15. Det betyr at det fortsatt er behov for å avklare forholdet til verneforskriften dersom et tiltak berører et området vernet i medhold av markaloven § 11, slik situasjonen er for områder vernet i medhold av naturmangfoldloven kap. V.

Plan- og bygningsloven § 20-8 har bestemmelser om involvering av kommuner, kommunens plikt til å bidra, informasjon til naboer og om klagerett. Departementet antar disse bestemmelsene i mange tilfeller uansett vil komme til anvendelse også for tiltak omfattet av *ny § 3 b*. Departementet utelukker imidlertid ikke at slike tiltak i noen tilfeller ikke utløser saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Departementet

foreslår derfor en bestemmelse i § 3 b *annet punktum* om at pbl. § 20-8 andre til fjerde ledd gjelder så langt det passer.

Forslaget til nye §§ 3 a og 3 b bidrar til å redusere tidsbruken i plan -og byggesaker der nasjonale sikkerhetshensyn gjør seg gjeldende i Marka. Dette bidrar til at tiltak foreslått i NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli- kommisjonen* følges opp også i markaloven.

### **3.3 Unntak for krav om plan**

I pbl. § 1-6 tredje ledd er det tatt inn en ny bestemmelse som del av oppfølgingen av NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli- kommisjonen*. Bestemmelsen slår fast at tiltak som omfattes av pbl. §§ 20-7 og § 20-8 ikke trenger å være i samsvar med plan.

Departementet foreslår å ta inn lignende bestemmelse i markaloven *ny § 7 tredje ledd*. Av *første ledd* følger det at igangsetting av planarbeid krever tillatelse fra Statsforvalteren og av andre ledd at endelig planvedtak må stadfestes av departementet. Den nye bestemmelsen klargjør at de prosessuelle kravene i første og andre ledd ikke gjelder for tiltak som omfattes av § 3 a og § 3 b.

Departementet viser for øvrig til ny bestemmelse om planformål i kap. 4.3, som gjelder tiltak i Forsvarets objekter eller infrastruktur uten særskilt status etter sikkerhetsloven §§ 5-3 og 7-1. Disse må ha hjemmel i plan.

## **4 Bestemmelser om planlegging i marka (§§ 4, 6 og 7)**

### **4.1 Gjeldende rett**

#### **4.1.1 Innledning**

Plan- og bygningsloven gjelder i Marka i tillegg til markaloven med de særreglene denne loven gir for behandling av saker i Marka. Plan- og bygningslovens plandel og planvirkemidler vil dels virke sammen med markaloven, se gjeldende § 4 første og § 6 annet ledd som forutsetter dette. Byggesakdelen i plan- og bygningsloven vil i hovedsak komme til anvendelse først etter at et tiltak er avklart etter markaloven, og vil gjelde i tillegg til krav om tillatelse eller dispensasjon etter markaloven.

Markaloven har bestemmelser om arealformål og forbud mot bygge- og anleggstiltak, hva det kan planlegges for i Marka og hvilke prosedyrer som skal følges og vurderinger som skal gjøres. Disse virkemidlene skal bidra til å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett, jf. § 1 Videre skal loven sikre Markas grenser og bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminne.

Av § 4 første ledd følger det at Marka er landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område) etter plan- og bygningsloven, med de presiseringer og unntak som følger av §§ 5 og 6.» Bestemmelsen innebærer at kommunale planer som gjelder Marka er regulert til formålene landbruk, natur og friluftsliv, med mindre annet er besluttet i tråd med markalovens bestemmelser om igangsetting og stadfesting av planer. § 5 gjør ingen presiseringer eller unntak fra arealformålet LNF. § 5 fastsetter kun hvilke tiltak som er forbudt i Marka, og unntak fra dette. § 6 er kun en prosessregel og har ingen presiseringer eller unntak om arealformål. Unntak fra arealformål kan fastsettes med hjemmel i § 6 og 7.

Det kan gis dispensasjon fra arealformålet med hjemmel i § 15.

#### **4.1.2 Igangsetting av planarbeid og stadfesting av planer (§ 6)**

Av markaloven § 6 følger det at både igangsetting av arbeid med og endelig vedtak om planer krever samtykke fra departementet. Bestemmelsen lyder:

*«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.»*

Første ledd er i proposisjonen (merknadene til § 6 side 40) grunnlagt med at det ikke er hensiktsmessig med en så vid adgang til å gjennomføre planlegging i Marka som det plan- og bygningsloven gir adgang til.

I de neste setningene følger det som trolig må anses som den viktigste betydningen av første ledd, nemlig å løfte samordningen av forvaltningen av Marka til overordnet myndighet. Og dernest, forhindre at kommunene bruker ressurser på å utarbeide planer som ikke vil kunne stadfestes:

*«Bestemmelsen innebærer at det er departementet som avgjør om det skal iverksettes planlegging eller kunngjøring av planoppstart mv. etter plan- og bygningslovens bestemmelser. (...) Det er 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.»*

Myndigheten etter første ledd er i dag delegert til Statsforvalteren.

Det følger av annet ledd at kommunens endelige planvedtak bare får rettsvirkning med departementets stadfesting. Dette skal ifølge forarbeidene sikre at det ikke vedtas planer som er i strid med markalovens formål og sikre en enhetlig praksis.

Etter sin ordlyd sier ikke bestemmelsen noe om hva en plan stadfestet av departementet kan inneholde bestemmelser om. Siste punktum i bestemmelsen forutsetter imidlertid at departementet bør vektlegge om planen er i samsvar med lovens formål.

Det kan stilles spørsmål ved om § 6 medfører rammer for igangsetting eller stadfesting av plan som er videre enn det som ellers følger av forbudet i § 5 og av unntakene i § 7, det vil si om § 6 gir en selvstendig hjemmel for å tillate planer som er i samsvar med lovens formål, uavhengig av opplistingen av unntak i § 7, og på tross av ordlyden i § 5.

Forarbeidene gir ikke helt klare svar på rekkevidden av § 6. I innstillingen side 11 forutsetter komiteens flertall

«...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».

Uttalelsen gir ikke mening dersom § 5 skal tolkes etter sin ordlyd, og opplistingen av tiltak i § 7 skal anses å være uttømmende.

Det foreligger etter det departementet kan se ikke relevant rettspraksis som sier noe mer klargjørende om dette.

Med særlig vektlegging av lovens ordlyd og hva hovedhensikten med bestemmelsen synes å være, nemlig å løfte samordningen til overordnet myndighet, vurderer departementet at § 6 ikke i seg selv utvider eller innskrenker rammene for hva det kan planlegges for i Marka. Dette synes også å samsvare med uttalelse fra Sivilombudet i klagesak SOM-2021-1831 (Brenna)<sup>6</sup>. Spørsmålet gjaldt om det var adgang til å tillate plan om spredt utbygging ved Brenna i Sørkedalen etter markaloven, på tross av at dette tiltaket ikke omfattes av unntakene i § 7, og at det etter ordlyden i § 5 er omfattet av byggeforbudet.

Her peker Sivilombudet i stedet for § 6 som grunnlag for godkjenning av en slik plan på at markaloven ikke er til hinder for planlegging av enkelte tiltak som følge av en innskrenkende tolkning av forbudet i § 5. Etter dette legger departementet til grunn at § 6 ikke har betydning for hvilke tiltak det kan planlegges for i Marka. Bestemmelsen har til hovedformål å utpeke hvem som kan tillate igangsetting av og senere stadfeste kommunale planer. Videre understreker annet ledd annet punktum det som antas å allerede følge av slik myndighet: Departementet kan endre kommunens plan dersom det nødvendig for at planen skal være i samsvar med lovens formål.

#### **4.1.3 Planlegging av tiltak i kommunale eller statlige planer (§ 7)**

Markaloven § 7 første ledd åpner for å gjøre unntak fra arealformål i § 4 og hovedregelen i § 5 første ledd om forbud mot bygge- og anleggstiltak. § 7 lyder:

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

1. tiltak i landbruk, herunder bygninger og terrenginngrep

---

<sup>6</sup> [Tillatelse til oppføring av boliger i Oslomarka - Sivilombudet](#)

2. stier og løyper etter § 9
3. idrettsanlegg som kan innpasses innenfor lovens formål
4. offentlige infrastrukturanlegg som veger, jernbane, dammer, vannforsyningsystemer, 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.»*

Unntakene i § 7 første ledd er i proposisjonen side 40 grunnlagt med at disse tiltakene må aksepteres ut fra sterke samfunnsmessige hensyn. Annet ledd stiller likevel krav om at planer om slike tiltak bare kan stadfestes «dersom tiltakene etter departementets syn lar seg forene med lovens formål». Av tredje ledd følger det at bindende arealplan i strid med forbudet i § 5, og som ikke omfattes av § 7 første ledd, bare kan vedtas som statlig arealplan etter pbl. § 6-4, jf. også proposisjonen side 41.

Etter sin ordlyd kan første ledd forstås som at loven uttømmende angir hvilke tiltak kommunale planer kan åpne for, og at bestemmelsen derfor må tolkes antitetisk: Altså at kommunale planer ikke kan åpne for andre tiltak enn de som er nevnt i nr. 1 til 4. En slik tolkning er imidlertid ikke forenelig med uttalelser i merknadene til § 6 omtalt over.

I proposisjonen side 23 forutsettes det dessuten at det skal være adgang til utvidelse av eksisterende tiltak som ikke er omfattet av ordlyden i § 7 første ledd:

*«Forbudet mot ny spredt bebyggelse er nå avgrenset til å gjelde nye tiltak eller vesentlig utvidelse av eksisterende tiltak. Det betyr at det kan gis bestemmelser om spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Slike bestemmelser kan også anvendes for å presisere hvilke bygningsmessige endringer og eventuelle utvidelser som kan aksepteres i et område. Disse reglene vil være av betydning for å opprettholde etablerte lokalsamfunn i Marka, for eksempel Maridalen og Sørkedalen.»*

Det samme gjentas i innstillingen side 11 og 15. På side 11 forutsetter flertallet i komiteen at ny næringsvirksomhet til andre formål enn landbruk i utgangspunktet ikke kan tillates i Marka, og at eksisterende næringsvirksomhet i utgangspunktet ikke kan utvides. Samtidig peker flertallet 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.»*

Det følger altså av forarbeidene at lovgiver har ment at det skal kunne bygges både spredt bebyggelse (innen visse rammer) og serveringssteder innenfor markagrensen. Denne type tiltak vil gjennomgående kreve planbehandling, men tiltakene er ikke nevnt i § 7. Tilsvarende gjelder for etablering av utfartsparkering, som i proposisjonen også er nevnt som tiltak som skal kunne etableres i Marka.

Et annet moment som taler for at § 7 ikke skal tolkes antitetisk er at bestemmelsen heller ikke korresponderer med de underformål som kan vedtas i et LNF-område, jf. markaloven § 4 og pbl. § 11-7, jf. § 12-5. I en kommuneplan kan det i et LNF-område blant annet planlegges for «areal for spredt bolig, fritids- eller næringsbebyggelse mv. jf. § 11-11 nr. 2». Dette anses ikke omfattet av § 7 nr. 1 «tiltak i landbruk, herunder bygninger og terrenginngrep». Her omfattes bare «bygninger og terrenginngrep som er nødvendige ledd i landbruksnæring», jf. proposisjonen side 40.

Det foreligger ikke rettspraksis som klargjør rekkevidden av § 7. Klima- og miljødepartementet har behandlet enkelte saker om stadfesting av noen få andre typer tiltak enn de som er angitt i § 7. Dette er gjort etter svært konkrete vurderinger av tiltaket i lys av hva som har blitt oppfattet som lovgivers intensjoner og hvilken betydning tiltaket har for ivaretagelse av markalovens formål.

Et eksempel på dette er reguleringsplan om utvidelse av virksomheten på Solobservatoriet på Harestua<sup>7</sup>. Stedet har siden 1987 vært et kurs- og opplysningscenter i astronomi for skoleverket spesielt, men også for annet publikum. Hovedgrepet i reguleringsplanen var å etablere et planetarium for foredrag, opplevelser og observasjoner sentralt på området med kapasitet for 200 gjester. Overnattingskapasiteten skulle også utvides slik at man kan ta imot inntil fire

---

<sup>7</sup> [Stadfesting etter Markaloven – reguleringsplan for Solobservatoriet - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

skoleklasser samtidig. Departementet stadfestet reguleringsplanen og begrunnet dette blant annet med

*«Etter departementets syn vil en utvidelse av virksomheten ved Solobservatoriet være positiv for markalovens formål om å fremme og tilrettelegge for friluftsliv og naturopplevelse. Departementet legger i vurderingen spesielt vekt på at observatoriets virksomhet er rettet inn mot formidling, kurs og opplevelser innen naturfag, både for skoleklasser og allmennheten. Videre mener departementet at virksomheten kan bidra til at flere bruker områdene i nærheten av Solobservatoriet til tur og annet friluftsliv. Departementet viser blant annet til den planlagte naturstien. Det fremgår også av planbeskrivelsen at det vil være naturlig å bruke nærområdene til ulike aktiviteter både knyttet til lek og undervisning.»*

I saken om detaljreguleringsplan<sup>8</sup> for Vasshjulet skulle det legges til rette for et vernebygg for Vasshjulet for å sikre bygget for ettertiden. Planen åpnet også for at området skulle bli et sted for ulike arrangementer og arena for formidling av Østmorksagas historie. Departementet stadfestet planen og viste blant annet til at hensynet til kulturmiljø og kulturminner er både et selvstendig hensyn i lovens formål og en viktig del i arbeidet med å fremme friluftslivet og naturopplevelsen i Marka.

