

Retningslinjer for saksbehandling av stier og løyper i Marka

Disse retningslinjene gjelder for kommunenes, fylkesmennenes og Klima- og miljødepartementets saksbehandling av tiltak knyttet til anlegging av stier og løyper i Marka etter lov av 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende områder (markaloven).

Hvorfor retningslinjer?

Markalovens formål er å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelser og idrett. Loven bygger på flerbruksprinsippet som innebærer at en skal ta hensyn til at Marka skal benyttes av flere forskjellige grupper mennesker. Disse skal kunne benytte Marka til forskjellige aktiviteter innenfor lovens formål. Det er denne avveiningen som skal vektlegges i saksbehandlingen, og det er viktig at tiltakshaver unngår at tiltaket får negative virkninger for de øvrige interessene.

Hensikten med retningslinjene er å skape større forutsigbarhet for når et tiltak må gjennom en søknadsbehandling, og å forenkle saksbehandlingen etter markaloven. Retningslinjene omfatter saksbehandling av søknader etter markaloven § 9 første ledd som lyder:

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

Tiltak knyttet til stier og løyper kan ut fra markaloven § 9 deles inn i tre kategorier, alt etter inngrepets omfang:

1. Arbeid med stier og løyper som ikke er å anse som ”anlegging” og som dermed ikke krever tillatelse etter markaloven
2. Anlegging av mindre stier og løyper som krever tillatelse etter markaloven § 9 jf. § 14
3. Anlegging av større løyper som både krever tillatelse etter markaloven § 9 jf. § 14 og reguleringsplan etter plan- og bygningsloven

Retningslinjene vil nedenfor presisere hvilke tiltak som faller inn under de ulike kategoriene. Med ”stier” og ”løyper” menes i disse retningslinjene sti- og løypelignende traséer og mindre turveier som brukes til vanlig ikke-motorisert ferdsel slik som gange, langrenn, sykling og ridning; også tilrettelagt for funksjonshemmede. Myndigheten som skal behandle en sak – som oftest kommunen – avgjør om retningslinjene kommer til anvendelse på et tiltak. En følge av retningslinjene er at bygge- og anleggstiltak ved anlegging av stier og løyper ikke trenger dispensasjon etter markaloven § 15; kun enklere tillatelse etter § 14.

Stier og løyper i Marka

1. Mindre arbeider som ikke krever søknad og tillatelse

Inn under denne kategorien faller mindre tiltak og arbeid som kan gjennomføres uten søknad og tillatelse etter markaloven. For at tiltaket ikke skal utløse søknadsplikt, kan det ikke være et *bygge- og anleggstiltak* etter plan- og bygningsloven § 1-6 eller *anlegging* av ny sti eller løype; tiltaket faller i så fall under kategori 2 eller 3. Med anlegging menes ikke mindre omlegging av eksisterende trasé, skilting eller merking uten særlig tilrettelegging, se eksemplene under i kategori 1.

Eksempler på tiltak som kan gjennomføres uten søknad og tillatelse etter markaloven:

- vedlikehold av eksisterende trasé; slik som trimming og hogging i og langs traséen for å holde den åpen, utbedring etter skade og slitasje, vedlikehold av klopper, broer og lignende
- forebyggende arbeid; som enkel drenering med grøfting, nedlegging av stikkrenner og lignende
- enkel forbedring; som å legge klopper, fjerne enkelte røtter, stein og trær for eksempel for å lette fremkommeligheten for prepareringsmaskin
- mindre omlegging eller forlengelse av eksisterende trasé (under 300 meter) så lenge dette ikke gir vesentlige negative virkninger på naturen eller andre interesser
- skilting og merking av ny trasé uten særlig ytterligere fysisk tilrettelegging

Aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6 gjelder ved anlegging av stier og løyper, også når det ikke krever tillatelse.

2. Anlegging av stier og løyper

– krever tillatelse etter markaloven § 14

A. Tillatelse ved byggetiltak

Det kreves tillatelse etter markaloven § 14 *for det første* når det skal gjennomføres et bygge- og anleggstiltak etter plan- og bygningsloven § 1-6, se markaloven § 5. Vurderingen av om et tiltak er et bygge- og anleggstiltak, følger av regler og praksis etter plan- og bygningsloven. Eksempler på bygge- og anleggstiltak er planering, påfylling og flytting av masser, større dreneringer og bygging av bro.

