



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 11 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i markaloven
(justeringer av markagrensen m.m.)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	3.3.2	Høringsforslaget	14
			3.3.3	Høringsinstansenes syn	14
			3.3.4	Departementets vurdering	15
2	Bakgrunnen for forslaget om endring i markaloven § 2	5	3.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	16
2.1	Bakgrunn	5			
2.2	Gjeldende rett	6	4	Adgang til å bruke el-sykler i Marka	16
2.3	Høringen	7	4.1	Bakgrunn	16
2.3.1	Høringsorganene og innkomne uttalelser	7	4.2	Gjeldende rett	16
2.3.2	Høringsforslaget	8	4.2.1	El-sykler etter vegtrafikkloven	16
2.3.3	Høringsinstansenes syn	8	4.2.2	El-sykler etter motorferdselloven	16
2.4	Departementets vurdering	10	4.2.3	El-sykler i Marka	17
2.4.1	Grensejusteringer av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser	10	4.3	Høring	17
2.4.2	Mindre tekniske justeringer	11	4.3.1	Høringsorganene og innkomne svar	17
2.4.3	Øvre arealgrenser for grensejustering etter § 2 tredje og fjerde ledd	12	4.3.2	Høringsforslaget	19
2.4.4	Øvrige momenter ved grensejusteringer	12	4.3.3	Høringsinstansenes syn	19
2.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	13	4.4	Departementets vurdering	20
			4.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	22
3	Bakgrunnen for forslaget om grenseendringene i Lunner og Nittedal	13	5	Merknader til bestemmelsene	22
3.1	Bakgrunn	13	5.1	Merknader til § 2	22
3.2	Gjeldende rett	13	5.1.1	Endring av § 2	22
3.3	Høring	13	5.1.2	Grenseendringene	24
3.3.1	Høringsorganene og innkomne svar	13	5.2	Merknader til § 10	24
				Forslag til lov om endringer i markaloven (justeringer av markagrensen m.m.)	25



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 11 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i markaloven (justeringer av markagrensen m.m.)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 9. november 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Klima- og miljødepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 6. mai 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven).

Lovproposisjonen inneholder endringsforslag vedrørende markaloven § 2, og gjelder rammene for hvilke justeringer av markagrensen som kan vedtas i forskrift. Departementet foreslår at markaloven § 2 endres slik at det blir enklere å praktisere bestemmelsen og gis større forutberegnelighet for kommunene.

Endringen som foreslås innebærer at dagens bestemmelse om adgang til å foreta innskrenkende justeringer av markagrensen gjennom forskrift deles i to ulike bestemmelser, med nærmere angitte vilkår. Det foreslås for det første en bestemmelse om adgang til innskrenkende justeringer der vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig. Videre foreslås en bestemmelse om mindre innskrenkende justeringer for tilfeller hvor grensen går gjennom boligeiendommer, eller den av andre grunner medfører større praktiske ulemper for forvaltningen av en eiendom, og justeringen ikke er til nevneverdig skade for friluftsliv, idrett eller naturopplevelse.

Proposisjonen inneholder også forslag om endring av markagrensen i Lunner og Nittedal kommuner. Markagrensen foreslås endret slik at

ca. 225 dekar tas ut av Marka i Lunner kommune og ca. 524 dekar tas ut i Nittedal kommune, i henhold til kommunenes forslag om grenseendringer. I tillegg foreslås det å legge *til* tre områder i Marka på totalt 743 dekar i Nittedal kommune. Områdene er foreslått av kommunen og gjelder del av Berger skog nord for Tumyrhaugen (ca. 479 dekar), område ved Asveien nord (ca. 151 dekar) og Kirkebylia sør (ca. 113 dekar).

Det foreslås i tillegg en endring av markaloven § 10 slik at det gjennom forskrift kan åpnes opp for bruk av el-sykler i utmark innenfor Marka. Endringen innebærer at det tilføyes et nytt sjette ledd i § 10.

2 Bakgrunnen for forslaget om endring i markaloven § 2

2.1 Bakgrunn

Markaloven ble vedtatt og trådte i kraft i 2009. Markas grenser er fastsatt i loven, og bevaring av grensene er et av formålene med loven, jf. markaloven § 1 første ledd annen setning. Ved å ta inn sikring av Markas grenser som lovformål, ønsket lovgiver å hindre at markagrensen ble utsatt for flere mindre grensejusteringer over tid som samlet sett kunne utgjøre betydelige inngrep i Marka. Loven inneholder en hjemmel for å justere marka-

grensen gjennom forskrift, jf. § 2 annet ledd. Bestemmelsen åpner for at grensen både kan innskrenkes og utvides gjennom forskrift. Det følger av forarbeidene til markaloven, Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) og Innst. O. nr. 58 (2008–2009) at det ved innskrenkninger av markagrensen bare kan gjennomføres «mindre justeringer av eksisterende grenser», og at grensejusteringer bare bør skje i særskilte tilfeller der den fastsatte grensen medfører store praktiske vanskeligheter som ikke kunne forutses ved grensefastsettelsen, eller der grensen medfører at særskilte verdier som loven tar sikte på å fremme blir skadelidende. Grensejustering vil altså særlig være aktuelt der det er snakk om justeringer av mer teknisk art, for eksempel der grensen går gjennom bygninger eller gårdstun.

Flere kommuner hadde fremmet forslag om justeringer av grensen for å få den til å følge eiendomsgrenser mv. samt gå utenom gårdstun og bebyggelse, blant annet begrunnet i at grensen ble satt unøyaktig eller tilfeldig.

I september 2015 ble markagrensen justert 47 steder i 11 kommuner. Endringene som regjeringen foretok, ble gjort på bakgrunn av innspill fra kommunene, og gjaldt hovedsakelig mindre områder som ikke var i konflikt med friluftsliv eller naturverdier. I forbindelse med vedtaket ble det varslet at regjeringen planla å fremme en egen sak til Stortinget hvor det blant annet skulle vurderes ytterligere grensejusteringer særlig av hensyn til klimavennlig boligbygging nær kollektivknutepunkter. I tillegg ble det varslet at det skulle iverksettes et arbeid med å klargjøre markaloven § 2, for å få en forutsigbar behandling av fremtidige justeringssaker. Dette forslaget legges nå frem. Markagrensen foreslås endret slik at ca. 225 dekar tas ut av Marka i Lunner kommune og ca. 524 dekar tas ut i Nittedal kommune, i henhold til kommunenes forslag om grenseendringer. I tillegg har Nittedal kommune foreslått å legge til tre områder i Marka på totalt 743 dekar. Områdene gjelder del av Berger skog nord for Tumyrhaugen (ca. 479 dekar), område ved Asveien nord (ca. 151 dekar) og Kirkebylia sør (ca. 113 dekar).