I detaljreguleringsplan for Sørli Gård<sup>9</sup> var det foreslått å reetablere en gammel husmannsplass som bebodd gårdsbruk for å tilrettelegge for aktiviteter rundt dyrking og formidling av kunnskap om landbruk, jordbruk og annen gårdsdrift. Det var nødvendig å supplere ny bebyggelse for å tjene alle funksjonene Sørli besøksgård skal ha. Planen gjør det derfor mulig å bygge nytt besøkssenter og garasjeanlegg for driftsmaskiner. Departementet stadfestet planen og uttalte blant annet:

*«Tiltaket er på grensen av hva som kan anses som tiltak i landbruk. Departementet viser her til statsforvalters vurdering, og støtter denne. Etablering av besøksgården på Sørli vurderes dermed som et tiltak loven åpner for at det kan planlegges for, jf. § 7 første ledd nr. 1. Departementet vil ellers bemerke at loven, blant annet på bakgrunn av uttalelser i forarbeidene, også åpner for planlegging av andre tiltak enn de som er nevnt i § 7, ut ifra de*

---

<sup>8</sup> [Stadfesting av detaljreguleringsplan for Vasshjulet - Lørenskog kommune - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

<sup>9</sup> [Stadfesting etter markaloven - Detaljreguleringsplan for Sørli gård - Oslo kommune - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)



*konkrete omstendighetene i den enkelte sak der hensynet til lovens formål vil være avgjørende. Etablering av besøksgården på Sørli vil fremme og tilrettelegge for friluftsliv og naturopplevelse og være i tråd med markalovens hensyn om å bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner. Tiltaket er derfor en type tiltak som loven etter departementets vurdering åpner for å planlegge for, uavhengig av statusen som landbrukstiltak. (...) Ved avgjørelsen har departementet lagt vekt på at etableringen av en besøksgård vil fremme friluftsliv og naturopplevelser for barn og unge, og øke allmennhetens tilgang til Marka.»*

I saken om Losby Gods<sup>10</sup> stadfestet departementet detaljreguleringsplan for utvidelse av et hotell- og konferansesenter i Lørenskog kommune. Departementet skriver i vedtaket:

*«Departementets vurdering i disse sakene har vært at en streng ordlydstolking vil være i strid med Stortingets klare intensjoner. Markaloven fikk sitt endelige innhold etter omfattende diskusjon og behandling i Stortinget. Lovens ordlyd samsvarer i flere tilfeller ikke med uttalelser og forutsetninger fra stortingsflertallets side i Innst. O. nr. 58 (2008-2009). Også lovproposisjonen synes å forutsette en videre adgang til planlegging for tiltak enn det som fremkommer av § 7 første ledd. Departementet har derfor lagt til grunn at § 7 ikke uttømmende regulerer hva det kan planlegges for i Marka. Om en slik lovforståelse skal baseres på f.eks. en innskrenkende tolking av § 5 eller en utvidende tolking av oppstillingen i § 7 første ledd, har departementet ikke gått nærmere inn på i vedtakene.»*

Etter en gjennomgang av både lovens forarbeider og formålsbestemmelse, kom departementet til at

*«...det etter markaloven er en viss adgang til å fastsette bestemmelser i kommunale planer om etablering og utvidelse av næringsvirksomhet der etableringen eller utvidelsen har til formål å fremme, eller har fordeler for, friluftsliv, idrett eller naturopplevelse. Tiltaket må samtidig heller ikke være til konkret ulempe for noen av disse formålene.*

*For andre tiltak må tiltaket enten kunne defineres som et av tiltakene nevnt i § 7 nr.- 1-4, eller det må foreligge klare holdepunkter i forarbeidene for at nettopp denne type tiltak skal*

---

<sup>10</sup> [Detaljreguleringsplan for Losby Gods - regjeringen.no,](https://www.regjeringen.no)

*kunne gjennomføres, eksempelvis slik det er for en viss boligbygging i Sørkedalen og Maridalen.»*

I Brenna-saken vurderte Sivilombudet om hjemmelen til å planlegge andre tiltak enn det som er listet opp i § 7 følger av en utvidende tolkning av bestemmelsen. Sivilombudet avviste en slik løsning, og begrunnet dette med at opplistingen er nokså spesifikk, samt at Stortinget avviste mindretallets forslag om å ta inn nye punkter i § 7 som skulle reflektere Stortingets ønsker om hva kommunale planer kan åpne opp for, jf. innstillingen side 21 og 22 og Ot. forh. (2008-2009) s. 434. Sivilombudet viste i stedet til at det med grunnlag i flere uttalelser i forarbeidene foreligger en klar intensjon fra lovgivernes side som grunnlag for en begrenset innskrenkende tolking av forbudsregelen i § 5. Sivilombudet kom deretter til at markaloven gjennom en begrenset innskrenkende tolkning av forbudet i § 5 ikke er til hinder for at kommunale planer vedtatt med hjemmel i plan og bygningsloven etter en konkret vurdering kan åpne for begrenset spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse i Sørkedalen.

#### **4.1.4 Reguleringsplikt for landbruksveier**

Det følger av markaloven § 7 første ledd nr. 1 at kommunale planer kan åpne for «tiltak i landbruk, herunder bygninger og terrenginngrep». Marka er LNF-område, jf. § 4. Det er i utgangspunktet tilstrekkelig for å få tillatelse til å bygge landbruksvei etter § 14 at området i kommuneplanens arealdel er regulert til LNF-område og at veien har landbruksformål. Markaloven i seg selv krever ikke reguleringsplan for landbruksvei. I tillegg krever tiltaket tillatelse etter landbruksveiforskriften.

Kommunal- og distriktsdepartementet har i tolkingsuttalelse 23. desember 2023<sup>11</sup> vurdert om det etter gjeldende rett kan foreligge reguleringsplikt etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-1 tredje ledd for bygging av landbruksvei som behandles etter landbruksveiforskriften. Departementet svarte også her på spørsmål om kommunen i kommuneplanens arealdel kan fastsette bestemmelse om reguleringsplikt for landbruksvei før det gis tillatelse etter landbruksveiforskriften, jf. pbl. § 11-9 nr. 1.

---

<sup>11</sup> [§§ 11-9 nr. 1 og 12-1 - Tolkingsuttalelse om reguleringsplikt for landbruksvei - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Departementet uttalte blant annet:

*«For å ta stilling til om det foreligger reguleringsplikt, må det gjøres en konkret vurdering av den enkelte veisøknaden. Det er kommunen som tar stilling til om tiltaket faller innenfor det generelle reguleringsplankravet i § 12-1 tredje ledd. I departementets veileder til Kommuneplanens arealdel (mars 2022 kapittel 4.5.6.8) heter det:*

*«Forskriften om landbruksveger får betydning også når det gjelder plan- og bygningslovens krav om reguleringsplan. I lys av behandlingen vegene får etter forskriften, vil det ikke være naturlig å utløse reguleringsplikten med mindre det er snakk om anlegg av helt ekstraordinær størrelse. Eller når det for eksempel gjelder veganlegg som skal benyttes som atkomst til hytteområder slik at vegen får kombinert bruk.»*

*Omtalen synliggjør at veilengden kan ha betydning for om tiltaket kan anses som et større tiltak. Den synliggjør videre at det skal mindre til for å anse tiltaket som «større» hvis veien legger til rette for brukere utenfor landbruket. Dette er i tråd med lovens ordlyd som forutsetter en dynamisk vurdering. Det kan dermed ikke fastsettes bestemte grenser, for eksempel en bestemt veilengde, som angir når tiltaket er så stort at planplikten utløses. Nybygging av landbruksvei med en lengde på over fem kilometer skal iht. landbruksveiforskriften § 2-2 konsekvensutredes før det fattes vedtak.*

*Ved framføring av landbruksvei er det grunn til å anta at det først og fremst er muligheten for at det oppstår negative virkninger for miljøet som kan bli avgjørende for om det oppstår planplikt. Særlig virkninger for biologisk mangfold knyttet til arealet som veien vil legge beslag på, peker seg ut i den forbindelse. Loven fastsetter ingen terskel for hvor stor eller liten risiko for virkninger som må gjøre seg gjeldende. Det innebærer likevel ikke at enhver risiko for virkninger vil utløse planplikt. Terskelen må ses i lys av hvor sårbare miljøverdiene er. Vurderingen av hvor terskelen ligger må dessuten foretas i lys av at søknaden skal behandles etter landbruksveiforskriften som inneholder en rekke bestemmelser som ivaretar hensynet til det biologiske mangfoldet. Det vises i den forbindelse bl.a. til forskriftens § 3-2 første ledd som fastsetter at det skal foretas miljøfaglige vurderinger og legges vekt på hvilke konsekvenser tiltaket vil ha for miljøverdier. I tråd med formuleringen i veilederen som er referert over, kan det derfor legges til grunn en forholdsvis høy terskel for når det oppstår planplikt. En høy terskel på dette punktet legger også til rette for å unngå unødvendig dobbeltbehandling. (...)*

*Statsforvalteren har videre stilt spørsmål om pbl. § 11-9 nr. 1 gir hjemmel til at det i kommuneplanens arealdel kan stilles krav om reguleringsplan før det kan gis tillatelse etter landbruksveiforskriften til å bygge skogsbilveier i LNFR-områder.*

*Ifølge pbl. § 11-9 nr. 1 kan kommunen, uavhengig av arealformål, gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel om krav om reguleringsplan for visse arealer eller visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan altså kommunen stille krav om reguleringsplan for å bygge skogsbilveier i områder avsatt til LNFR-formål.»*

Klima- og miljødepartementet legger etter dette til grunn at det i noen tilfeller kan gjelde reguleringsplikt for bygging av landbruksvei, enten ved at det følger direkte av pbl. § 12-1 tredje ledd, eller ved at kommunen har stilt krav om det i kommuneplan med hjemmel i pbl. § 11-9 nr. 1. Dette kravet vil gjelde i Marka på samme måte som for arealer utenfor Marka. Kravet om reguleringsplan vil også kunne gjelde for andre tiltak enn landbruksveier, for eksempel idrettsanlegg eller offentlige infrastrukturanlegg. Av markaloven § 9 første ledd følger det at anlegging av større løyper i Marka krever reguleringsplan etter pbl. kap. 12.

Departementet viser til at selv om det etter gjeldende rett er unntak fra forbudet i § 5 for bygge- og anleggstiltak i landbruket, er slike tiltak å anse som omfattet av loven og krever i dag tillatelse etter § 14. Gjeldende § 7 første ledd nr. 1 hjemler planlegging av bygge -og anleggstiltak i landbruket i Marka for de tiltakene som utløser krav om plan etter plan- og bygningsloven. Departementet legger etter dette til grunn at landbruksveier og andre tiltak som er omfattet av reguleringsplikt etter plan- og bygningsloven også vil bli omfattet av markalovens bestemmelser om igangsetting og stadfesting av planer i Marka, jf. 7 første ledd nr. 1 og § 6. Departementet viser til at slike planprosesser i tråd med markalovens formål tilrettelegger for å avveie allmenne hensyn mot til bærekraftig bruk til andre formål, som bl.a. landbruk. Markaloven vil da fortsatt åpne for bygging av landbruksveier i Marka selv om det er reguleringsplikt i noen tilfeller, men det vil bli gjort en vurdering ved oppstart og stadfesting av planer på lik linje med andre tiltak omfattet av reguleringsplikt etter pbl. § 12-1 tredje ledd eller pbl. § 11-9 nr. 1.

## **4.2 Statsforvalterens vurdering og forslag**

### **4.2.1 Igangsetting av planarbeid og stadfesting av planer (§ 6)**

Statsforvalteren foreslår at det i § 6 andre ledd fastsettes som nytt vilkår for stadfestelse at planen lar seg forene med lovens formål. Dette antas ikke å utgjøre en realitetsendring da bestemmelsen allerede fastsetter at departementet kan endre kommunens plan dersom det anses nødvendig for at planen skal være i samsvar med lovens formål. Endringen er ment å klargjøre at departementet må foreta en reell prøving av foreslått plan opp mot markalovens formål.

Forslaget til ny § 6 tredje ledd tilsvarer någjeldende § 7 tredje ledd. Det er ikke tilsiktet noen realitetsendring på dette punkt.

### **4.2.2 Unntak for tiltak i kommunale eller statlige planer (§ 7)**

Statsforvalterens mener at kommunens reguleringsmyndighet i Marka ikke bør begrenses i større utstrekning enn det som er nødvendig for å ivareta markalovens formål. Så lenge kommunale planer i marka må stadfestes av departementet er det etter Statsforvalterens syn vanskelig å se at det er behov for noen ytterlige begrensninger i hva kommunene kan planlegge for. Departementet vil ved stadfestelse vurdere om planen er i samsvar med lovens formål. Statsforvalteren foreslår på denne bakgrunn å oppheve markaloven § 7, med unntak av § 7 tredje ledd (som foreslås innarbeidet som nytt tredje ledd i § 6).

## **4.3 Departementets vurdering og forslag**

### **4.3.1 Innledning**

Departementet viser til at § 4 første ledd har en uheldig utforming og at bestemmelsen i dag har liten selvstendig rettslig betydning. Det er uheldig at det ikke fremgår klart av dagens ordlyd at unntak fra arealformål kan fastsettes med hjemmel i § 7.

Departementet forslår å klargjøre i loven hva bestemmelsen er ment å bety, og at ordlyden derfor endres til:

*«Med mindre annet er bestemt i plan stadfestet med hjemmel i § 7, er Marka landbruks- natur- og friluftslivsområde (LNF-område) etter plan- og bygningsloven.»*

Departementet har vurdert Statsforvalterens forslag om å oppheve § 7 første ledd, men mener markaloven bør angi klart og uttømmende hva kommunale planer kan åpne opp for i Marka.

Bestemmelsene i § 7 første ledd foreslås derfor videreført, men med ny plassering i loven og med tilføyelser som skal reflektere gjeldende rett, se begrunnelse og omtale i kap. 4.3.3.

#### **4.3.2 Ny struktur i markaloven kapittel 2**

Et viktig mål med høringsforslaget er å gjøre markaloven enklere å forstå og mer tilgjengelig for brukerne av den. Departementet foreslår derfor å bytte om på plasseringen av deler av gjeldende § 6 *Kommunale og statlige planer* og gjeldende § 7 *Unntak for tiltak i kommunale eller statlige planer*. Departementet grunngir dette med at gjeldende § 7 anviser viktige unntak fra §§ 4 og 5. Ved å endre rekkefølgen på § 6 og § 7 blir sammenhengen mellom gjeldende § 7 (ny § 6) og §§ 4 og 5 tydeligere.

Videre foreslår departementet at de to bestemmelsene rendyrkes mer i sin form: Forslaget til ny § 6 angir ikke mer enn *unntakene* fra §§ 4 og 5, mens ny § 7 samler flere bestemmelser om *behandlingen* av planer. § 7 får i forslaget også en mer dekkende tittel: § 7 *Behandling av kommunale og statlige planer i Marka*. Som følge av dette endres også henvisningen til de nye §§ 6 og 7 i følgende bestemmelser: § 4, § 15, § 16 og § 17.