B. Tillatelse ved anlegging av sti og løype uten byggetiltak

For det andre utløses søknadsplikten ved anlegging av stier og løyper av en viss størrelse selv om dette gjøres uten bygge- og anleggstiltak. For at noe skal bedømmes som slik anlegging av sti eller løype, må det foreligge en serie planlagte fysiske tiltak for å anlegge en ny trasé av noe omfang. Dette er for eksempel omfattende fjerning av trær kombinert med utbedring av grunnen ved fjerning av steiner og mindre terrengtilpasninger samt klopplegginger over bekker langs en ny trasé. De fleste stier i Marka har blitt til gjennom slitasje ved at mange har gått langs samme trasé. Dette regnes ikke som anlegging, og trenger altså ikke tillatelse. Det regnes heller ikke som anlegging dersom slike tråkk senere merkes eller skiltes, jf. kategori 1 siste punkt.

Som anlegging av sti eller løype som krever tillatelse, regnes også omlegginger eller forlengelser over 300 meter av eksisterende sti og løype med tiltak som beskrevet over. Det kreves også tillatelse ved omlegginger og forlengelser på under 300 meter når dette gir vesentlige negative virkninger på naturen eller andre interesser. Videre vil betydelige oppgraderinger av eksisterende traséer, slik at de fremstår som noe vesentlig annet enn tidligere, også regnes som anlegging. Eksempler på betydelig oppgradering er der en tidligere mindre sti systematisk ryddes for trær, stein og røtter over en større lengde for å tilrettelegge for prepareringsmaskin. Et annet eksempel på betydelig oppgradering er lyssetting av eksisterende trasé.

Søknad for kategori 2-tiltak:

Søknaden kan være enkel og inneholde følgende:

- Et oversiktskart som viser den nye traséen, eventuelle andre stier og løyper i området, verneområder, kulturminner, markastuer eller annet av betydning i nærheten
- Opplysninger om kjente naturverdier eller kulturminner
- En beskrivelse av tiltaket og hvilke inngrep som er nødvendig, gjerne med bilder av inntegnede terrenginngrep

Krav til byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven gjelder parallelt med krav om tillatelse etter markaloven § 14.

3. Anlegging av større løyper

– krever reguleringsplan etter plan og bygningsloven kapittel 12 og tillatelse etter markaloven § 14

I følge markaloven § 9 andre punktum krever større løyper reguleringsplan og tillatelse etter markaloven § 14. Dette betyr at man ved anlegging av større løyper må utarbeide reguleringsplan etter plan- og bygningsloven kapittel 12, og ved gjennomføringen av reguleringsplanen må tiltakene ha tillatelse etter markaloven § 14.

Ved vurderingen av hva som er en ”større løype” og dermed krever reguleringsplan, må man se hen til plan- og bygningsloven § 12-1. Kravet til reguleringsplan for større løyper etter markaloven § 9 må forstås likt med kravet til reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-1. Tiltak som ville krevet reguleringsplan utenfor Marka, vil også være avhengig av reguleringsplan innenfor Marka. Plan- og bygningsloven § 12-1 inneholder det generelle kravet til reguleringsplan, og her heter det i andre ledd og tredje ledd første punktum:

”Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser. For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan.”

Ved vurderingen av hva som er en større løype og dermed krever reguleringsplan, må kommunen altså vurdere dette på samme måte som for andre tiltak etter plan- og bygningsloven § 12-1. Kommunen må ta utgangspunkt i retningslinjer og veiledning om bruken av denne bestemmelsen og samtidig fremme markalovens formål og se hen til de særlige problemstillingene som gjelder i Marka. Marka er et område med store natur, idretts- og friluftsinnteresser og grenser til landets største befolkningsskonsentrasjon. Dette gjør at det er

et stort press på arealene og mange interesser som må avveies. Reguleringsplan er et nyttig verktøy i sammensatte interesseavveininger som kan oppstå i Marka, og det skal brukes når det er krevet etter plan- og bygningsloven § 12-1 andre og tredje ledd.

I spørsmålet om en løype er større og krever reguleringsplan er det den samlede virkningen av tiltaket som må vurderes. Her vil bredde og lengde være viktige faktorer sammen med størrelsen på tiltakene slik som skjæringer, planeringer, dreneringer, masseforflytting og lyssetting. Videre må det legges vekt på terrengets karakter og dermed størrelsen og virkningene av tiltakene. Det må også legges vekt på om løypa ligger i område hvor spesielle hensyn gjør seg gjeldende, eksempelvis områder med et potensial for konflikt med verdifullt naturmangfold, offentlig infrastruktur, boligområder, andre brukergrupper m.v..