Forslagene til endring i markaloven § 2, bygger i all hovedsak på Klima- og miljødepartementets forslag til presisering av markaloven § 2 og endring av markagrensen i Lunner og Nittedal kommuner, som ble sendt på felles høring 6. april 2017.

Forslaget om endring av markalovens bestemmelse om el-sykler bygger på forslag om endring av regelverket for bruk av el-sykler som ble sendt

på høring av Miljødirektoratet i desember 2015 med høringsfrist 16. mars 2016.

2.2 Gjeldende rett

Markaloven § 2 gir hjemmel for justering av markagrensen og lyder: «Kongen kan ved forskrift treffe vedtak om justering av grensen etter første ledd ... ». Ordlyden i seg selv («justering») tilsier at bestemmelsen ikke er ment å åpne for større endringer. Ut over dette gir ikke loven nærmere føringer for hva som ligger i begrepet justering. I lovforarbeidene henvises det til uttalelser i høringsbrevet fra 26. juni 2007 og til brev 17. desember 2008 fra departementet til kommunene ((Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) s. 38, Innst. O. nr. 58 (2008–2009) s.9). I høringsbrevet 26. juni 2007 (side 15) var markaloven § 2 annet ledd foreslått utformet slik at grensen gjennom forskrift kunne være gjenstand for «(u)tvivelser og mindre justeringer». I høringsbrevet skriver departementet videre:

Annet ledd fastsetter at utvidelser, nærmere avgrensning av områder og mindre justeringer av eksisterende grenser, kan skje ved vedtak som treffes av Kongen. Det er lagt opp til at det skal skje en nærmere avgrensning av områdene. Dette betyr at det i de fleste tilfeller vil skje en nærmere angivelse av grensen innenfor det konkrete området som er angitt i § 2. Den nærmere avgrensningen av områdene skjer ved forskrift. Utvidelse med nye områder og justeringer av grenser skjer ved forskrift.

Det er gitt signaler om at det kan skje visse grensejusteringer i samband med vedtakelsen av loven. Dette skyldes i hovedsak at den konkrete grensen for noen kommuner kan være uhensiktsmessig i lys av deres behov for arealer til annen bruk enn friluftsliv. I hovedsak skal slike grensejusteringer være foretatt ved ikrafttredelse av loven slik at den grensen som blir vedtatt gjennom forskrift etter annet ledd, er endelig.

Grensejusteringer etter andre punktum etter lovens ikrafttreden bør derfor bare skje i særskilte tilfeller der den fastsatte grensen medfører store praktiske vanskeligheter som ikke kunne forutses ved grensefastsettelsen, eller der grensen medfører at særskilte verdier som loven tar sikte på å fremme blir skadelidende.

I komitéinnstillingen (Innst. O. nr. 58 (2008–2009) s. 9) er det uttalt følgende om adgangen til å foreta grensejusteringer etter § 2:

Flertallet viser til at bestemmelsen (§ 2) inneholder et fleksibelt virkemiddel for å kunne utvide lovens virkeområde ved at grensen utvides der dette anses hensiktsmessig eller ønskelig. Adgangen til å gjennomføre innskrenkende grensejusteringer i lovfestet markagrense vil være den samme som i forslaget som ble sendt på høring. Flertallet viser i den forbindelse til brev av 17. desember 2008 fra Miljøverndepartementet til kommunene.

Flertallet understreker at slike grensejusteringer bare kan skje dersom friluftsliv-, natur- eller kulturverdier ikke blir vesentlig skadelidende. Dette innebærer etter flertallets mening at også miljø og friluftsverdier av lokal betydning tas med i vurderingen. Av hensyn til helheten bør det foretas en vurdering av den samlede virkning av grensejusteringene, dersom det foretas flere slike justeringer samtidig eller over tid. Flertallet peker i denne sammenheng på at det også bør tas hensyn til eventuelt økt press på dyrket mark.

Klima- og miljødepartementet har på denne bakgrunn lagt til grunn at adgangen til å foreta innskrenkende grensejusteringer er begrenset til mindre justeringer. Videre at det er et kriterium at grensejusteringene ikke må medføre at friluftsliv, natur- eller kulturverdier blir vesentlig skadelidende, og at hensynet til miljø- og friluftsverdier av lokal betydning skal tas med i en slik vurdering. Departementet har videre lagt til grunn at det ved vurdering av de enkelte grensejusteringsforslag, må foretas en vurdering av de samlede virkningene grensejusteringene vil ha i den enkelte kommune, og i Marka som helhet.

2.3 Høringen

2.3.1 Høringsorganene og innkomne uttalelser

Forslag til endringer i markaloven ble sendt på høring 6. april 2017 med frist for uttalelse 1. august 2017 til følgende instanser og organisasjoner:

Departementene

Miljødirektoratet
Landbruksdirektoratet
Regjeringsadvokaten
Fylkesmennene

Akershus fylkeskommune
Buskerud fylkeskommune

Østfold fylkeskommune
Oppland fylkeskommune

Asker kommune
Bærum kommune
Enebakk kommune
Gjerdrum kommune
Hobøl kommune
Hole kommune
Jevnaker kommune
Lier kommune
Lunner kommune
Lørenskog kommune
Nannestad kommune
Nittedal kommune
Oppegård kommune
Oslo kommune
Ringerike kommune
Rælingen kommune
Røyken kommune
Skedsmo kommune
Ski kommune

Akershus Bondelag
Akershus idrettskrets
DNT Oslo og Omegn
Greenpeace
Kommunesektorens organisasjon
Kolsås klatreklubb
Landsorganisasjonen i Norge
Lillomarkas venner
Markarådet c/o Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Norges Bondelag
Norsk Bonde- og småbrukarlag
Norges Skogeierforbund
NORSKOG
Norsk allmenningsforbund
Naturvernforbundet
Naturvernforbundet i Oslo og Akershus
Norsk Organisasjon for Terrengsykling (NOTS)
Norsk Friluftsliv
Norges Idrettsforbund
Norges Skiforbund
Norges Orienteringsforbund
Norges klatreforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Nydalens Skiklubb
Oslo idrettskrets
Oslo og omland Friluftsråd
Skiforeningen
Statskog SF
Sabima
Østmarkas venner

Høringsbrevet ble også lagt ut på departementets nettside.