#### **4.3.3 Unntak for tiltak i kommunale eller statlige planer (ny § 6)**

Lovens forarbeider er uklare og til dels motstridende og ikke i tråd med lovens ordlyd når det gjelder hvilke tiltak kommunale planer kan åpne for. Et hovedinntrykk er likevel at lovgiver har ønsket at adgangen til ny næringsvirksomhet og ny bygge- og anleggsvirksomhet skal være svært begrenset i Marka. Departementet ønsker å videreføre denne tilnærmingen i en bestemmelse om unntak for tiltak i kommunale eller statlige planer, men foreslår som nevnt over at disse unntakene skal fremgå av ny § 6.

Gjennom forvaltningspraksis som det er redegjort for over, har det utviklet seg holdepunkter for noen få tiltakstyper en ny § 6 kan suppleres med, utover det som følger av gjeldende § 7. Dette vil bringe lovens ordlyd mer i samsvar med forarbeidene og forvaltningspraksis. En videreføring og oppdatering av en bestemmelse med en konkret oppstilling av tiltak som det kan planlegges for, vil etter departementets syn

bidra til å øke forutsigbarheten for kommunene, private og ulike brukerinteresser, og bidra til at en mer enhetlig praksis over tid. Departementet vektlegger også at det med markaloven har vært et mål å klargjøre kommunenes rammer for kommunal planlegging i Marka. Det vil etter departementets syn ikke en oppheving av en bestemmelse om hva det kan planlegges for i Marka bidra til.

En videreføring og oppdatering av bestemmelsen vil medvirke til at det både i kommunene og blant private ikke brukes unødige ressurser på å planlegge eller ta initiativ til formål som det er lite sannsynlig at vil kunne godkjennes innenfor rammen av de hensyn markaloven skal fremme. Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre gjeldende § 7 første ledd i ny § 6, og tilføye nye tiltak til denne punktlisten i henholdsvis *ny bokstav e, f og g*:

- e. begrenset spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse i Sørkedalen og Maridalen når utbyggingen er nødvendig for å opprettholde et etablert lokalsamfunn
- f. utvidelse, modernisering eller etablering av serverings- eller overnattingsvirksomhet som har til formål å fremme, eller som samlet sett har flere fordeler enn ulemper for friluftsliv, idrett eller naturopplevelse
- g. tiltak som har til formål å fremme eller tilrettelegge for friluftsliv, idrett eller naturopplevelse for allmenheten

En konsekvens av forslaget til *ny bokstav e* er at det på visse vilkår, etter en konkret vurdering, kan stadfestes planer for noe mer utbygging av boliger i Maridalen og Sørkedalen, men ikke ellers i Marka. Departementet vurderer at dette er i tråd med Stortingets føringer, og mener dette bør reflekteres i loven.

For det første må utbyggingen være *begrenset* og *spredt*. Dette er i tråd med lovens formålsbestemmelse og gjeldende forvaltningspraksis. Endringen medfører at det nå følger direkte av lovens ordlyd at det ikke kan etableres nye store og tett utbygde byggefelt. Forslaget til vilkåret *i tilknytning til eksisterende bebyggelse* er også i tråd med forvaltningspraksis og føringer i forarbeidene. Forslaget betyr at det nå følger direkte av loven av utbyggingen må ha nærhet til eksisterende bebyggelse og at det ikke kan stadfestes planer om etablering av helt nye grender i Marka. Endelig er det et krav at utbyggingen er *nødvendig for å opprettholde et etablert lokalsamfunn*. Dette er i tråd med forståelse av føringer i forarbeidene og etablert forvaltningspraksis. Som del av vurderingen av vilkåret «nødvendig» bør det vektlegges hvilken betydning utbyggingen

har for folketall og tjenestetilbud. Departementet viser også til at det klart er i tråd med markalovens formål å prioritere friluftsliv, idrett og naturopplevelse fremfor ny bebyggelse, og dette må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, jf. gjeldende § 6 annet ledd og ny § 7 annet ledd.

I tråd med Stortingets føringer, vil det med forslaget til *ny bokstav f* fremgå klart av loven at det er relativt strenge vilkår for utvidelse, modernisering eller etablering av serverings- eller overnattingsvirksomhet. En forutsetning for slike planer er at de har til formål å fremme, eller samlet sett har flere fordeler enn ulemper for friluftsliv, idrett eller naturopplevelse. Det vil ikke være adgang til å etablere virksomheter i Marka etter denne bestemmelsen når de ikke har slike virkninger.

I sakene om Sørli gård og Solobservatoriet nevnt over, stadfestet departementet reguleringsplan for to tiltak som hadde til formål å fremme eller tilrettelegge for friluftsliv, idrett eller naturopplevelse. Departementet foreslår at markaloven i ny § 6 bokstav g får hjemmel til at kommunale planer kan åpne for slike tiltak. Ved at bestemmelsen stiller krav om nevnte formål og virkninger, vil bestemmelsen ikke gi hjemmel til å etablere virksomheter som primært har kommersielle eller andre formål, som kultur eller religion.

Departementet viser til at både utfartsparkering og tiltak til ulike typer militære formål kan anses omfattet av gjeldende § 7 første ledd bokstav d. For å klargjøre dette i loven foreslår departementet at opplistingen i ny § 6 *bokstav d* tilføyes «utfartsparkering» og at «tiltak til ulike typer militære formål» får et eget punkt i *bokstav h*.

I ny bokstav *i* foreslår departementet å klargjøre det som allerede anses å følge av gjeldende rett: Nye planer kan videreføre tiltak som er i tråd med tidligere vedtak etter markaloven. I bestemmelsen ligger også en materiell begrensing: Tiltaket kan bare videreføres i den grad det er innenfor rammen av tidligere stadfestet plan, tillatelse eller dispensasjon.

Punktlisten av tiltak i ny § 6 første ledd må etter dette anses som uttømmende. Kommunale planer kan ikke åpne for andre tiltak enn de som er nevnt i denne bestemmelsen.

En følge av forslaget sammenlignet med Statsforvalterens forslag er at tiltak som er omfattet av plan i henhold til ny § 6 skal vurderes etter en noe enklere vurdering i § 14 (tillatelse til tiltak) i stedet for etter de strengere kriteriene som følger av § 15



(dispensasjon). Se kap. 5 under om hovedregelen for behandling av søknader om tillatelser og forslag til unntak fra dette for bygge- og anleggstiltak i landbruket.

Departementet foreslår videre å innarbeide øvrige deler av gjeldende § 7 annet og tredje ledd i ny § 7.

Departementet viser til at punktlistene i lover enten angis i form av bokstaver eller med nummer. I nyere lovgivning er bokstaver mest vanlig. Markaloven har i §§ 7, 10 og 13 begge varianter. Statsforvalteren har i utkast til § 5 foreslått bokstaver. For å angi punktlistene i loven på en enhetlig måte foreslår departementet at bokstaver brukes også i ny § 6, samt i §§ 5, 10, 13, og 14.

Departementet foreslår at ny § 6 innledes med at det er kommunale planer «etter plan- og bygningsloven» som kan åpne opp for nevnte tiltak. Tilføyelsen av plan- og bygningsloven medfører ingen endringer i gjeldende rett, men er ment å presisere at plan- og bygningsloven gjelder for planprosessen.

#### **4.3.4 Igangsetting av planarbeid og stadfesting av planer (gjeldende § 6, ny § 7)**

Departementet foreslår å videreføre gjeldende § 6 første og andre ledd uendret som ny § 7 første og andre ledd. En tilpasset versjon av gjeldende § 7 andre ledd annet punktum tas inn som andre punktum i andre ledd i den nye § 7. Departementet mener dette er en god løsning. Ny § 6 rendyrkes som et unntak fra § 5, mens ny § 7 første og annet ledd får inn bestemmelser om behandling av planer om tiltak som nevnt i § 6. Dette medfører ingen endringer i gjeldende rett.

Som nevnt i kapittel 3.3 foreslår departementet et nytt § 7 tredje ledd for tiltak omfattet av §§ 3 a og 3 b (skjermingsverdige objekter mm.). I slike situasjoner er det ikke krav om samtykke til igangsetting av planarbeid eller stadfesting av kommunens endelige vedtak om plan..

Departementet foreslår til slutt å innarbeide gjeldende § 7 tredje ledd som nytt fjerde ledd i ny § 7. På den måten samles alle bestemmelser om behandling av kommunale og statlige planer i samme paragraf. Det er ikke krav om tillatelse for igangsetting av arbeid med statlige planer i Marka.

#### **4.3.5 Reguleringsplikt for landbruksvei**

Departementet viser til at gjeldende § 7 første ledd nr. 1, som videreføres i utkast til ny § 6 nr. 1, inneholder bestemmelser om at kommunale planer kan åpne for bygge- og

anleggstiltak i landbruket. Kommunal- og distriktsdepartementets tolkningsuttalelse<sup>12</sup> om at det i noen tilfeller kan være reguleringsplikt for landbruksveier krever derfor ikke endringer i markaloven. Eventuelle reguleringsplaner om landbruksvei vil etter markaloven bli behandlet på samme måte som andre tiltak det er reguleringsplikt for etter plan- og bygningsloven.

---

<sup>12</sup> [§§ 11-9 nr. 1 og 12-1 - Tolkningsuttalelse om reguleringsplikt for landbruksvei - regjeringen.no](#)

## 5 Bestemmelser om hva det kan gis tillatelse til (§14)

### 5.1 Gjeldende rett

#### 5.1.1 Innledning

Markaloven § 14 stiller krav om at tiltak omfattet av loven bare kan settes i verk dersom myndighet etter loven gir tillatelse til det. I dette kapitlet vurderer departementet om markaloven i det hele tatt bør ha en bestemmelse om *tillatelse* i tillegg til bestemmelser om *dispensasjon* (kap. 6), og hvordan den i så fall skal utformes, eller om alle saker i stedet skal behandles som dispensasjon. Temaet er nært knyttet til bestemmelser om hvilke tiltak kommunale planer kan åpne opp for, jf. §§ 6 og 7 og kap. 4 over.

Søknadspliktige tiltak etter markaloven kan i dag deles inn i tre grupper:

1. Tiltak som er avhengig av dispensasjon etter § 15
2. Tiltak som er avhengig av det som kan omtales som ordinær tillatelse etter § 14 første ledd
3. Tiltak som er avhengig av tillatelse, men som kan behandles etter den forenklete prosessen etter § 14 andre ledd

Det følger av § 14 første ledd første punktum at tiltak som er «omfattet av loven kan bare settes i verk dersom det er gitt tillatelse av myndigheten etter loven». Tillatelse etter bestemmelsen er ment å benyttes for å godkjenne enkelttiltak som ligger innenfor rammen av lovens bestemmelser, og som er i samsvar med eventuelle arealplaner. Dispensasjon etter § 15 skal derimot benyttes i tilfeller der det er nødvendig å gjøre unntak fra lovens bestemmelser eller arealplaner som er vedtatt i tråd med lovens bestemmelser. Dispensasjon omtales nærmere i kapittel 6 under.

Hvis man bare ser på ordlyden i § 14 første ledd første punktum er det ikke umiddelbart klart hvilke tiltak som er «omfattet av loven» og som det kan gis tillatelse til. Av § 14 andre ledd følger det at bestemmelsen i alle fall gjelder tiltakene omtalt i § 7 første ledd nr. 1- 4. Ut fra lovens systematikk og uttalelser i forarbeidene gjelder § 14 også tiltak som nevnt i § 9. Disse to sakstypene skal imidlertid behandles på to ulike måter:

#### 5.1.2 Tillatelse etter § 14 første ledd annet punktum

§ 14 første ledd annet punktum lyder:

*«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.»*

Bestemmelsen gjelder tiltak som nevnt i § 9 (tilrettelegging for ferdsel, stier og løyper). Vurderingstemaet her gjelder ifølge proposisjonen side 46 samfunnsmessige interesser, og ikke fordeler for den enkelte søker. Fordeler en søker har av et tiltak vil normalt ikke kunne grunngi at det gis tillatelse på bekostning av friluftslivet eller naturmiljøet. Vurderingene av om det skal gis tillatelse er såkalt fritt skjønn, mens vurderingen av fordeler og ulemper er *rettsanvendelse*. Vedtakene skal derfor grunngis på en slik måte at vurderingene av dette kan etterprøves.

### **5.1.3 Tillatelse etter § 14 annet ledd**

Av § 14 annet ledd følger det:

*«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.»*

Søknader som går inn under § 7 gjelder tiltak omfattet av plan i henhold til § 7 nr. 1 til 4. Slike tiltak skal ikke vurderes opp mot vilkårene i første ledd. Saksbehandlingen skal «begrenses til å kontrollere om tiltaket er i samsvar med de vilkår som fremgår av § 7».

Det er med grunnlag i ordlyden alene ikke entydig hva som ligger i «de vilkår som fremgår av § 7». Ett tolkingsalternativ er å kontrollere at tiltaket er omfattet av plan som nevnt i § 7 første ledd nr. 1 til 4, og i tråd med eventuelle føringer eller bestemmelser i slik plan. Det reiser igjen spørsmål ved om planen konkret må ha tatt stilling til utforming eller lokalisering av tiltaket.

Sivilombudet har i klagesak SOM-2017-142 (Dammyrdalsveien) uttalt at dersom et areal er angitt som LNF-område, er det ikke krav om at et landbrukstiltak, for eksempel en landbruksvei, konkret må fremgå av den aktuelle planen. Da er det gjennom lovens eller planens angivelse av arealformålet LNF allerede besluttet å «åpne for» tiltaket, jf. § 7 nr. 1. Som følge av dette vil saksbehandlingen i slike tilfelle bare begrense seg til å kontrollere at «tiltaket er i samsvar med de vilkår som følger av § 7». I praksis betyr det at det skal vurderes om tiltaket er nødvendig som del av landbruksnæring, og om tiltaket er i tråd med eventuelle føringer eller bestemmelser fastsatt i planen. Det er ikke anledning til å vurdere konsekvenser tiltaket har for ivaretagelse av markalovens formål.