Følgende tiltak vil normalt trenge reguleringsplan:

- Anlegging av ny og omlegging av eksisterende trasé når dette skjer ved store inngrep som omfattende planering, betydelig masseforflytting og lignende
- Traséer som reelt sett fremstår som en vei i størrelse, tiltak og virkning; for eksempel konkurranseløyper og lysløyper

Saksbehandling av kategori 3-tiltak:

Markaloven § 9 andre punktum krever at det utarbeides reguleringsplan ved anlegging av større løyper. Krav til reguleringsprosessen og utformingen av reguleringsplanen følger av plan- og bygningsloven med særregler i markaloven §§ 6 og 7. Kommunen avgjør om det er mest hensiktsmessig å bruke områdereguleringsplan eller detaljreguleringsplan. I mange tilfeller vil det være naturlig at kommunen velger å utarbeide områdereguleringsplan; enten for anlegging av en konkret løype eller for et større område med en helhetlig struktur for løypenettet. Områdereguleringsplaner utarbeides av kommunen, men kommunen kan overlate til private eller andre myndigheter å utarbeide planforslag. Ved gjennomføringen av reguleringsplanen kreves det byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven og tillatelse etter markaloven § 14.

I kommuneplanens arealdel vil kommunene på en overordnet måte kunne fremme markalovens formål om å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelser og idrett. Det vil være hensiktsmessig at kommunen i kommuneplanen drøfter og tar stilling til forholdet mellom ulike brukergrupper og hensynet til naturverdier.

Forenkling av saksbehandlingen

Det er kommunen som i hovedsak behandler søknader om anlegging av stier og løyper etter markaloven og bygge- og reguleringsaker etter plan- og bygningsloven. Tiltakshaver vil ofte være idrettslag og andre frivillige organisasjoner. For å unngå unødig byrdefulle og kostnadskrevennde prosesser anbefales det at kommunen forenkler sin saksbehandling av stier og løyper i Marka så mye som mulig.

Kommunen bør ha klare prosedyrer slik at saksbehandlingen ikke blir unødvendig tyngende for tiltakshaver. Dette kan for eksempel gjøres ved at krav til søknader og saksbehandling gjøres klare og tydelige. Kommunen har hjemmel til å kreve gebyr etter plan- og bygningsloven men ikke etter markaloven. Siden løyper og turveier har et klart allmennyttig formål, bør kommunen vurdere å ikke kreve gebyr, eventuelt sette et lavere gebyr.

Anleggelse av en større løype i Marka trenger ikke nødvendigvis å detaljstyres i reguleringsplanen på samme måte som i tettbygde strøk. I Marka er det større muligheter for at korridoren for en løype blir mer grovt avsatt i reguleringsplanen, mens den detaljerte plasseringen og utformingen bestemmes i byggesaksbehandlingen og gjennomføringen. Generelle krav til plassering, utforming og eventuelle ytterligere krav til utredning og medvirkning kan i større grad ivaretas gjennom bestemmelser i reguleringsplanen. I reguleringsplanen må kommunen gjøre de overordnede vurderingene, slik som forholdet til andre brukere og naturverdier, og hensynet til disse må sikres i reguleringsplanens kart og bestemmelser.

Kommunen skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 17. I dette ligger det også at berørte parter og organisasjoner som representerer markalovens formål bør varsles om saker under behandling når det er nødvendig for å opplyse saken og sørge for god medvirkning. Kretsen av berørte parter og organisasjoner som bør varsles, vil avhenge av sakens tema og betydning.

Organisasjoner som har friluftsliv, idrett, naturvern eller kulturvern som formål, er gitt klagerett på blant annet vedtak om stier og løyper. I tillegg kan vedtaket påklages av parter og andre med rettslig klageinteresse etter reglene i forvaltningsloven. Fylkesmannen i Oslo og Akershus er klageinstans for kommunens vedtak etter markaloven § 14.

Disse retningslinjene gjelder saksbehandling etter markaloven. Anleggelse av stier og løyper vil også kunne kreve behandling etter annet lovverk. Plan- og bygningsloven må brukes blant annet for byggetillatelse og krav til reguleringsplan. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 7-12 skal brukes i saker som berører naturmangfoldet. Når anleggelsen av stier og løyper berører verneområder skal verneforskriften og naturmangfoldloven brukes, og kulturminneloven skal brukes der tiltak berører fredede kulturminner. Videre kreves det alltid grunneiers tillatelse for fysiske inngrep uavhengig av terskelen for søknadsplikt etter disse retningslinjene, med mindre kommunen har vedtatt inngrepsløyve etter markaloven § 9 femte ledd. I tillegg kan anleggelsen av stier og løyper berøre andre regelverk.