Følgende instanser og organisasjoner har hatt realitetsmerknader til forslaget om endring i markaloven § 2:

Justis- og beredskapsdepartementet

Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Oppland

Buskerud fylkeskommune
Akershus fylkeskommune
Oppland fylkeskommune

Bærum kommune
Lunner kommune
Nittedal kommune
Oslo kommune, byrådsavdelingen

Naturvernforbundet, Nittedal lokallag
Oslo og Omland friluftsråd
Norges Bondelag
Akershus Bondelag
Naturvernforbundet i Oslo og Akershus
Lillomarkas Venner
Østmarkas Venner
Skiforeningen
Markarådet
Norsk Friluftsliv

Fra følgende instanser er det mottatt svar om at de ikke har merknader til departementets forslag:

Arbeids- og sosialdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Utenriksdepartementet

2.3.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet at markaloven endres slik at det blir klarere hva bestemmelsen gir hjemmel for å justere ut av Marka gjennom forskrift. Det vil bli enklere å praktisere bestemmelsen og det gis større forutberegnelighet for brukerne av loven.

Departementet foreslo at bestemmelsen i markaloven § 2 endres slik at det fremgår av loven at adgangen til å foreta innskrenkende grensejusteringer er begrenset til enten mindre endringer der vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig, eller til andre bagatellmessige endringer begrunnet i andre hensyn. Det var videre foreslått som kriterium at grensejusteringene ikke må

medføre at friluftsliv, natur- eller kulturverdier blir vesentlig skadelidende, og at hensynet til miljø- og friluftverdier skal tas med i en slik vurdering.

2.3.3 Høringsinstansenes syn

20 av 74 høringsinstanser har kommet med merknader til høringsforslaget. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Buskerud fylkeskommune, Akershus fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, Lunner kommune, Nittedal kommune, Skiforeningen og Markarådet* støtter forslaget om å endre § 2 slik Klima- og miljødepartementet har foreslått. Enkelte av disse har likevel ment at bestemmelsen bør endres på visse vilkår, eller utvist noe skepsis til selve ordbruken som departementet foreslår i bestemmelsen.

Fylkesmannen i Oppland mener at vilkåret «mindre områder» kan tas ut, og definerer dette som mindre områder på noen få hundre dekar. Forutsetningen bør her være at det vektlegges om den aktuelle samfunnsinteressen kan ivaretas på annen måte slik at Marka ikke berøres slik departementet legger opp til. I tillegg presiseres det at det bør stå at det *skal* vurderes om det finnes egnede erstatningsområder og at dette bør søkes i tilknytning til det tettstedet/byen hvor justeringen finner sted.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener det er behov for klargjøring av § 2, men mener at det må være gjennomført en alternativvurdering før forskrift om grensejustering kan skje dersom det skal åpnes for noe mer omfattende grensejusteringer der «vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig». Dersom den aktuelle samfunnsinteressen kan ivaretas ved at lokaliseringen skjer utenfor Marka, bør dette vektlegges i stor grad.

Buskerud fylkeskommune støtter forslaget til endringer i § 2, og anbefaler departementet at verktøyet *Kartlegging og verdsetting av friluftsområder* legges til grunn i vurderingen av hensyn til friluftslivet i fremtidige grensejusteringsprosesser.

Bærum kommune peker på at endringene som foreslått er mer *innsnevring* enn *presisering*. Kommunen mener det er mer hensiktsmessig å endre § 2 annet ledd første punktum til *Kongen kan ved forskrift treffe vedtak om å innskrenke det geografiske virkeområdet for loven dersom* og mener dette vil være mer i samsvar med bestemmelsens tittel. Det foreslås videre at nytt tredje ledd deles opp i to setninger, og at *bagatellmessig justeringer* endres til *mindre endringer*, slik at bestemmelsen blir enklere å anvende. Kommunen viser til at deres forslag er en innarbeidet rettslig standard i f.eks. plan- og bygningsloven.

Vilkåret om at *justeringen ikke er til nevneverdig skade for* osv., er etter kommunens syn overflødig ettersom disse hensynene inngår som et hovedformål med loven. Slik fjerde ledd er foreslått av departementet, mener kommunen dette innebærer et enkeltvedtak, mens bestemmelsen for øvrig gjelder forskriftsvedtak. Det foreslås derfor en ny ordlyd til fjerde ledd.

Oslo kommune, byrådsavdelingen, Oslo og Omland friluftsråd, Norges Bondelag, Akershus Bondelag, Østmarkas Venner, Norges Naturvernforbund Oslo Akershus (NOA), Lillomarkas Venner og Norsk Friluftsliv støtter ikke forslaget til endring av § 2.

Oslo kommune, byrådsavdelingen og Lillomarkas Venner mener en endring av § 2 er unødvendig ettersom dagens lovtekst allerede inneholder et fleksibelt virkemiddel som hindrer at kommunene spiser av Marka bit-for-bit. Uavhengig av den endringen som foreslås mener Oslo kommune at det må legges til grunn at adgangen til å foreta innskrenkende grensejusteringer må være begrenset til *mindre* justeringer. Det påpekes at det kun er gjennom en streng håndheving av markaloven at fremtidige generasjoner kan ha nytte av og glede seg over Marka.

Norges Bondelag mener prinsipielt at endringene som foreslås i § 2 er unødvendige og vil medføre at det gis en videre adgang til å utvide markagrensen enn tidligere, samtidig som adgangen til å foreta mindre innskrenkninger av Marka innsnevres. Det vises også til at det blir en tilfeldig saksbehandling ved at områder som tas ut av markaloven skal kompenseres med nye områder uten at det skjer en interesseavveining mellom hensyn og formål. Subsidiært mener Norges Bondelag at når det gjelder utvidelser av Marka, må dette fortsatt bare begrenses til justeringer, øvrige utvidelser må skje gjennom lovendring foretatt av Stortinget. Det må derfor tydelig fremgå av § 2 annet ledd at det for innsnevring av markagrensen bare gjelder en *justering* av grensen. Videre må det fremgå av tredje ledd at mindre innsnevring av grensen kan skje dersom dette ikke er til skade for landbruksinteresser og at det er gjennomført en forsvarlig interesseavveining. Det foreslås en alternativ ordlyd for § 2 tredje ledd der *landbruksinteresser* tas med som en del av vurderingsgrunnlaget ved siden av friluftsliv, idrett og naturopplevelse.