I Brenna-saken kom Sivilombudet etter en konkret vurdering til motsatt resultat når det gjelder ny spredt bebyggelse i tilknytning til eksisterende bebyggelse:

*«Hverken lovteksten eller forarbeidene omtaler spesifikt hvordan søknader om tiltak som inngår i en kommunal plan uten at de er omfattet av § 7, skal behandles. Etter ombudets syn er det imidlertid vanskelig å forene med markalovens ordlyd at tiltak som ikke er omfattet av § 7 første ledd, skal behandles etter den forenklete prosedyren i § 14 annet ledd. Lovgiverne har i § 7 eksplisitt tatt stilling til hvilke spesifiserte typer tiltak som skal underlegges denne behandlingsmåten. Den spesifiserte oppregningen i § 7 første ledd er så konkret at den etter ombudets syn ikke kan suppleres uten klare holdepunkter i forarbeidene. Slike holdepunkter finnes ikke. (...) Ombudet vil her peke på at det kan variere hvor presist et tiltak er utformet og vurdert i planen. Departementets vurdering av om planen er i samsvar med markalovens formål, vil som regel måtte gjøres på et mer overordnet og abstrakt nivå, særlig i de tilfeller hvor departementet stadfester en kommuneplan. Ved at søknaden blir behandlet etter § 14 første ledd, kan virkningene av tiltaket slik det blir utformet konkret, bli vurdert opp mot markalovens formål.»*

Departementet er enig i at tiltak med slike virkninger bør behandles etter gjeldende § 14 første ledd.

Et annet tolkningsalternativ er at § 14 også viser til § 7 annet ledd. Det medfører i så fall at kommunen også skal kontrollere om de vilkår som fremgår av § 7 annet ledd (departementets understrekning) er oppfylt:

*«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.»*

Dette kan tale for at selv om saksbehandlingen skal være begrenset, skal kommunen også ved behandling av hvert enkelt tiltak vurdere om det lar seg forene med lovens formål. Lovens formålsparagraf kan i seg selv også tale for et slikt tolkningsalternativ. Forarbeidene gir ingen holdepunkter for en klar konklusjon. Det foreligger ikke rettspraksis.

I brev 21. desember 2010 til Norges Bondelag med kopi til Landbruks- og matdepartementet og berørte fylkesmenn skrev daværende Miljøverndepartementet:

*«Bygge- og anleggsforbudet i markaloven § 5 gjelder ikke for tiltak i landbruket. Departementet gjør imidlertid oppmerksom på at bygge- og anleggstiltak i*

*landbruksvirksomhet som inngår i vedtatt arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan i samsvar med markaloven, likevel må ha tillatelse etter markaloven § 14 før de kan gjennomføres, selv om tiltaket faller innenfor landbruksbegrepet. Søknadsbehandlingen skal være forenklet, begrenset til å kontrollere at tiltaket er i samsvar med de vilkår som framgår av § 7, jf. § 14 annet ledd, det vil si om det er et landbrukstiltak, at det er i samsvar med planen og at det lar seg forene med lovens formål. (jf. også Innst.O. nr. 58 (2008-2009) side 20).»*

Etter departementets syn taler dette for at § 14 annet ledd medfører en noe mer konkret vurdering enn å bare kontrollere at tiltaket er i tråd med plan. Departementet konstaterer likevel at myndighetene i forvaltningspraksis trolig i stor grad har fulgt en nokså innskrenkende tolkning av både § 7 annet ledd og § 14 annet ledd, det vil si at saksbehandlingen har vært begrenset til å kontrollere om tiltaket er i henhold til plan, jf. § 7 første ledd, og at man i ved vurdering av tillatelsene ikke har gjort en vurdering knyttet til vilkåret i § 14 annet ledd første punktum om at 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». Departementet vektlegger samtidig at det ikke er helt uten betydning at ansvarlig departement året etter at loven trådte i kraft uttalte seg såpass klart om en tolkning av bestemmelsen som er mer i tråd med en naturlig fortolkning av dens ordlyd og som er mer i samsvar med lovens formålsbestemmelse. Departementet anser derfor gjeldende rett som noe usikker og vurderer at det er behov for å klargjøre direkte i loven hvilke tema kommunen kan og skal vurdere når det gis tillatelse til tiltak omfattet av loven, dersom loven fortsatt skal ha slik bestemmelse i tillegg til dispensasjonsbestemmelse.

#### **5.1.4 Tillatelse til bygging av landbruksvei og reguleringsplikt for dette**

Som nevnt i kap. 4.1.4 kan det i enkelte tilfeller være reguleringsplikt for bygging av landbruksvei. I henhold til forvaltningspraksis og uttalelser fra lovavdelingen og Sivilombudet om § 14 annet ledd, er saksbehandling for landbruksvei etter gjeldende rett begrenset til å kontrollere at tiltak er i henhold til plan. Er det ikke reguleringsplikt betyr det etter gjeldende rett at kommunen bare skal kontrollere at veien har landbruksformål og at området er avsatt til LNF-område i kommuneplan. Er det reguleringsplikt etter plan- og bygningsloven må kommunen i tillegg undersøke om den planlagte veien er i samsvar med stadfestet reguleringsplan.

Planplikt kan følge direkte av pbl. § 12-1 tredje ledd, eller av bestemmelse i kommuneplan jf. pbl. § 11-9 nr. 1. Der det klart fremgår av plan at det skal utarbeides reguleringsplan for et tiltak, men så ikke har skjedd, er tiltaket ikke samsvar med planen. Da er det heller ikke adgang til å gi tillatelse etter markaloven § 14.

Det er også noe tvilsomt om det er adgang til å gi tillatelse der planplikt følger av en tolkning av pbl. § 12-1 tredje ledd eller markaloven § 9 første ledd. Det kan argumenteres for at tiltaket uten nødvendig plan ikke anses som omfattet av «kommunale planer som åpner for (...) tiltak i landbruk, herunder bygninger og terrenginngrep», jf. § 7 første ledd nr. 1. I tillegg er det heller ikke vedtatt og stadfestet plan i henhold til de krav som følger av § 7 annet ledd. Departementet viser også til at den forenklete behandlingen § 14 annet ledd anviser bygger på en forutsetning om tiltaket skal være vurdert på plannivå i samsvar med de kravene som følger av § 7, jf. proposisjonen side 40:

*«Kommunen kan gi tillatelse til tiltak i henhold til § 7, jf. § 14, dersom tiltaket er i samsvar med vedtatt arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan, og er stadfestet av departementet i henhold til § 6 og § 7 annet ledd.»*

Departementet vurderer at det er behov for å klargjøre i loven hvilken betydning planplikt etter plan- og bygningsloven eller markaloven har for behandling av søknader etter markaloven § 14.

### **5.1.5 Tillatelse til andre tiltak**

Som nevnt i kap. 4 må det anses som gjeldende rett at forbudet i markaloven § 5 ikke er til hinder for at det kan planlegges for noen flere tiltak enn de som er nevnt i gjeldende § 7 (ny § 6). Det må være klart at § 14 også gjelder for slike tiltak. Det reiser igjen spørsmål om hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for andre tiltak enn de som er nevnt eksplisitt i § 7 nr. 1 til 4 og § 9.

Når det gjelder begrenset spredt boligutbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse legger departementet i tråd med Sivilombudets uttaler i Brenna-saken til grunn at slike tiltak skal behandles etter § 14 første ledd. Ombudet viser her til at opplistingen i gjeldende § 7 er nokså spesifikk og at lovgiver dermed har tatt stilling til hvilke tiltak som skal behandles etter den forenklete prosedyre som følger av § 14 annet ledd. Det finnes heller ikke holdepunkter i forarbeidene som kan tale for annet. Det følger videre av Rundskriv T-2009-3 punkt 1 at planbehandlede tiltak som ikke omfattes av § 7 skal

behandles etter § 14 første ledd. Ombudet peker i Brenna-saken også andre momenter som kan tale for en grundigere vurdering av enkelttiltak, til tross for at planen tiltaket inngår i, er vurdert opp mot markalovens formål og stadfestete av departementet:

*«Ombudet vil her peke på at det kan variere hvor presist et tiltak er utformet og vurdert i planen. Departementets vurdering av om planen er i samsvar med markalovens formål, vil som regel måtte gjøres på et mer overordnet og abstrakt nivå, særlig i de tilfeller hvor departementet stadfester en kommuneplan. Ved at søknaden blir behandlet etter § 14 første ledd, kan virkningene av tiltaket slik det blir utformet konkret, bli vurdert opp mot markalovens formål. (...)*

*Hverken plankartet eller bestemmelsene avgjør altså nøyaktig antall hus per felt, plassering av dem, høyde eller takvinkel. Slike forhold kan etter omstendighetene ha betydning ved en vurdering opp mot markalovens formål.»*

Departementet er enig i at også disse hensyn som taler for å behandle visse former for bygge- og anleggstiltak etter gjeldende § 14 første ledd.

## **5.2 Statsforvalterens vurdering og forslag**

Statsforvalteren vurderer at nåværende system omtalt i 5.1 er mindre tilfredsstillende. Det er for det første ut fra dagens ordlyd uklart hvilke tiltak som er «omfattet av loven», og hvilke tiltak som er avhengige av tillatelse etter § 14 og hvilke som krever dispensasjon etter § 15. Bygge- og anleggsforbudet i § 5 tilsier at nær sagt alle tiltak er forbudt i marka og avhengige av dispensasjon. Det kan også stilles spørsmål ved om det er behov for tre ulike former for søknadsplikt etter markaloven. Dersom behovet er lovlighetskontroll, kan dette utføres med hjemmel i kommuneloven § 27-1. Videre mener statsforvalteren det er noe tvilsomt hvor stor den reelle forskjellen er mellom vilkårene for å gi dispensasjon og for å gi tillatelse. Statsforvalteren foreslår på denne bakgrunn å oppheve § 14 om søknader det kan gis tillatelse til.

## **5.3 Departementets vurdering og forslag**

Departementet vurderer som Statsforvalteren at dagens system er mindre heldig. Sivilombudet har i saken om Dammyrdalsveien også pekt på behov for lovendringer. Departementet foreslår imidlertid en annen løsning enn Statsforvalteren.

Som redegjort for i kap. 3 over har lovgiver flere steder i lovprosessen klart gitt uttrykk for at det skal være mulig å få tillatelse til en rekke tiltak i Marka. Departementet



vurderer at det ikke er hensiktsmessig at flere av disse relativt hyppig forekommende tiltakstypene må behandles som dispensasjonssak etter § 15, som vil være en konsekvens av Statsforvalterens forslag. Dette taler for å ikke oppheve § 14 uten videre og at disse tiltakene fortsatt bør vurderes på en enklere måte enn etter § 15. Departementet vurderer at dette vil både forvaltningen og grunneiere være tjent med, samtidig som det ikke utfordrer ivaretagelsen av markalovens formål.

En relevant innvending mot gjeldende § 14 er at det er uklart hvilke tiltak som anses som «omfattet av loven», jf. ordlyden i § 14 første ledd. Departementet mener det er mulig å løse uklarheten rundt dette ved å endre bestemmelsen slik at den uttømmende angir hvilke tiltak det kan gis tillatelse til.

Dersom det fortsatt skal være en bestemmelse om tillatelse er det også behov for å klargjøre bedre i loven hvilke tema forvaltningsmyndigheten skal vurdere. Sivilombudets klagesaker om Brenna og Dammyrdalsveien illustrerer at enkelttiltak som tidligere er vurdert nokså overordnet og på abstrakt nivå i kommuneplan, særlig i kommuneplanens arealdel, kan ha stor betydning for hvordan markalovens formål ivaretas når tiltaket skal utformes mer konkret og iverksettes. Det gir derfor mening at enkelte tiltak vurderes noe mer konkret enn å kun kontrollere at tiltaket er i samsvar med plan, selv om planen som tiltaket er hjemlet i er omfattet av § 7 første ledd nr. 1 til d og stadfestet av departementet. Departementet viser også til at Sivilombudet i klagesaken om Dammyrdalsveien pekte på uheldige sider ved dagens forvaltningspraksis:

*«Ombudsmannen ser at klagers forståelse av forholdet mellom § 14 første ledd første punktum og annet ledd kan gi en god sammenheng i regelverket: Dersom et landbrukstiltak er konkret behandlet i en kommune- eller reguleringsplan som oppfyller plan- og bygningslovens krav om blant annet utredning og offentlighet, vil det i liten grad være behov for den vurderingen § 14 første ledd første punktum gir anvisning på. Dersom det foreligger slik plan, men uten at det konkrete landbrukstiltaket har vært en del av planbehandlingen, har ikke planmyndighetene vurdert tiltaket opp mot øvrige interesser. Behovet for forholdsmessighetsvurderingen etter § 14 første ledd første punktum vil da vært langt større for å kunne ivareta hensynene bak loven, jf. § 1. (...)*

*Avslutningsvis peker ombudsmannen likevel på at både § 14 og § 7 med fordel kunne vært klarere og mer presist formulert, slik at lovens bestemmelser ble lettere tilgjengelig.*

*Departementet oppfordres til å gjøre noe med dette ved en eventuell fremtidig revisjon av loven.»*

Departementet slutter seg til og vil vektlegge disse vurderingene når en ny § 14 utformes. Departementet har vurdert ulike hovedalternativer som kan ivareta noe av det Sivilombudet påpeker. Samtidig kan det i lys av Stortingets vurdering av bygge- og anleggstiltak i landbruk i Marka være behov for enketelte tilpasninger, se kap. 5.4. Departementet vil først mer generelt vurdere to hovedalternativer:

### **Alternativ 1**

Ett alternativ er en bestemmelse der det klargjøres hvilke tiltak som skal behandles etter henholdsvis ordinær og forenklet prosedyre. Dette vil ligne dagens bestemmelse. En ulempe med et slikt alternativ er at en ny bestemmelse må ta stilling til hvilke tema kommunen skal vurdere når de vurderer saken etter de to alternativene. Skal den forenklede behandlingen kun være begrenset til en kontroll av om tiltaket er i tråd med plan (slik bestemmelsen har blitt praktisert frem til nå), vil dette ikke ivareta vesentlige mangler ved dagens system slik Sivilombudet har pekt på. Dette er kan være aktuelt der et tiltak er i tråd med kommunedelplan eller arealformål i kommuneplanens arealdel, men ikke er behandlet i reguleringsplan og konkret vurdert opp mot markalovens formål. Flere av tiltakene kommunale planer kan åpne for i Marka kan ha svært stor betydning for ivaretagelse av markalovens formål, også uten at dette er blir vurdert konkret på kommuneplannivå. Dette tilsier at alle tiltak behandles likt og omfatter en vurdering av virkningene av tiltaket ved behandling av tillatelse, og ikke bare ved behandling av den forutgående, ofte mer overordnede planen.