Akershus Bondelag støtter ikke forslaget til endringer av § 2 og mener forslaget vil gi en videre adgang til å utvide Markas grenser enn tidligere ved at bruken av «*justering[er]*» foreslås tas ut når det gjelder å legge områder til Marka, sam-

tidig som adgangen til å foreta mindre innskrenkninger av Marka blir redusert.

Skiforeningen støtter forslaget til § 2, men presiserer at det er viktig at det sjekkes om områdene som grensejusteres eller inngår i en byttehandel som nevnt i fjerde ledd, omfatter ferdsels- eller friluftskorridor som slik at det vil få betydning for løypenetet. Hvis så er tilfelle, må justeringene ikke skje før løypa eller stien er lagt om eller sikret sammenhengende. Det bes derfor om en annen formulering som sikrer dette på en god måte.

Østmarkas Venner og Oslo og Omland friluftsråd, med støtte fra DNT Oslo og Omegn går imot de foreslåtte endringene av markaloven § 2, og endringene knyttet til at det åpnes for noe mer omfattende grensejusteringer i saker som gjelder «vesentlige samfunnsinteresser». Det vises til at det er uheldig at en endring med formål om å skape klarhet i rettsstillingen skaper nye uklarheter som innebærer nye tolkingsspørsmål. Hensynene som søkes ivaretatt gjennom endringen blir etter deres syn dekket av § 7. Første del av departementets forslag til nytt tredje ledd foreslås derfor fjernet.

Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (NOA) motsetter seg forslaget om å endre markaloven slik at det åpnes for grensejusteringer der «vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig». Dette begrunnes med at ettersom slike interesser skal være av nasjonal karakter, er dette noe Stortinget uansett bør behandle. Det vil derfor være naturlig at også Stortinget behandler slike grenseendringssaker. Marka er landets viktigste friluftsområde og regionale hensyn som begrunnelse for grenseendringer bør derfor ikke forekomme. Terskelen for grenseendringer må være svært høy og departementets forslag om å fjerne terskelen for mindre endringer som ikke fører til vesentlig skade for friluftsliv-, natur- eller kulturverdier i dette grensejusteringsalternativet støttes derfor ikke. Dersom forslaget fremmes, må det settes krav om at enhver innskrenking skal erstattes av en utvidelse som er minst av samme størrelse.

Norsk Friluftsliv viser til at det var et selvstendig poeng ved vedtagelse av loven at grenseendringer som gikk ut over det dagens § 2 åpner opp for, må foretas av Stortinget som lovgiver. Det er forståelse for at det i enkelte tilfeller kan være formålstjenlig med en grenseendring på grunn av vesentlige samfunnsinteresser, men dette må skje etter grundig behandling og nøye avveining, ikke gjennom en enklere prosess i departementet ved bruk av forskrift.

2.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslagene som ble fremmet i høringen om endringer i markaloven § 2, med noen mindre språklige endringer.

Vilkårene for utvidelse av Marka til andre områder foreslås ikke endret i denne lovproposisjonen, ordlyden i § 2 annet ledd om slike utvidelser foreslås imidlertid noe endret som følge av at bestemmelsene om innskrenkende grensejusteringer er foreslått skilt ut i nytt tredje og fjerde ledd. Lovendringen vil ikke endre på de føringer som ble gitt i Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) s. 39 om utvidelser av Marka.

Lovforslaget innebærer endringer vedrørende adgang til innskrenkende justeringer av markagrensen gjennom forskrift. Departementets forslag innebærer at det i bestemmelsen presiseres nærmere hvilken adgang Kongen i statsråd har til å foreta innskrenkende grensejusteringer. Departementet mener at loven bør suppleres med kriterier i samsvar med det som i dag fremgår av forarbeidene, og foreslår at det åpnes for innskrenkende grenseendringer etter to alternativer.

Det foreslås for det første at grensen kan justeres der *vesentlige samfunnsinteresser* gjør det nødvendig. For det andre foreslås det en åpning for tekniske justeringer der dagens grense skaper praktiske problemer for forvaltning av eiendom i markagrensen. I lys av høringen og innkomne forslag til presisering av bestemmelsen, legger departementet nå frem et forslag med en noe endret ordlyd enn hva som ble sendt på høring. Dette er for å skape enda bedre forståelse for hva som er kriteriene for å kunne foreta innskrenkende justeringer.

Endringen innebærer at det foreslås å dele opp innholdet i høringsforslagets nytt annet ledd i to ledd, og endre ordbruken slik at *bagatellmessige* erstattes med *mindre* endringer. Innholdet i bestemmelsen er derimot ikke ment endret. En annen endring i forhold til høringsforslaget er at det i lovforslaget er tatt inn en presisering av at arealmangel i regionen ikke utgjør en vesentlig samfunnsinteresse som kan begrunne grensejustering.

Bestemmelsen i høringsforslagets tredje ledd om mulighet til å vektlegge innlemmelse av områder i Marka ved vurderinger av innskrenkinger av grensen, er som følge av endringsforslagene overflyttet til nytt femte ledd. Departementet mener det kan være positivt at flere områder innlemmes i Marka, både naturfaglig og av hensyn til friluftslivet, men at slike innlemmelser må forankres i de berørte kommunene slik at det skapes legitimitet rundt markagrensen.

2.4.1 Grensejusteringer av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser

I høringsforslaget ble det foreslått at ett av kriteriene som kan begrunne justeringer er at det foreligger *vesentlige samfunnsinteresser*. Slike interesser kan knytte seg til behov samfunnet har som vil være viktigere enn å bevare områder innenfor Marka. Vesentlighetskravet innebærer at det kun er kvalifiserte behov som vil kunne begrunne en endring av markagrensen. Ettersom markagrensen er fastsatt i lov, mener departementet dette må innebære at kun tungtveiende hensyn av nasjonal betydning kan begrunne endring av den lovfastsatte markagrensen.

Forhold som kun har lokal betydning vil vanskelig kunne oppnå et slikt vesentlighetskriterium, men hensynet kan unntaksvis tenkes brukt på forhold av regional betydning. Omdisponering av markaarealer begrunnet i arealpress og en generell tomtemangel i regionen vil ikke være et tilstrekkelig tungtveiende hensyn til at markagrensen kan endres, selv for små arealer. Dette innebærer at der det er vanskelig, eller kostbart å finne tomter f.eks til nye sykehus, barnehager eller skoler i byggesonen, vil dette ikke kunne hjemles i denne bestemmelsen.

Departementet viser til at det kan åpnes for justeringer der vesentlige samfunnsinteresser *gjør det nødvendig* å grensejustere. Dette innebærer at det må foretas en helhetlig vurdering, der de samfunnsmessige interessene tiltaket skal ivareta veies mot de konkrete ulempene en grensejustering vil ha for friluftsliv, idrett eller naturopplevelse i det aktuelle området. I denne vurderingen må det også vektlegges om den aktuelle samfunnsinteressen kan ivaretas på annen måte slik at Marka ikke berøres, uten større praktiske eller økonomiske ulemper. Eksempelvis gjennom alternativ lokalisering utenfor Marka.

Departementet har vurdert om det også bør være et tilleggskriterium for denne typen grensejusteringer, når det gjelder hvilke konsekvenser for friluftsliv mv. som kan aksepteres. I energi- og miljøkomiteens merknader til dagens justeringsbestemmelse, er det fastsatt at *grensejusteringer bare kan skje dersom friluftsliv-, natur- eller kulturverdier ikke blir vesentlig skadelidende* (jf. Innst. O. nr. 58 (2008–2009)). Departementet foreslår at det ikke tas inn en slik terskel for grensejusteringer av hensyn til vesentlig samfunnsinteresser. Terskelen for slik grensejustering vil uansett være svært høy gjennom de ovenfor nevnte kriteriene om at det må foreligge en *vesentlig samfunnsinteresse* som gjør at en grensejustering er *nødvendig*.

Markaloven åpner i dag også for at visse tungtveiende samfunnshensyn kan gis forrang på bekostning av markahensynene friluftsliv, idrett og naturopplevelse. Markaloven § 7 sier at det gjennom kommunale eller statlige planer kan åpnes for visse tiltak i Marka, f.eks. offentlige infrastrukturanlegg som veier, jernbane, kraftledninger, dammer og vannforsyningssystemer. Dette er tiltak som det ofte ikke vil finnes noen alternativ lokalisering for utenfor Marka, eller hvor det av andre tungtveiende grunner er nødvendig å plassere tiltaket innenfor markagrensen.

Den foreslåtte bestemmelsen om grensejustering av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser vil typisk kunne omfatte denne type tiltak, men vil dekke noe bredere ved at den ikke er avgrenset til de tiltakene som er listet opp i § 7. Bestemmelsen vil også kunne brukes der det åpnes for tiltak knyttet til f.eks. offentlige infrastrukturtiltak gjennom § 7, og hvor det av ulike grunner er behov for å ta det berørte arealet ut av Marka på et senere tidspunkt.

I de tilfellene man kommer frem til at det kan grensejusteres for større infrastrukturtiltak som anses å være av vesentlig samfunnsinteresse, vil dette i enkelte tilfeller kunne avhjelpe presset på dyrket mark. Slike tiltak kan legges til områder som tidligere har vært innenfor Marka istedenfor på landbruksområder, dersom en plassering i Marka ellers anses nødvendig. Et slikt hensyn la også energi- og miljøkomiteen vekt på i sine merknader til dagens justeringsbestemmelse. *Av hensyn til helheten bør det foretas en vurdering av den samlede virkning av grensejusteringene, dersom det foretas flere slike justeringer samtidig eller over tid. Flertallet peker i denne sammenheng på at det også bør tas hensyn til eventuelt økt press på dyrket mark* (jf. Innst. O. nr. 58 (2008–2009)).

2.4.2 Mindre tekniske justeringer

Det vil kunne oppstå behov for små justeringer av markagrensen der denne for eksempel går gjennom bygninger eller midt over tunet på en eiendom, eller at grensen av andre grunner er uhenksiktsmessig trukket slik at den skaper større praktiske problemer for forvaltningen av en eiendom. De fleste av disse typer justeringer ble det ryddet opp i ved grensejusteringsforskriften 4. september 2015, og gjaldt områder på i størrelsesorden fra et par til opp mot 20 dekar. Bestemmelsen er ment å dekke ytterligere behov for denne typen justeringer, som ikke ble vurdert i forbindelse med grensejusteringssaken i 2015. Forslaget ble i høringen betegnet som *bagatellmessige* justerin-

ger, og er nå foreslått som *mindre innskrenkende justering*.

Departementet mener det bør være en åpning i loven for justeringer av mer teknisk karakter, så lenge justeringen ikke er til nevneverdig skade for friluftsliv, idrett eller naturopplevelse. Denne justeringshjemmelen åpner ikke for å ta ut arealer til oppføring av nye boliger. Den er heller ikke ment å omfatte forhold der grunneiere har eiendom som både ligger innenfor og utenfor Marka og hvor man ønsker å samle hele eiendommen utenfor Marka slik at det for eksempel blir enklere å oppføre bygninger.

En av høringsinstansene ønsker at landbruksinteresser skal tas med i vurderingen av om justeringen bør finne sted, i tillegg til å vurdere om justeringen er til nevneverdig skade for friluftsliv, idrett eller naturopplevelse. Departementet viser her at lovens formål er å fremme friluftslivet og tilrettelegge for naturopplevelse i Marka. Ivaretagelse av landbruksinteresser er ikke en del av lovens formål, og departementet ser det derfor ikke som riktig å legge dette til i vurderingen av om en justering skal finne sted eller ikke. Landbruksinteressene i Marka er blant annet ivaretatt gjennom markaloven § 7 som sier at kommunale eller statlige planer kan åpne for tiltak i landbruket uavhengig av det generelle byggeforbudet. I tillegg åpner § 1 siste setning for at det skal tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål. Med dette siktes det til skogbruk og landbruk. I Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) sies det på side 15:

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

selv om det samtidig skal tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål.

Stortinget endret ikke på dette i sin behandling av loven.