### **Alternativ 2**

Skal kommunen i stedet vurdere alle tiltakene likt, og opp mot vilkårene i gjeldende § 14 første ledd annet punktum slik Sivilombudet konkluderte med i Brenna-saken<sup>13</sup>, kan vurderingen bli unødig omfattende og streng. Departementet vurderer ikke dette som hensiktsmessig i alle saker. *Et annet* alternativ kan derfor være en bestemmelse som ikke skiller på hvilke tiltak det kan gis tillatelse til og der det heller ikke gjelder noen vilkår for å gi tillatelse til tiltak som er omfattet av bestemmelsen. Departementet viser til Statsforvalterens vurdering av at det ikke alltid er like klart hvor stor den reelle

---

<sup>13</sup> [Tillatelse til oppføring av boliger i Oslomarka - Sivilombudet](#)

forskjellen er mellom vilkårene for dispensasjon i § 15 og vilkårene for tillatelse etter § 14 første ledd er i dagens lov. Departementet vurderer videre at det normalt vil være mindre behov for strenge vilkår for tillatelse dersom loven først har anvist at det kan planlegges for en spesifikk type tiltak, og departementet deretter har vurdert og stadfestet en plan som åpner for det konkrete tiltaket, herunder vurdert tiltaket opp mot markalovens formål. Samtidig vektlegger departementet slik også Sivilombudet har pekt på, at planer på overordnet nivå ikke alltid sikrer eller er egnet til å sikre ivaretagelse av markalovens formål.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en vesentlig forenklet og *ny § 14* om tillatelser: Alle saker omfattet av bestemmelsen vurderes på samme måte (unntatt landbrukstiltak, se pkt. 5.4). Vilråene for å gi tillatelse til tiltak og bestemmelsen om at saksbehandlingen skal begrenses til å kontrollere at tiltaket er i samsvar med de vilkår som følger av § 7 oppheves. Avgjørelsen vil derfor i stor grad bero på forvaltningens frie skjønn. I det frie skjønnet vil ivaretagelsens av lovens formål, her som ellers i annen forvaltningsrett, være sentrale momenter i vurderingen. Selve vurderingen av disse hensynene kan ikke overprøves av domstolene. For å sikre at hensynene faktisk vurderes og at vurderingen blir etterprøvbart, forslår departementet en bestemmelse om at vurderingen og vektleggingen av disse hensynene skal fremgå av beslutningen.

Løsningen departementet foreslår i dette alternativet rendyrker og skiller klarere mellom de ulike typer vurderinger og vedtak i markaloven. Loven får med en slik utforming:

- En bestemmelse med et generelt forbud mot bygge- og anleggstiltak etterfulgt av oppstilling av hvilke tiltak som er omfattet av forbudet (§ 5 første ledd)
- En bestemmelse som gjør flere unntak fra forbudet mot bygge- og anleggstiltak, og der tiltakene kan gjennomføres ubyråkratisk, helt uten søknad (§ 5 annet ledd)
- En bestemmelse om visse tiltak som forvaltningsmyndigheten etter søknad og under fritt skjønn kan vurdere om det skal gis tillatelse til (§ 14 første ledd, men med særregulering av landbrukstiltak, se pkt. 5.4)
- En generell dispensasjonsbestemmelse med vilkår for dispensasjon. Denne vil gjelde for tiltak som ikke er omfattet av unntak fra forbudet etter § 5 annet ledd, eller tiltak som det ikke kan gis tillatelse til etter § 14 første ledd.

Dispensasjonsbestemmelsen foreslås plassert i § 15 som i dag, og omtales nedenfor

Forslaget til § 14 *første ledd bokstav a* gir hjemmel til å gi tillatelse til tiltak som er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. §§ 6 og 7. Forslag til *bokstav b* gjelder etablering av stier og løyper. I forslag til *bokstav c* klargjøres det at det også kan gis tillatelse til å gjenoppføre bygninger som har gått tapt ved brann eller naturskade.

Departementet foreslår i ny § 14 annet ledd at det skal fremgå av beslutningen hvilken betydning tiltaket har for ivaretagelse av lovens formål og hvordan dette eventuelt er vektlagt. Bestemmelsen vil ha mest praktisk betydning der et tiltak ikke krever reguleringsplan, men er i samsvar med kommuneplanens arealdel. Er tiltaket i samsvar med stadfestet reguleringsplan, vil tiltakets fordeler og ulemper for friluftsliv, naturmiljø og idrett i de aller fleste tilfeller være mer konkret vurdert gjennom både kommunens behandling og særlig departementets senere stadfesting av planen. Dermed vil kommunens behandling av tillatelse etter markaloven § 14 der tiltaket er omfattet av reguleringsplan ofte stille mindre krav til begrunnelse, og mer ligne dagens forenklete prosedyre. For tiltak som er omfattet av kommuneplan, men ikke er omfattet av en reguleringsplan vil forslaget til tross for krav om begrunnelse, medføre forenklet vurdering sammenlignet med hva som i dag anses som gjeldende rett etter § 14 første ledd. Forslaget medfører også forenkling sammenlignet med om alle tiltak omfattet av loven må vurderes som dispensasjonssak etter § 15 i tråd med Statsforvalterens forslag.

Kommunene må påregne å bruke noe mer tid på å grunngi de faktiske forhold og hensyn beslutninger etter ny § 14 bygger på. Kommunene og Statsforvalteren i Oslo og Viken må også påregnes at noen flere vedtak enn i dag vil bli påklaget.

Det vil fortsatt i stor grad være opp til kommunalt skjønn og selvstyre om tillatelse skal gis eller ikke. Departementet viser videre til at forvaltningsloven § 34 annet ledd som understreker betydningen av lokalt selvstyre:

*«Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret.»*

Departementet vurderer derfor at forslaget i seg selv ikke vil føre til en endret forvaltning i marka. Dette vil i stor grad være opp til kommunene, men allmenheten vil i tråd med miljøinformasjonslovens formål få mer informasjon om hva som ligger til grunn for enkeltvedtak etter bestemmelsen.

Departementet foreslår videre en bestemmelse i tredje ledd som klargjør at det ikke kan gis tillatelse etter § 14 der det er krav om å utarbeide reguleringsplan og slik plan ikke er vedtatt. For tiltak som er omfattet av planplikt i medhold av planbestemmelsen anses dette å klargjøre gjeldende rett. For tiltak som er omfattet av planplikt i medhold av plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd eller markaloven § 9 første ledd anses forslaget å klargjøre en noe uklar rettssituasjon, se kap. 5.1.4. Departementet viser til at det kan være grunn til å behandle alle disse tilfellene likt, slik at det for kommunene blir oversiktlig å behandle sakstypene. Departementet viser også til at *proposisjonen* side 40 synes å forutsette en viss planbehandling for at det skal kunne gis tillatelse etter § 14. Departementet foreslår at den nye bestemmelsen lyder:

*«For tiltak som utløser krav om reguleringsplan etter bestemmelse i eller i medhold av denne lov eller plan- og bygningsloven, må stadfestet reguleringsplan foreligge før kommunen kan gi tillatelse etter første ledd.»*

Departementet foreslår at § 14 får ny overskrift for å mer presist angi hva den gjelder: *Tiltak kommunen kan gi tillatelse til.*

## **5.4 Unntak for bygge- og anleggstiltak i landbruket**

Departementet viser til vurderingen i kap. 5.1 om at bygge- og anleggstiltak i landbruket etter gjeldende rett er omfattet av markalovens virkeområde, men at det er uklart hvordan Stortinget under behandlingen av proposisjonen konkret ønsket at søknader om disse tiltakene skulle behandles.

Etter markaloven kreves det i dag tillatelse i tråd med den forenklete prosedyren i gjeldende § 14 annet ledd. Departementet vektlegger at det fremstår rimelig klart at Stortinget uansett ønsket at bygge- og anleggstiltak i landbruket skulle behandles på en mer lempelig måte enn andre bygge- og anleggstiltak i marka. Departementet har derfor vurdert om bygge- og anleggstiltak i Marka skal tas helt ut av markalovens saklige virkeområde, slik som departementet foreslår for konsesjonspliktige energitiltak. Det vil i så fall medføre en vesentlig endring i gjeldende rett. I motsetning til konsesjonspliktige energitiltak, utløser bygge- og anleggstiltak i landbruket saksbehandling etter

markaloven § 14. I tillegg kan det i noen tilfeller følge planplikt for bygge- og anleggstiltak i landbruket av enten plan- og bygningsloven eller av bestemmelse i kommuneplan. Da skal slike saker behandles som stadfestingssaker etter markaloven, jf. gjeldende §§ 6 og 7. Departementet forslår foreløpig derfor å videreføre gjeldende rett, slik at bygge- og anleggstiltak fortsatt omfattes av markaloven.

Departementet har vurdert om løsningen som nevnt i kap. 5.3 om krav til begrunnelse og rekkefølgebestemmelse ved planplikt også skal gjelde for landbrukstiltakene, men viser til at også disse forslagene medfører endringer i loven for landbrukstiltakene. Departementet foreslår derfor primært at disse reglene ikke skal gjelde for landbrukstiltakene. Departementet foreslår i stedet en løsning som antakelig er mest i samsvar med praksis for landbrukstiltak i dag. Departementet foreslår følgende unntak om dette i *ny § 14 fjerde ledd*:

*«Annet og tredje ledd gjelder ikke for bygge- og anleggstiltak i landbruket. Søknadsbehandlingen begrenses til å kontrollere at tiltaket har landbruksformål og inngår i et område med arealformål landbruk, natur og friluftformål (LNF-område), jf. § 4 første ledd eller plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 5.»*

I første punktum klargjøres det at kommunen kan gi tillatelse etter markaloven til bygge- og anleggstiltak i landbruket selv om det ikke foreligger stadfestet reguleringsplan ved eventuell planplikt. Videre gjør første punktum unntak fra kravet i annet ledd om begrunnelse. Annet punktum bygger delvis på ordlyden i gjeldende § 14 annet ledd, og medfører at dagens praksis med forenklet søknadsbehandling for bygge- og anleggstiltak i landbruket i Marka videreføres.

I lys av den spesielle bakgrunnen for dagens regler i markaloven om bygge- og anleggstiltak i landbruket, ber departementet høringsinstansene særskilt om synspunkter på om disse tiltakene skal tas ut av markalovens virkeområde slik som foreslått for konsesjonspliktige energiltak. Videre bes høringsinstansene om å uttale seg om hvilke saksbehandlingsregler som bør gjelde dersom bygge- og anleggstiltak i landbruket fortsatt skal omfattes av markaloven, jf. ovennevnte om dette.

## 6 Dispensasjon (§ 15)

Markaloven § 15 åpner for at det kan gis dispensasjon fra enkelte bestemmelser i loven for tiltak, og gir regler for behandling av slike dispensasjoner.

I dette kapitlet vurderer departementet grunnlag for dispensasjon og ny bestemmelse om kommunens myndighet der direkte berørt myndighet har uttalt seg mot at det gis dispensasjon.

### 6.1 Gjeldende rett

#### 6.1.1 Hva det kan gis dispensasjon til

Markaloven § 15 første og annet ledd er hjemmel til å gi dispensasjon fra bestemmelsene i §§ 4, 5, 7 første ledd og 10. Både kommunen og departementet har slik myndighet, med unntak av tiltak omfattet av § 7 nr. 4: Her kan bare departementet gi dispensasjon.

Henvisningen til at det kan gis dispensasjon fra §§ 4, 5 og 10 reiser ingen særskilte problemstillinger. Det er derimot uklart hvilken betydning det har at loven åpner for å gi dispensasjon fra bestemmelsene i § 7 første ledd nr. 1-4. Her er flere mulige tolkningsalternativer. Hjemmelen kan bety at loven åpner opp for:

1. At gjennomføring av tiltak omfattet av plan som nevnt i § 7 også krever dispensasjon etter § 15.
2. At det kan gis dispensasjon fra krav om plan for nevnte tiltak.
3. At det kan gis dispensasjon til å planlegge for andre tiltak enn det som følger av § 7 første ledd.
4. At det kan gis dispensasjon fra bestemmelser i plan vedtatt med hjemmel i § 7 nr. 1 til 4.

Det første tolkningsalternativet underbygges av proposisjonens særmerknader til § 15 første ledd:

*«Første ledd legger myndigheten til å gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelsene i denne lov i § 4, § 5, § 7 første ledd nr. 1-3 og § 10 til kommunen eller departementet. Departementet kan i tillegg gi dispensasjon for tiltak etter § 7 første ledd nr. 4.»*

Særlig siste setning i merknadene kan indikere at søknader om infrastrukturtiltak, jf. § 7 første ledd nr. 4, krever dispensasjon. Samtidig må slike tiltak være omfattet av en plan etter loven, som igjen anses som «Tiltak omfattet av loven» etter § 14. Loven har til nå blitt forstått og praktisert tillatelse etter § 14 tilstrekkelig for vurdering av enkelttiltak omfattet av plan, jf. også kap. 5. Det første tolkningsalternativet er derfor neppe riktig.

Videre peker første setning i den siterte merknaden på at det også kan gis dispensasjon fra nevnte bestemmelser i § 7. Hva det i så fall skal gis dispensasjon *fra*, er uklart. § 7 første ledd er et unntak fra §§ 4 og 5, og stiller ingen andre krav som det evt. kan dispenseres fra, annet enn at tiltaket krever «*kommunale planer*». Formuleringen «kommunale planer» må imidlertid her forstås som en prosess som primært følger av andre regler, regler som følger av generelle bestemmelser i plan- og bygningsloven og spesielle regler i markaloven. Kommunale planer skal etter markaloven § 6 stadfestes av departementet. Dersom hensikten var å åpne opp for å gjøre unntak fra krav om plan, ville det vært naturlig at § 15 åpnet opp for dispensasjon fra § 6, evt. § 6 jf. § 7 annet ledd. Departementet kan heller ikke se at det foreligger et reelt behov for unntak fra krav om plan for tiltak nevnt i § 7, eller at det har kommet til uttrykk i forarbeidene at dette har vært lovgivers intensjon. Videre følger det klart av § 15 annet ledd at det kan «... ikke dispenseres fra kravet om utarbeidelse av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven eller andre saksbehandlingsregler.» Denne bestemmelsen vil være helt uten betydning dersom § 15 første ledd skal oppfattes som en mulighet til å gi dispensasjon fra kravet om plan. Det andre tolkningsalternativet gir derfor ikke mening.