Enkelte innspill fra høringen kan tyde på at det er usikkert hvor listen ligger for aktuelle justeringssaker etter dette alternativet, og at det vil være mer hensiktsmessig å bruke en mere kjent rettslig standard for å beskrive størrelsen på slike områder enn den foreslåtte terskelen *bagatellmessige justeringer*. Departementet har hatt en ny vurdering av dette, og foreslår nå at disse små sakene omtales som *mindre*, slik at det her kun vil være snakk om små tekniske endringer. Departementet legger til grunn at adgangen til justeringer etter dette alternativet omfatter enkeltområder på opp til noen få dekar.

2.4.3 Øvre arealgrenser for grensejustering etter § 2 tredje og fjerde ledd

Det kan stilles spørsmål ved om det bør lovfestes en bestemt øvre grense for hvor store områder som kan justeres ut av Marka i medhold av § 2 tredje og fjerde ledd. I grenseendringene som ble foretatt gjennom forskrift i 2015, var ingen områder større enn ca. 70 dekar. Det var spesielle hensyn knyttet til de største arealene som ble tatt ut, og de fleste områdene var langt mindre. En konkret tallfesting av hvor store områder som kan justeres i lovteksten, vil etter departementets mening gi lite fleksibilitet og kan antyde at områder mindre enn en slik grense vil være kurant å ta ut av Marka uten nærmere vurdering av konsekvenser. Det er viktig at det i enhver grensejustering foretas en konkret vurdering av hvilken betydning grensejusteringen får for friluftsliv, naturopplevelse eller idrett. Arealstørrelsen vil være en relevant faktor i denne sammenheng, og størrelsene som ble akseptert ved grensejusteringene i 2015 vil kunne være en indikator på hvilket størrelsesrom det kan være snakk om når det i lovteksten åpnes for justeringer av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser. Det må i vurderingen legges vekt på det samfunnsmessige behovet for grensejusteringen.

Små områder kan også være viktige for friluftsliv, natur- eller kulturverdier. Miljø- og friluftslivsverdier av lokal betydning kan også være utslagsgivende. Departementet viser til at muligheten til å utøve friluftsliv i nærmiljøet har vært en viktig begrunnelse for vedtakelsen av markaloven. Betydningen av å sikre områder for nærfriluftsliv i tilknytning til boligområder er også understreket i Stortingsmeldingen om friluftsliv

som regjeringen la frem i 2016, og som Stortinget har gitt sin tilslutning til. Hovedmålsatsningen i friluftslivspolitikken er at en stor del av befolkningen jevnlig driver med friluftsliv, og regjeringen vil derfor at friluftsliv i nærmiljøet skal prioriteres. Marka er nærfriluftslivsområdet for Norges tettest befolkede områder og disse arealenes betydning for friluftsliv må derfor tillegges stor vekt i den enkelte grensejusteringssak. Selve grunnmuren i markaloven er at den beskytter mot annen omdisponering, som f.eks. til bolig- eller industriformål. Fastsetting og sikring av Markas grenser i et langsiktig perspektiv er hovedbegrunnelsen for loven. Det er på denne bakgrunn markagrensen er fastsatt direkte i loven, noe som også uttrykkelig er fremhevet i formålsbestemmelsen om at «loven skal sikre Markas grenser». En bestemmelse som åpner for større endringer av grensen i strid med disse hensynene vil, etter departementets syn, undergrave markalovens formål.

2.4.4 Øvrige momenter ved grensejusteringer

Grensejusteringer som innebærer at det dannes øyer eller dype kiler i Marka, er ikke ønskelig. Departementet mener at en slik grensedragning forringer kvalitetene for de tilgrensende resterende arealer for friluftsliv og naturopplevelse, og skaper liten forståelse for hvordan grensene er trukket. For det andre vil en slik utvikling over tid kunne medføre ytterligere grensejusteringer i samme område. Hensyn til arrondering bør derfor tillegges vekt i disse vurderingene.

Departementet legger videre til grunn at det ved vurdering av grensejusteringsforslag må foretas en vurdering av de samlede virkningene de foreslåtte grensejusteringene (herunder tidligere grensejusteringer) vil ha i den enkelte kommune og i Marka som helhet.

Der hvor kommunen tilbyr å legge områder *til* Marka som erstatning for arealer som tas ut, bør disse kunne telle med i vurderingen av om arealer skal tas ut, men bare etter en konkret vurdering av erstatningsområdetets verdi for idrett, naturopplevelse og friluftsliv sammenlignet med området som tas ut. Dette er foreslått i fastsatt i nytt femte ledd i § 2. Også tilgjengelighet og beliggenhet vil være vesentlig for denne vurderingen. Et rent bytte av arealer kun ut fra en tallfestet beregning, vil være i strid med lovens formål som er å fremme friluftslivet og tilrettelegge for naturopplevelse i Marka. Departementet mener det ikke skal innfortolkes et krav om at det *skal* vurderes om det finnes egnede erstatningsområder, men at det vil være opp til den enkelte kommune å vurdere.

Det vil som tidligere være krav om at områder som skal legges til Marka, må vurderes om de *har eller gjennom tilrettelegging eller skjøtsel kan få, tilsvarende verdi for friluftslivet*. Slik sett er det ikke departementets mening at dette i praksis skal føre til at det nå åpnes opp for en videre adgang enn tidligere til å innlemme arealer i Marka. Det avgjørende er om arealene oppfyller kravene som loven stiller til kvalitet for friluftslivet.

2.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer ikke større endringer i eksisterende lov, og forslaget antas derfor ikke å få økonomiske eller administrative konsekvenser. En nærmere beskrivelse av hvilke konsekvenser som følger av markaloven, ble vurdert i forarbeidene til lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven) Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) s. 51 flg.

3 Bakgrunnen for forslaget om grenseendringene i Lunner og Nittedal

3.1 Bakgrunn

I 2015 justerte Klima- og miljødepartementet markagrensen på 47 steder i 11 kommuner gjennom forskrift om justering av markagrensen (FOR-2015-09-04-1032). Bakgrunnen for denne forskriften var innkomne ønsker fra kommunene om grensejusteringer etter lovens vedtakelse. En del av forslagene fra kommunene ble ikke imøtekommet. Noen av områdene var så store at de lå utenfor det markaloven gir hjemmel for å justere ut av Marka gjennom forskrift. Enkelte andre områder som ikke ble etterkommet, var begrunnet i tiltak som kan tilpasses innenfor Marka i dag, som for eksempel vedlikehold av bygninger, landbrukstiltak og utfartsparkeringer. Enkelte andre områder ville danne øyer og kiler inn i Marka, og gjøre Marka fragmentert og grensen lite hensiktsmessig. Dette igjen ville medføre at loven blir uthulet. Enkelte mindre områder som ble foreslått grensejustert ble ikke etterkommet fordi de hadde verdi for natur- og friluftsliv.

Ved denne grensejusteringssaken ble det varslet at det for enkelte av arealene som kommunene hadde foreslått grenseendret, men som var for store til at de kunne vedtas i forskrift, ville det fremmes en egen sak til Stortinget med vurdering av ytterligere grenseendringer gjennom lov-

endring. Dette særlig av hensyn til klimavennlig boligutbygging nær kollektivknutepunkter.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus legger føringer for hvor utviklingen skal skje fremover. Boligutbygging nær kollektivknutepunkter er viktig nasjonal politikk. Områdene som nå foreslås endret ligger i nærheten av kollektivknutepunkter og oppfyller således kravene om hvor det er ønskelig at boligutviklingen primært skal skje. Departementet mener fortetting nær kollektivknutepunkter er svært viktig i et klimaperspektiv.

Markaloven § 2 første ledd annet punktum sier i dag at «Virkeområdet er nærmere avgrenset som det fremgår av Miljøverndepartementets digitale kart «Markagrensen» datert 2. april 2009». Ved en endring av grensen som endringsforslaget innebærer, må dato for dette kartet endres. Samtidig gjøres en oppdatering av departementets navn til Klima- og miljødepartementet.

3.2 Gjeldende rett

Markaloven har en formålsbestemmelse i § 1, som sikrer markagrensen for fremtiden; «Loven skal sikre Markas grenser». Disse grensene fremgår av § 2 første ledd andre punktum, som sier at «Virkeområdet er nærmere avgrenset som det fremgår av Miljøverndepartementets digitale kart «Markagrensen» datert 2. april 2009.»

I § 2 annet ledd første punktum heter det *Kongen kan ved forskrift treffe vedtak om justering av grensen etter første ledd* noe som ble gjort i 2015 som nevnt over. Større endringer må altså tas som lovendring.

3.3 Høring

3.3.1 Høringsorganene og innkomne svar

Det vises til listen under pkt. 2 ovenfor, mht. hvem som har vært høringsorganer.

Følgende instanser og organisasjoner har hatt realitetsmerknader til forslaget om grenseendringer i Nittedal kommune og Lunner kommune:

Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Oppland

Akershus fylkeskommune
Oppland fylkeskommune

Lunner kommune
Nittedal kommune

Oslo kommune, byrådsavdelingen

Oslo og Omland friluftsråd
 Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (NOA)
 Naturvernforbundet i Nittedal
 Lillomarkas venner
 Norges Bondelag
 Akershus Bondelag
 Norsk Friluftsliv
 Markarådet
 Skiforeningen
 Tommy Elnæs, grunneier

3.3.2 Høringsforslaget

Lovforslaget som ble sendt på høring innebar at to større områder skulle tas ut av Marka, fordi det foreligger tungtveiende argumenter knyttet til klimavennlig boligbygging nær kollektivknutepunkter. Disse områdene er etter departementets mening i tråd med prinsippene for boligbygging i regional plan for Oslo og Akershus, som ble vedtatt i november 2015.

Området i Lunner som foreslås tatt ut av Marka, ligger ved Harestua og er på 225 dekar. Plasseringen ligger nært opp til Gjøvikbanen og i gangavstand til eksisterende infrastruktur i området. I den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus, er Harestua nevnt som et av utbyggingsområdene nær hovedstadsområdet. Å legge til rette for boliger her, vil derfor oppfylle kravet om nærhet til et kollektivknutepunkt og kan bidra til å sikre et levedyktig lokalsamfunn.

I Nittedal foreslås å grenseendre et område på 524 dekar sørvest for Kruttverket på Rotnes. Området ligger nær eksisterende bebyggelse og kollektivknutepunkter, i gang- og sykkelavstand fra Nittedal stasjon som er kommunens viktigste knutepunkt. Området ligger i randsonen til Marka. Nittedal kommune foreslår også å legge tre områder til Marka, som kompensasjon for områder som tas ut. Dette gjelder et område ved Berger skog ved Tumyrhaugen (ca. 479 dekar), et område ved Askveien (ca. 151 dekar) og et område i Kirkebylia sør (ca. 113 dekar). Totalt 743 dekar. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har i brev av 25. januar 2017 uttalt at området ved Tumyrhaugen som foreslås lagt til Marka, ivaretar forutsetningen om at områder som legges til Marka skal ha eller kan få tilsvarende verdi for friluftslivet som de områdene som allerede omfattes av Marka. For de to andre områdene som foreslås innlemmet i Marka, og som utgjør en del av Romeriksåsene, uttalte fylkesmannen at de hadde samme kvaliteter som nevnt ovenfor i sin uttalelse fra 2. desember 2012.

3.3.3 Høringsinstansenes syn

11 av 20 høringsinstanser støtter forslaget om grenseendringer slik Klima- og miljødepartementet foreslår og 5 er helt eller delvis imot forslaget om endring av grensene til Marka. Enkelte av dem som har stilt seg positive til forslaget har bare kommentert på ett av forslagene og andre har gitt noen forutsetninger for sin positive tilslutning. Noen av høringsinstansene har bare uttalt seg til forslaget om endring av § 2.

Fylkesmannen i Oppland er positiv til at det støttes opp om fortetting rundt kollektivknutepunkter, men stiller spørsmål ved behovet på Harestua når det foreligger arealavklarte boliger andre steder på Harestua som også ligger nær kollektivknutepunkter. Vurderingene må tas samlet i kommunen og behovet for nye områder må dokumenteres bedre. Fylkesmannen går således imot at området på 225 dekar tas ut av Marka nå.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus viser til tidligere uttalelse til når det gjelder områdene som foreslås grensejustert. For de tre områdene som foreslås lagt til Marka, mener fylkesmannen alle tre områdene har slike kvaliteter som loven viser til, at de kan innlemmes i Marka. Området på Kruttverket i Nittedal var beskrevet som for stort da det i sin tid var snakk om å grensejustere dette ut etter hjemmelen i § 2 annet ledd første punktum. For området på Harestua ble det i brev av 9. november 2010 vurdert av fylkesmannen at det er «*grunn til å vurdere en grensejustering i området omkring Harestua stasjon som vil bli et viktig kollektivknutepunkt[...]D]et er samfunnsmessige og miljømessige argumenter for å gi rom for en viss konsentrert tettstedsutvikling i tilknytning til det nye kollektivknutepunktet, og at det derfor bør vurderes å flytte markagrensa noe østover*».