Når det gjelder det tredje tolkningsalternativet (at det kan gis dispensasjon til å planlegge for andre tiltak enn nevnt i § 7 første ledd) viser departementet til at § 15 begrenser kommunens fullmakter til § 7 nr. 1-3, mens departementet kan dispensere fra alle fire. Denne differensieringen gir liten mening dersom formålet med dispensasjonsbestemmelsen var å åpne opp for andre tiltak enn det som fremkommer av § 7 første ledd. I så fall ville kommunen også hatt myndighet til å gi dispensasjon til planlegging av bl.a. infrastrukturtiltak, hvilket det kan synes som ikke har vært intensjonen. Heller ikke dette tolkningsalternativet gir mening.

Når det gjelder det fjerde tolkningsalternativet (at det kan gis dispensasjon fra bestemmelser i plan) viser departementet til at plan- og bygningsloven har bestemmelser om dispensasjon fra bestemmelser i plan. Det kan tale for at også



markaloven har en slik adgang. Dette kan videre underbygges av at markaloven § 15 siste ledd synes å forutsette nettopp en slik mulighet:

*«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.»*

Videre viser departementet til følgende uttalelse i proposisjonen side 32:

*«Som omtalt i kap. 3.6.3 skiller loven mellom tillatelse og dispensasjon. Tillatelse etter § 14 benyttes for å godkjenne tiltak som ligger innenfor rammen av lovens bestemmelser og som er i samsvar med eventuelle arealplaner. Dispensasjon benyttes i tilfeller hvor det er nødvendig å gjøre unntak fra lovens bestemmelser eller fra vedtatte arealplaner som er vedtatt innefor (sic) rammen av markalovens formål og bestemmelser.»*

Departementet antar etter dette at den mest sannsynlige betydningen av at § 15 åpner for å gi dispensasjon fra § 7 første ledd er at det kan gis dispensasjon fra arealplaner vedtatt med hjemmel i § 7 første ledd, jf. § 6 annet ledd. Utover dette vurderer departementet at bestemmelsen gir liten selvstendig betydning.

### **6.1.2 Vilkår for dispensasjon**

Vilkårene for å gi dispensasjon og retningslinjene for den skjønnsmessige vurderingen av om dispensasjon skal gis fremgår av § 15 annet ledd:

*«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.»*

Ifølge proposisjonen side 32 og 47 er dispensasjonsregelen ment å være en snever unntaksregel som bare skal anvendes som sikkerhetsventil i spesielle tilfeller. Tillatelse etter § 14 skal brukes for tiltak som ligger innenfor rammen av lovens bestemmelser og som er i samsvar med eventuelle arealplaner. At § 15 er ment å være et snevert unntak modifieres både av andre uttalelser i proposisjonen og av flere uttalelser i innstillingen. Av proposisjonen side 47 følger det:

*«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.»*

Flertallet i komiteen uttaler side 19 i innstillingen:

*«Flertallet understreker at det generelle byggeforbudet ikke omfatter vedlikehold. Flertallet vil også påpeke at lovens formål ikke er til hinder for – etter en konkret vurdering i den enkelte sak – å kunne gi dispensasjon til hensiktsmessig modernisering og andre bygge- og anleggstiltak, som er nødvendige for å opprettholde etablerte lokalsamfunn, inkludert landbruk. (...) 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.»*

Departementet mener dette taler for at det ikke er bare i helt spesielle tilfeller det kan gis dispensasjon, men at det også kan gis dispensasjon i nokså praktiske og relativt hyppig forekommende kurante saker som dette.

I den skjønsmessige vurderingen etter § 15 første ledd om dispensasjon skal gis eller ikke, må det foretas en vurdering både av de konkrete og direkte virkningene, og av de mer indirekte og akkumulerte virkningene av det tiltaket det søkes om. Det betyr også at det i tråd med prinsippet om samlet belastning i naturmangfoldloven § 10 kan vektlegges om det senere blir gitt dispensasjon til en rekke tilsvarende tiltak. Dette kan også være en konsekvens av det grunnleggende kravet om likebehandling i forvaltningen.

Vilkårene for å gi dispensasjon etter § 15 annet ledd innebærer at 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. «Vesentlig tilsidesatt» må forstås som et strengt vilkår. Selv om lovens formål ikke blir vesentlig tilsidesatt, skal det i tillegg vurderes om fordelene ved tiltaket må anses som «klart større enn ulempene». Dersom det først er konstatert at formålet er vesentlig tilsidesatt, er det

imidlertid ikke nødvendig å gå videre til denne delen av vurderingen. Da er grunnvilkåret ikke oppfylt, og dispensasjonen skal avslås.

Når det gjelder avveiningen av fordeler og ulemper, 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 kan etter annet ledd annet punktum ikke dispenseres fra kravet om utarbeidelse av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven eller andre saksbehandlingsregler. I tredje punktum står det at «Bestemmelsene om dispensasjon i plan- og bygningsloven gjelder ikke». Ifølge proposisjonen side 47 betyr dette at «bestemmelsene om dispensasjon i plan- og bygningsloven ikke kan anvendes for å dispensere fra markalovens bestemmelser».

### **6.1.3 Konsekvensen av at berørt myndighet har uttalt seg mot dispensasjon**

Det følger av § 15 tredje ledd at kommunen ikke kan gi dispensasjon 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. Et eksempel på slik myndighet er Statsforvalteren i Oslo og Viken, som har en sentral rolle i forvaltningen av Marka. Statsforvalteren i Oslo og Viken er samtidig klageinstans for vedtak kommunene treffer som førsteinstans.

Dette har reist spørsmål om hvilke konsekvenser en negativ uttalelse fra berørt myndighet har for kommunens myndighet til å fatte vedtak i første instans. Etter ordlyden kan kommunen da ikke treffe vedtak om å gi dispensasjon. Det er imidlertid mer uklart om dette innebærer at kommunen alltid må sende slike saker til Statsforvalteren som da overtar som myndighet i førsteinstans, eller om kommunen fremdeles har anledning til å avslå søknaden dersom de uansett ikke ønsker å innvilge den. Videre kan det stilles spørsmål ved om kommunen har myndigheten til å delvis gi dispensasjon, for eksempel dersom kommunen helt eller delvis velger å imøtekomme anførsler i uttalelsen fra den berørte statlige myndigheten.

Kommunene antas å ha anledning til å avstå fra å avslå dispensasjonssøknader de selv er positive til. Disse søknadene kan oversendes Statsforvalteren som førsteinstans. Statsforvalteren behandler avslag på søknader om dispensasjon som anneninstans i

tilfeller hvor også kommunen er negative til det omsøkte tiltaket og deretter har fattet vedtak om avslag.

Dersom Statsforvalteren i Oslo og Viken har gitt negativ uttalelse, må Statsforvalteren vurdere om det kan foreligge såkalt *organinhabilitet* og om saken skal sendes til settestatsforvalter for avgjørelse i første instans eller om det er tilstrekkelig at en annen avdeling i embetet behandler saken. Kommer den negative uttalelsen fra annen regional eller statlig myndighet, kan Statsforvalteren i Oslo og Viken behandle saken i første instans.

## **6.2 Statsforvalterens vurdering og forslag**

### **6.2.1 Hva det kan dis dispensasjon til**

Som nevnt over har Statsforvalteren foreslått at alle søknader om tiltak som er omfattet av forbudet mot bygge- og anleggstiltak i § 5 skal behandles som dispensasjonssak. Dette er en følge av forslaget om å oppheve både § 7 og § 14, og innebærer dermed en viss innsnevring i adgangen til å gjennomføre tiltak som i dag er omfattet av § 7 og ulovfestet rett. Statsforvalterens forslag til dispensasjonsbestemmelse i ny § 15 første og annet ledd lyder:

*«Kommunen eller departementet kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelsene i § 4, § 5 og § 10. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.*

*For tiltak som ikke er i strid med § 4 eller reguleringsplan vedtatt i henhold til § 6 kan dispensasjon gis dersom hensynene i lovens formålsbestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt. For andre tiltak må det i tillegg foreligge fordeler ved dispensasjon som etter en samlet vurdering er 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.»*

Som følge av at Statsforvalteren foreslår å oppheve § 7, er ikke § 7 med i oppstillingen av bestemmelser det kan gis dispensasjon fra. Videre foreslås det at kommunens og departementets kompetanse skal være lik. I dag er det bare departementet som kan gi dispensasjon til tiltak som nevnte i § 7 første ledd nr. 4. Første ledd tilsvarer ellers gjeldende § 15 første ledd.

## 6.2.2 Vilkår for å gi dispensasjon

I annet ledd foreslår Statsforvalteren to ulike grunnlag for å gi dispensasjon på: Det skal kunne gis dispensasjon til tiltak som ikke er i strid med § 4 eller reguleringsplan vedtatt i henhold til § 6 «dersom hensynene i lovens formålsbestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt». Forslaget pålegger ikke noen avveining mellom fordeler og ulemper som i dag, men tiltaket må vurderes opp mot vilkåret «ikke vesentlig tilsidesatt». Forslaget grunnlegges med at tiltak som ikke strider mot vedtatte planer må antas å langt på vei være vurdert med hensyn til markalovens formål.

I utkastets annet ledd annet punktum heves terskelen for å gi dispensasjon. Denne bestemmelsen gjelder andre tiltak enn de som er omfattet av første punktum, det vil si tiltak i planer som ikke har LNF-formål, eller tiltak som ikke er omfattet av planer departementet har stadfestet. Vilkårene her gjelder i tillegg til det som følger av første punktum, og tilsvarer dermed gjeldende § 15 annet ledd.

Statsforvalteren viser til at det vært noe uklart hvordan kommunene og Statsforvalteren skal forholde seg i saker der direkte berørt myndighet har uttalt seg mot dispensasjon og at det er fordelaktig med en klargjøring. Rettstilstanden anses også uheldig. Særlig problematisk er det at kommunens myndighet til å behandle en søknad avhenger av utfall i saken og at de kan oppfatte at de er tvunget til å avslå søknader om dispensasjon grunnet negative uttalelser fra berørt myndighet. Blir slike avslag stadfestet av Statsforvalteren er det mye som taler for at søknaden ikke har fått en reell behandling i to instanser.

Statsforvalteren mener derfor at kommunens myndighet til å fatte vedtak om dispensasjon ikke skal bero på om den ønsker å innvilge søknaden eller ikke. Kommunen kan gis myndighet til å innvilge dispensasjon selv om berørt myndighet har uttalt seg negativt. Alternativt kan en slik negativ uttalelse medføre at Statsforvalteren må behandle enhver slik søknad som førsteinstans. Statsforvalteren foreslår det første alternativet, med slik ordlyd i nytt tredje ledd:

*«Kommunen bør 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.»*

Forslaget gir kommunen myndighet til å behandle, og innvilge, søknader om dispensasjon etter § 15 selv om berørt myndighet har uttalt seg negativt. Endringen vil

til en viss grad styrke det kommunale selvstyret. Det følger likevel av forslaget at negative uttalelser vil ha betydning for vurderingen og begrunnelsen som gis for en eventuell dispensasjon.

## **6.3 Departementets vurdering og forslag**

### **6.3.1 Hva det kan gis dispensasjon til**

Når det gjelder opplistingen i § 15 om hva det kan gis dispensasjon fra eller til, viser departementet til at henvisningen til § 7 første ledd bør omformuleres. Departementet antar meningen har vært å åpne opp for å gi dispensasjon fra bestemmelser i plan vedtatt med hjemmel i gjeldende § 7 (ny § 6), og foreslår at dette fremgår klarere av loven. Departementet viser til forslag til endringer i *§ 15 første ledd*. Departementet ser imidlertid ikke grunn til at ikke kommunen skal kunne gi dispensasjon fra bestemmelser i plan om offentlige infrastrukturtiltak, og foreslår derfor ikke å videreføre denne særregelen.

### **6.3.2 Vilkår for å gi dispensasjon**

Departementet mener generelt at tillatelse til å gjennomføre tiltak i form av dispensasjon etter markaloven, bare er en snever unntaksbestemmelse som skal benyttes i unntakstilfeller. Tiltak lovgiver, departementet og kommunen gjennom stadfestete planvedtak på forhånd har vurdert at kan tillates i Marka, bør vurderes på en enklere måte, enten ved at de er eksplisitt unntatt fra forbudet mot bygge- og anleggstiltak i § 5, eller ved at det kan gis tillatelse etter en enklere vurdering i § 14. Departementets og til dels Statsforvalterens forslag til unntak fra byggeforbudet i *utkastet Alternativ 1 § 5* annet ledd omfatter nettopp tiltak Stortinget mente det skulle være kurant å få dispensasjon til etter markaloven. Ved å lovfeste unntak fra forbudet i § 5 annet ledd blir tiltakene ikke søknadspliktige og dispensasjon derfor ikke lengre nødvendig. Dette medfører en betydelig forenkling av markaloven og vil redusere antallet søknader om dispensasjon.

Ved å beholde § 7 første ledd som ny § 6 og en klarere bestemmelse om *tillatelse* i § 14 blir det heller ikke nødvendig å behandle tiltak omfattet av § 7 første ledd bokstav a til g som dispensasjonssak. Dermed blir det enda tydeligere at tillatelse i form av dispensasjon er en slik snever unntaksregel som den fra lovgivers side trolig var ment å være. Etter departementets syn er det derfor heller ikke behov for å endre § 15 slik at

det skilles mellom tiltak som har grunnlag i LNF-formål og stadfestet plan og andre tiltak. Disse skal behandles etter § 14.

Departementet viser til at ordlyden i § 15 annet ledd tredje punktum kan oppfattes som at bestemmelsene om dispensasjon i plan- og bygningsloven ikke gjelder. Det er uheldig, siden det kan være behov for dispensasjon etter begge lover. Ifølge *proposisjonen* skal bestemmelsen imidlertid bare bety at bestemmelsene om dispensasjon i plan- og bygningsloven ikke kan anvendes for å dispensere fra bestemmelsene i markaloven. Departementet vurderer at det ikke er behov for å ha en slik bestemmelse i markaloven da det reguleres fullt ut av plan- og bygningsloven når denne loven er grunnlag for dispensasjon, mens det eneste grunnlaget for dispensasjon fra bestemmelser i markaloven følger av § 15. Departementet foreslår derfor å oppheve § 15 annet ledd tredje punktum.

### **6.3.3 Konsekvensen av at myndighet har uttalt seg mot dispensasjon**

Departementet slutter seg til Statsforvalterens vurdering av at det er behov for å endre § 15 slik at kommunens myndighet til å behandle søknader om dispensasjon ikke beror på utfallet i saken, slik som i dag. Samtidig er det viktig at kommunen også legger vekt på uttalelse fra direkte berørt myndighet.

Departementet foreslår likevel en annen ordlyd i ny § 15 tredje ledd. Departementet viser til at formuleringer av typen «bør ikke» kan føre til at kommunene vegrer seg for å gi dispensasjon, også i tilfeller der det er mindre problematisk. Det er også rettslig sett uklart hvor langt en plikt av typen «bør ikke» strekker seg. Dermed blir det også uklart hva som er grunnlag for lovlighetskontroll i en slik bestemmelse.

Departementet foreslår derfor at bestemmelsen ikke skal gi føringer for utfallet i saken, men at kommunen i stedet får plikt til å legge særlig vekt på uttalelsen fra direkte berørt statlig eller regional myndighet. Dette vil i enda større grad styrke det lokale selvstyret enn Statsforvalterens forslag, samtidig som bestemmelsen oppfordrer til mer konkret vurderinger av innspillene kommunen har mottatt.

Ved å ta bort formuleringen «har uttalt seg mot» vil kommunen også få plikt til å vurdere både positive og negative uttalelser. Videre foreslår departementet at vurderingen av uttalelsen skal fremgå av vedtaket. Grunnlaget for en eventuell lovlighetskontroll bli dermed tydeligere: I tillegg til å vurdere vilkårene som følger av annet ledd, må klageinstans eller domstol, mer enn selve utfallet, vurdere om

kommunen har vurdert og lagt vekt de uttalelsene kommunen har mottatt fra direkte berørt myndighet. Se *utkast til § 15 nytt tredje ledd*.

Departementet viser til at utvalget i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* ikke foreslå nye regler om såkalt organinhabilitet. Departementet foreslår derfor heller ikke slike regler i markaloven, og viser til utvalgets vurderinger i kap. 16.5.4.



## **7 Motorferdsel, klatreruter og løyper mm. (§§ 9 og 10)**

### **7.1 Innledning**

I forbindelse med lovprosessen har departementet mottatt spørsmål om hvilke regler som gjelder for etablering av klatreruter i Marka, og om det eventuelt er noe som er omfattet av forbudet mot bygge- og anleggstiltak i markaloven § 5. Departementet har også mottatt spørsmål om hvilke regler som gjelder for etablering av skøytebaner og traseer for skøyting på islagte vann, samt motorferdsel til dette og forholdet til motorferdselloven mer generelt. Markaloven § 9 har bestemmelser om tilrettelegging for ferdsel, stier og løyper. § 10 har flere unntak fra det generelle forbudet mot motorferdsel når det er nødvendig til enkelte nytteformål, som blant annet anlegging, oppkjøring og vedlikehold av eksisterende og nye løyper, jf. § 9.

### **7.2 Etablering av klatreruter**

Etablering av løyper og stier krever i dag tillatelse fra kommunen etter markaloven § 14 første ledd. For etablering av større anlegg og løyper kreves det i tillegg reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Som hovedregel skal ikke stier og løyper anlegges uten grunneiers tillatelse. Markaloven § 9 omfatter etter sin ordlyd ikke etablering av klatreruter. Det finnes ikke holdepunkter i lovens forarbeider som taler for at «løyper» omfatter «klatreruter». Anleggelse av klatreruter vil dermed ikke være søknadspliktig etter § 9 i markaloven.

Etablering av større klatreruter med omfattende boring, montering av bolter i fjell og fjerning av vegetasjon kan alt etter omstendighetene og omfang anses som «terrenginngrep» og kan dermed tenkes å falle inn under forbudet mot bygge- og anleggstiltak i § 5. Det er imidlertid vanskelig å presist angi en nedre grense for når etablering av en klatrerute vil være omfattet av dette forbudet og ikke. En lovteknisk enklere løsning vil trolig være å tilføye «etablering av klatreruter» i gjeldende § 9 om tilrettelegging for ferdsel, stier og løyper, slik at dette blir et søknadspliktig tiltak etter § 9.

Departementet viser imidlertid til at klatring er utøvelse av friluftsliv, og dermed også omfattet av de hensyn og aktiviteter loven skal legge til rette for og skal fremme. Departementet kan ikke se at etablering av klatreruter i Marka i dag er til så stor ulempe for annet friluftsliv, eller andre formål loven skal ivareta, at det er behov for å etablere

søknadsplikt for dette. Departementet tar forbehold om at dette kan endre seg over tid med blant annet befolkningsvekst og eventuelt økt interesse for klatring.

Departementet understreker og tar også forbehold om at etablering av omfattende klatreruter med betydelig fjerning av vegetasjon og store visuelle effekter kan bli omfattet av forbudet mot terrenginngrep. Dersom aktører innen klatring er i tvil om et eventuelt tiltak er omfattet av forbudet mot terrenginngrep, anbefales det å konsultere Statsforvalteren.

### **7.3 Forholdet mellom markaloven og motorferdselloven**

Det er i dag noe uklart i hvilken grad motorferdsellovens regler gjelder i Marka ved siden av markalovens bestemmelser om motorferdsel.

I høringsnotatet til forslag til markaloven var det forutsatt at lovens regler om motorferdsel skal gjelde istedenfor og være noe strengere enn gjeldende motorferdsellov. Dette ble imidlertid ikke kommentert konkret i senere forarbeider til loven, og det fremgår heller ikke av bestemmelser i loven. Der et tiltak krever tillatelse etter flere lover må det i mange tilfeller innhentes nødvendige tillatelser etter alt relevant regelverk, med mindre annet uttrykkelig kommer frem av loven. Eksempler på dette er at byggetiltak i verneområder krever tillatelse etter både plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Dette utgangspunktet modifiseres i mange tilfeller ved harmoniseringsprinsippene, som at spesiallover ved motstrid går foran generelle lover, at nyere lover går foran eldre lover, og at regelverk av høyere rang går foran regler av lavere rang. Der det ikke foreligger motstrid, bidrar imidlertid ikke disse prinsippene til avklaring i alle tilfeller.

Markaloven har bestemmelser som avviker noe fra motorferdselloven. Dersom reglene i markaloven skal ha selvstendig betydning og fungere etter hensikten, er det lite hensiktsmessig å måtte innhente tillatelse også etter avvikende regler i motorferdselloven. I forvaltningspraksis er det lagt til grunn at det ikke er nødvendig å innhente tillatelser etter motorferdselloven i Marka og at motorferdselloven ikke gjelder i Marka. Dette er i tråd med de nevnte harmoniseringsprinsippene der det har vært motstrid.

Departementet er imidlertid i tvil om det er behov for egne regler om motorferdsel i Marka. Departementet viser til at begge lover ivaretar lignende allmenne interesser og medfører om lag like streng regulering av motorferdsel, samtidig som det er ulemper

med denne dobbeltreguleringen både for forvaltning og publikum. Departementet viser videre til at NOU 2024: 10 *Ny motorferdsellov* er sendt på høring<sup>14</sup>. Den teknologiske utviklingen er et viktig bakteppe for utvalgets arbeidet. Dersom det fastsettes ny lov om motorferdsel, kan det bli behov for å vurdere modernisering også av bestemmelsene om motorferdsel i markaloven. Departementet foreslår på denne bakgrunn primært å oppheve de særskilte reglene om motorferdsel i marka § 10, slik at gjeldende og eventuelt ny motorferdsellov primært regulerer motorferdsel i Marka. Dette vil både forenkle forvaltningen av Marka og medføre mindre behov for fremtidige tilpasninger i regelverket.

Etter gjeldende § 10 femte ledd kan departementet fastsette forskrift om motorferdsel på vei i Marka. Motorferdselloven regulerer ikke motorferdsel på vei. Departementet utelukker ikke at det kan oppstå behov for å i fremtiden gi særreguleringer om motorferdsel i Marka, både på vei og i utmark. Departementet foreslår derfor en bestemmelse i ny § 10 som fortsatt gir departementet myndighet til å i forskrift fastsette særskilte regler om motorferdsel på vei, samt i utmark i Marka. Departementet ber høringsinstansene særskilt om synspunkter på forslag om å oppheve de særskilte reglene om motorferdsel i markaloven § 10, slik at motorferdsel i utmark i Marka primært reguleres av motorferdselloven, med mindre departementet bestemmer noe annet.

Dersom markaloven likevel skal ha særskilte bestemmelser om motorferdsel i Marka, mener departementet det er behov for å tydeliggjøre i loven at motorferdselloven ikke gjelder i Marka, jf. forvaltningspraksis om dette. Departementet foreslår som et alternativ til oppheving av § 10 at det derfor i *§ 10 første ledd nytt annet punktum* inntas bestemmelse om at motorferdselloven ikke gjelder i Marka. Dette er etter departementets vurdering en klargjøring og medfører ikke endring av gjeldende rett.

Departementet viser til at frasen «motorferdsel i utmark og vassdrag» i § 10 første ledd annet punktum har forkortelsen «mv.», etter «motorferdsel i utmark og vassdrag», mens den tilsvarende formuleringen i første ledd ikke har denne. Det er uklart hvilken betydning forkortelsen i annet punktum har. Departementet foreslår derfor å oppheve

---

<sup>14</sup> [Høring - NOU 2024: 10 Ny motorferdsellov - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/horing/2024/10-ny-motorferdsellov)

«mv.» etter «motorferdsel i utmark og vassdrag». Departementet kan ikke se at dette endrer gjeldende rett.

#### **7.4 Anlegging av stier og løyper, og spørsmål om skøytebaner mv.**

Det følger av gjeldende § 9 at «Anlegging av stier og løyper krever tillatelse» etter markaloven. Ifølge proposisjonens side 41 omfatter § 9 «anlegging, rydding, merking og preparering av *permanente* stier og løyper» (departementets kursivering). En skøytebane eller løype for skøyting på islagt vann vil aldri være permanent, mens etablering av skiløyper og stier derimot setter varige spor i terrenget i form av både merking, og ofte rydding, terrenginngrep og slitasje. Etter departementets syn omfatter bestemmelsen derfor ikke etablering av baner og traseer for skøyting på islagte vann. Hvert år etableres det baner og traseer på flere vann i Marka. Departementet er ikke kjent med at dette har skjedd på en måte som motvirker de formål markaloven skal ivareta. Tvert om antar departementet at slike tiltak i de aller fleste tilfeller er tråd med de formål markaloven skal ivareta (tilrettelegge for naturopplevelse, idrett og friluftsliv). Departementet ser derfor ikke grunn til å foreslå at det skal være søknadspliktig å etablere skøytebaner og skøytetraseer på islagte vann, og foreslår ingen endringer i § 9.

Bruk av snøfreser til rydding av skøytebaner krever ikke tillatelse etter verken markaloven eller motorferdselloven. Bruk av motorkjøretøy som traktor eller ATV for å brøyte bane eller trase på skøyting av islagte vann krever derimot i dag tillatelse etter motorferdselloven utenfor Marka.

Hovedregelen i markaloven er også at motorferdsel i utmark og vassdrag i Marka ikke er tillatt, jf. markaloven § 10. Bestemmelsen åpner imidlertid for «nødvendig motorferdsel» til nærmere bestemte nytteformål. Blant disse er gjeldende § 10 nr. 9 «vedlikehold av eksisterende løyper» i tillegg til nr. 10 «anlegg av nye løyper og utvidelse av eksisterende løyper som er godkjent etter denne lov». Disse bestemmelsene omfatter både preparering av eksisterende skiløyper som ikke krever godkjenning og preparering av nye som har blitt godkjent etter markaloven, jf. §§ 9 og § 14. Etter sin ordlyd er det ikke like opplagt at disse unntakene omfatter skøytebaner og traseer til skøyting på islagte vann. Klima- og miljødepartementet har i brev 10. november 2022 (sak 22/3576-2) uttalt at unntaksbestemmelsene i loven for anleggelse av nye løyper og vedlikehold av eksisterende løyper også vil komme til anvendelse når det gjelder traseer

for skøytegang på islagte vann. En slik tolking er etter departementets syn i tråd med formålet til markaloven om å fremme og tilrettelegge for friluftsliv og idrett.

Gjeldende nr. 9 omhandler vedlikehold av eksisterende løyper. Departementet foreslår at *bokstav i* (gjeldende nr. 9) tilføyes gjeldende nr. 10 («anlegg av nye løyper og utvidelse av eksisterende løyper som er godkjent etter denne lov»). Dette er en redaksjonell endring, som ikke endrer gjeldende rett. Dermed regulerer samme bestemmelse nødvendig motorferdsel i forbindelse med vedlikehold, anleggelse og utvidelse av eksisterende løyper. Unntaket for motorferdsel her gjelder bare dersom traseen for løypene er godkjent etter markaloven, jf. §§ 9 og 14.

Videre foreslår departementet å erstatte den ledige plassen i nr. 10 med ny *bokstav j*. Forslaget klargjør at motorferdsel er tillatt i forbindelse med både preparering av skiløyper og brøyting av skøytebaner og skøytetraseer på islagte vann, når dette foretas av kommuner, hjelpekorps, idrettslag, turlag eller turistbedrifter. Det nye kravet om at unntaket bare gjelder når arbeidet foretas av nevnte instanser, medfører at markaloven harmoniseres med det alminnelige regelverket om motorferdsel i utmark utenfor Marka, jf. forskrift om bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag § 3 første ledd bokstav e. Fra før av er det en del motorferdsel på islagte vann i Marka i forbindelse med preparering av skiløyper. Ved at dette søknadsfritt bare kan foretas av nevnte instanser legger departementet til grunn at forslaget ikke vil føre til omfattende økning i motorferdselen i Marka. Videre viser departementet til at vilkårene for søknadsfri motorferdsel også gjelder for dette vilkåret, jf. § 10 første ledd (gjeldende annet og nytt tredje punktum). Departementet mener at det å åpne for motorferdsel til brøyting av skøytebaner og skøytetraseer på islagte vann samlet sett er positiv for friluftsliv, naturopplevelse og idrett, samtidig som det har liten betydning for landskap og kultur- og naturmiljø, jf. markaloven § 1.

Departementet viser til at departementet i kap. 7.3 over primært anbefaler at særreglene om motorferdsel i markaloven oppheves, og at motorferdselloven skal regulere all motorferdsel i marka. I så fall vil brøyting av skøytebaner og skøytetraseer på islagte vann i Marka kreve dispensasjon etter motorferdselloven.

## 8 Klage på kommunens vedtak om å ikke følge opp overtredelser (kapittel 6)

### 8.1 Gjeldende rett

Markaloven kapittel 6 har regler om tilsyn, kontroll, retting og straff. Kommunen skal føre tilsyn med at bestemmelser fastsatt i eller i medhold av markaloven blir overholdt (§ 17 andre ledd). Kommunen kan pålegge stans eller retting av forhold som er i strid med loven (§ 18 første ledd). Videre kan kommunen ilegge tvangsmulkt for å sikre at loven eller pålegg blir fulgt opp (§ 19). Kommunen eller statsforvalteren kan også anmelde overtredelse av loven (§ 20). Liknende bestemmelser finnes i plan- og bygningsloven kapittel 32.

Det har vært omdiskutert i hvilken grad kommunens vedtak om å ikke forfølge påståtte ulovligheter, eksempelvis gjennom pålegg om retting, kan påklages. Sivilombudet drøftet dette når det gjelder plan- og bygningsloven i klagesaken i SOM-2018-4398:

*«På bakgrunn av ordlyden i pbl. § 32-1 og lovbestemmelsens forarbeider mener ombudsmannen at kommunenes beslutninger om å forfølge ulovligheter, eller la det være, etter § 32-1 første og annet ledd ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Borgerne har da ikke klagerett på slike beslutninger etter forvaltningsloven § 28.»*

*Når kommunene avviser klager fra borgerne på manglende ulovlighetsoppfølging, er dette avvisningsvedtak som kan påklages til fylkesmennene, jf. forvaltningsloven § 2 tredje ledd. Når fylkesmennene mottar klager på slike avvisningsvedtak, skal fylkesmennene prøve om det var riktig av kommunene å avvise klagen, det vil si om beslutningene det klages på er enkeltvedtak som er undergitt klagerett. For å ta stilling til dette er det – etter ombudsmannens syn – ikke nødvendig for fylkesmennene å prøve om det foreligger en ulovlighet og om denne eventuelt er av «mindre betydning», jf. pbl. § 32-1 annet ledd.»*

Spørsmålet er om den samme løsning må legges til grunn for ulovlighetsoppfølging etter Markaloven §§ 17 og 18. Forarbeidene eller andre rettskilder gir lite veiledning om hvorvidt det foreligger en klagerett på unnlatt ulovlighetsoppfølging etter markaloven §§ 17 og 18. I proposisjonen uttales imidlertid at:

*«Det vises for øvrig til kommunens hjemmel etter plan- og bygningsloven til å føre tilsyn i byggesaker og med at plan- og bygningsloven overholdes i kommunen.»*

Dette kan tale for at markaloven og plan- og bygningsloven regulerer dette på samme måte. I forvaltningspraksis har Statsforvalteren lagt til grunn at det ikke er klagerett på unnlatt ulovlighetsoppfølging etter markaloven.

## 8.2 Statsforvalterens forslag

Statsforvalteren viser til at spørsmål om klagerett på unnlatt ulovlighetsoppfølging i Marka er nokså praktisk. Statsforvalteren har ved flere anledninger erfart at det blir påberopt brudd på markaloven som kommunene angivelig ikke følger opp. Statsforvalteren foreslår på denne bakgrunn i forslag til ny § 18 første ledd at kommunen for det første får en *plikt* til å pålegge den ansvarlige å rette eller stanse forhold som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven. Videre foreslår Statsforvalteren i samme ledd en ny bestemmelse om at kommunens avgjørelse om å ikke forfølge ulovligheter kan påklages til Statsforvalteren. Samtidig foreslår Statsforvalteren å videreføre bestemmelsen i § 18 tredje ledd. Dette innebærer at kommunen kan velge å unnlate å gi pålegg «dersom det i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningene av overtredelsen og overtrederens skyld og økonomiske stilling ville være særlig urimelig». Statsforvalteren foreslår ingen endringer i § 19 om tvangsmulkt.

## 8.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at etter pbl. § 25-1 har kommunen *plikt til å føre tilsyn* i byggesaker. Når det gjelder forfølging av overtredelser følger dette av § 32-1:

*«Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.*

*Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Beslutning om dette er ikke enkeltvedtak.»*

I de påfølgende bestemmelsene i kap. 32 gis kommunen et sett av sanksjoner de på dette grunnlag *kan* vurdere å anvende, deriblant pålegg om retting. Noen tilsvarende like klar bestemmelse som pbl. § 32-1 om plikten til å *forfølge ulovligheter* har ikke markaloven. Markaloven § 17 annet ledd gir kommunene i oppgave «å føre tilsyn med at bestemmelsene i markaloven og bestemmelser gitt i medhold av markaloven overholdes». Her er altså plikten begrenset til å føre tilsyn. Det finnes etter det departementet kan se ikke klare holdepunkter i loven eller dens forarbeider som taler

for at kommunen ut fra denne bestemmelsen alene har plikt til å *forfølge* overtredelsene i form av sanksjoner. Dette underbygges også av at bestemmelsene i § 18 og § 19 er «kan-regler». Samtidig taler formålet med tilsyns- og sanksjonsbestemmelsene og sammenhengen mellom dem samlet sett for at kommunens plikt omfatter mer enn bare selve utøvelsen av tilsynet. Dette underbygges av også av formuleringen i § 17 annet ledd om at kommunen skal føre tilsyn med at loven «blir overhold». Et virkemiddel for å sørge for dette er at kommunen tar i bruk sanksjonsmidlene i loven.

De særlige hensyn som gjør seg gjeldende for ivaretagelse av viktige allmenne interesser i marka, taler for at kommunene har minst like stor plikt til å forfølge overtredelser av markaloven som, etter plan- og bygningsloven, og at dette fremgår klarere av lovens ordlyd. Departementet mener imidlertid at dette ikke bør løses ved at loven gir kommunen en plikt til å bruke ett bestemt virkemiddel, som pålegg om retting og avbøtende tiltak i § 18. Departementet foreslår i stedet at plikten til å forfølge overtredelser i stedet fremgår av *utkast til ny § 17 a*, som er identisk med pbl. § 32-1. Av forslaget følger det at kommunen kan avstå fra å forfølge overtredelser av mindre betydning.

Departementet har vurdert om det er behov for klagerett på beslutning om å ikke forfølge ulovligheter. Departementet kan ikke se at dette i Marka er en vesentlig større utfordring enn utenfor, og foreslår derfor ikke bestemmelse om dette. Forslaget til *annet ledd annet punktum* om at beslutningen ikke er et enkeltvedtak, klargjør at vedtaket ikke kan påklages.

Departementet vurderer på bakgrunn av ovennevnte at det ikke er behov for endringer i § 18 eller å gi klagerett på kommunens vedtak om å ikke gi pålegg om retting og pålegg om stans.



## 9 Myndighet etter loven

Bestemmelser om myndighet etter loven følger av § 3. Klima- og miljødepartementet er øverste myndigheten, mens kommunen har en sentral rolle i den mer praktiske bruken av loven. Kommunens myndighet fremgår både direkte av loven og av vedtak om delegering. Statsforvalteren i Oslo og Viken ivaretar direktoratsoppgavene knyttet til Marka. Statsforvalteren har i loven og vedtak om delegering også fått enkelte andre oppgaver, som behandling av klager og søknader om igangsetting av oppstart av kommunale planer.

Den nye kommuneloven ble vedtatt i 2018. Et overordnet mål med loven var å styrke det kommunale selvstyret. Det lokale selvstyret er også forankret i Grunnloven § 49 andre ledd. Kommuneloven § 2-1 andre ledd lovfester hovedinnholdet i det kommunale selvstyret og rammene for det. Bestemmelsen fastsetter utgangspunktet om at hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt, og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Videre følger det av tredje ledd at kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

Lovkravet i kommuneloven § 2-1 tredje ledd dreier seg om hvilke typer beslutninger som skal vedtas i lovs form eller ha grunnlag i lovvedtak. Lovkravet skal sikre at alle oppgavetildelinger som begrenser kommunenes frihet til å bestemme over seg selv, blir behandlet av Stortinget. Det skal også synliggjøre at departementene ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen.

Lovkravet innebærer ikke at alle regler som gjelder for kommunene og fylkeskommunene, i sin helhet og alltid skal gis i *lovs* form. Som et alternativ til lovregulering kan departementene derfor velge å benytte seg av *forskrifter*.

Kommunal- og distriktsdepartementet har hatt på høring<sup>15</sup> og fremmet forslag til Stortinget<sup>16</sup> om endringer i flere lover og forskrifter for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i form av lov og forskrifter. På grunn av den

---

<sup>15</sup> [Høring - særlovgjennomgang for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter - regjeringen.no](#)

<sup>16</sup> [Prop. 107 L \(2023–2024\) - regjeringen.no](#)

planlagte revisjonen av markaloven, har departementet funnet det hensiktsmessig å behandle oppfølgingen av kommuneloven § 2-1 når det gjelder markaloven særskilt som del av lovrevisjonen i dette høringsnotatet.

Departementet foreslår at bestemmelsen i markaloven § 14 om «myndigheten etter loven» erstattes med «kommunen». §§ 17 og 19 gjelder veiledning, tilsyn og sanksjoner. Her er det naturlig at loven gir både kommunen og statsforvalteren slike oppgaver og fullmakter. Her foreslår departementet å erstatte formuleringene om «myndigeten[e] etter loven» med «kommunen eller statsforvalteren».

Departementet foreslår videre flere endringer i § 3. I § 3 første ledd fjernes adgangen til å *delegere* myndighet til kommunene og fylkeskommune ved å stryke «fylkeskommune, kommune» fra oppstillingen av instanser i annet punktum. Av nytt annet ledd første og annet punktum følger det nå at slik myndighet bare kan tildeles ved fastsetting av forskrift. Gjelder det forvaltning av områder vernet etter § 11, er det en forutsetning av kommunen samtykker til det.

I nytt tredje punktum foreslår departementet, på samme måte som etter naturmangfoldloven § 62, at departementet kan bestemme at et særskilt oppnevnt organ er forvaltningsmyndighet for et område vernet med hjemmel i markaloven § 11. Det gir adgang til å opprette et særskilt verneområdestyre som samtidig kan forvalte både Østmarka friluftslivsområde, vernet etter markaloven § 11, og Østmarka nasjonalpark, vernet etter naturmangfoldloven § 35. Frem til den nye fullmakten trer i kraft og et styre er utpekt, vil Statsforvalteren i Oslo og Viken forvalte Østmarka nasjonalpark og Østmarka friluftslivsområde.

Etter forvaltningsloven § 35 andre ledd kan et vedtak «omgjøres også av klageinstansen eller av annet overordnet organ». Kommunene og fylkeskommunene er egne rettssubjekter, og har i utgangspunktet ikke «annet overordnet organ» over seg. Departementet kan dermed, i motsetning til når myndigheten er delegert, ikke etter denne bestemmelsen omgjøre vedtak kommunen eller fylkeskommunen treffer etter myndighet tildelt gjennom fastsetting av forskrift. Samtidig vil departementet etter forvaltningsloven ha adgang til å omgjøre vedtak av samme type som statsforvalteren treffer etter markaloven. Adgangen til omgjøring av vedtak bør etter departementets syn være lik og ikke avhengig av hvilken myndighet som i det enkelte tilfellet treffer vedtak. Departementet foreslår derfor at markaloven § 3 tilføyes et *nytt tredje ledd*. Forslaget innebærer at der kommunen eller fylkeskommunen er myndighet, gir

bestemmelsen departementet samme myndighet til å omgjøre som overordnet organ har etter forvaltningslovens bestemmelser om omgjøring. Forslaget medfører i realiteten ikke endringer i gjeldende rett i det departementet vil ha samme adgang til omgjøring som departementet i dag har der myndigheten er delegert til kommunen eller fylkeskommunen.

Da markaloven ble vedtatt hadde samme departement den overordnede myndigheten etter markaloven og plan- og bygningsloven. I dag er denne myndigheten delt mellom henholdsvis Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. I begge lovene er det prosessuelle og materielle regler for vedtakelse av arealplaner. Det kan derfor være behov for nærmere rutiner som beskriver forholdet mellom de to departementenes saksbehandling og myndighet i slike saker. Departementet anser det ikke nødvendig å kommentere dette nærmere i høringsnotatet, og spørsmålet vil bli fulgt opp senere i samarbeid med Kommunal- og distriktsdepartementet.

## **10 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget vil ikke i seg selv innebære nye negative konsekvenser for private. Det foreslås unntak fra forbudet mot bygge- og anleggstiltak som vil kunne medføre sparte kostnader både for private og forvaltningen. Videre foreslås det en del klargjøringer som ventelig vil gjøre loven enklere å forstå og å forvalte. Dette kan spare private og det offentlige for kostnader. Kommuner som behandler søknader om bygge- og anleggstiltak, vil få reduserte administrative kostnader ved at flere typer tiltak unntas fra lovens forbud mot bygge- og anleggstiltak.

Det følger allerede av gjeldende § 17 annet ledd at kommunen er tillagt myndighet med å føre tilsyn med at bestemmelser gitt i og i medhold av loven blir overholdt.

Klargjøringen i loven om kommunens plikt til å forfølge ulovligheter kan gi noe økte administrative kostnader for kommuner som i dag ikke håndhever markaloven, men kan også ha preventive effekter og forhindre lovbrudd. Departementet antar innsparing som følge av forslag til flere forenklinger samlet sett vil overstige slike eventuelle økte kostnader.

Departementet ber høringsinstansene om å særskilt uttale seg om de økonomiske og administrative kostnadene.