Akershus fylkeskommune, Nittedal kommune og Naturvernforbundet i Nittedal har bare uttalt seg til endringene som foreslås i Nittedal kommune, og støtter disse. Likeså har *Oppland fylkeskommune og Lunner kommune* bare uttalt seg til endringene i Lunner kommune, men støtter forslaget slik det foreligger.

Oslo kommune, byrådsavdelingen går imot endringene som foreslås, selv om de i prinsippet støtter klimavennlig bebyggelse nær kollektivknutepunkter. Kommunen mener det må sees nærmere på fortetting og transformasjon av områder før man tar områder ut av Marka til dette formålet. Området som foreslås tatt ut av Marka i Nittedal mener de også er i strid med regional plan for areal og transport fordi bl.a. gangavstand skal være styrende for hvor utbygging skal skje.

Oslo og Omland friluftsråd, Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (NOA), Skiforeningen, Norsk Friluftsliv og Markarådet har ikke motsatt seg endringen av grensene slik de er foreslått, men presiserer at det må tas nødvendig hensyn til eksisterende skiløype og stier som går gjennom det foreslåtte boligområdet i Lunner. Det vises også til at området som tas ut bør erstattes av et annet område som er egnet for friluftsliv. Enkelte av disse høringsinstansene har også fremhevet at disse endringene ikke må skape grunnlag for nye større grenseendringer i fremtiden.

Akershus bondelag og Norges Bondelag viser til at det bør foretas en mer helhetlig interesseavveining der også landbruksinteressene inngår i vurderingen. Dette gjelder både områder som vurderes tatt ut av eller inn i Marka.

Lillomarkas venner har uttalt seg til områdene ved Tumyrhaugen som foreslås innlemmet i Marka, samt området på Kruttverket som foreslås tatt ut. Det vises til at eksisterende byggeområder bør utnyttes før nye tas ut av Marka, samt at områder som tas ut av Lillomarka også bør erstattes med områder i samme markaområde.

En grunneier som har sin eiendom innenfor det foreslåtte området som skal legges til Marka ved Kirkebylia, ønsker ikke grenseendring ettersom dette vil oppleves som negativt ved fremtidig utvikling av eiendommen og for skogsdriften.

3.3.4 Departementets vurdering

Departementet ser at kun et fåtall av høringsinstansene går imot forslaget. Departementet kan ikke se at det er kommet opp synspunkter i høringen som medfører at forslaget ikke bør fremmes. Enkelte høringsinstanser mener det ikke er gjort tilstrekkelig rede for vurderingene av områdene som skal legges inn. Departementet har lagt vekt på tidligere uttalelser fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, som har vurdert alle tre områdene i Nittedal som foreslås lagt til Marka. Fylkesmannen mener områdene har slike kvaliteter som loven viser til, at de kan innlemmes i Marka. Departementet slutter seg til fylkesmannens vurdering.

Enkelte høringsinstanser har påpekt at det også i Lunner kommune bør innlemmes et erstatningsareal for området som tas ut. Markaloven inneholder ingen bestemmelser om slike byttehandler, men ettersom områdene i Nittedal inneholder slike kvaliteter for friluftslivet, mener departementet det er riktig å innlemme dem i Marka.

Departementet har lagt avgjørende vekt på å tilrettelegge for boligutbygging nær kollektivknutepunkter. Kommunene er ansvarlige for planleggingen av arealer innenfor sin kommunes grenser, og selv om områdene tas ut av Marka er det ingen automatikk at det kan bygges her. Områdene må planlegges på vanlig måte gjennom bestemmelsene i plan- og bygningsloven, og departementet viser her til de alminnelige bestemmelser om planprosessen, hvor blant annet retten til å fremme innsigelse osv. inngår.

I begge kommunene er det viktig at det i det videre planarbeidet legges til rette for bred medvirkning og involvering slik plan- og bygningsloven legger opp til, og at eksisterende løyper og stier sikres for videre bruk. Dette gjelder særlig eksisterende skiløype på Harestua som flere av høringsinstansene har spilt inn at blir viktig å sikre og ivareta dersom det legges opp til boligutbygging. Dette kan blant annet sikres gjennom bestemmelser til arealplanene.

Departementet vil fremheve at selv om hensyn til klimavennlig boligbygging nær kollektivknutepunkter er viktig, så er en langsiktig bevaring av markagrensen også et svært tungtveiende hensyn. Departementet vil derfor understreke at forslaget om endring av markagrensen for disse to arealene ikke innebærer et signal om at tilsvarende endringer vil være aktuelt i fremtiden. Fremtidige endringer av markagrensen forutsettes behandlet i henhold til vilkårene for grensejustering etter markaloven § 2, med de presiseringer som er foreslått i denne bestemmelsen. Det kan ikke påregnes at endringer i grensen som faller utenfor denne bestemmelsen, vil bli fremmet for Stortinget som forslag om grenseendring gjennom endring av markaloven.

Det er ikke ønskelig med en bit-for-bit nedbygging av Marka der større arealer kan tas ut gjennom lovendringer, da dette vil kunne rokke ved hele lovens eksistens. Forslagene som nå foreligger er videre begrunnet i det økte boligbehovet nær Oslo, og den nasjonale politikken om at boligutbygging skal skje nær kollektivknutepunkter. Den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus har lagt nærmere føringer om hvordan denne utviklingen skal skje. Departementet følger opp dette ved de to foreslåtte områdene i Nittedal og Lunner, og mener dette vil gi et viktig bidrag for å dekke noe av boligbehovet i områdene rundt Oslo.

3.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer ikke større endringer i eksisterende lov, og forslaget antas derfor ikke å få økonomiske eller administrative konsekvenser. En nærmere beskrivelse av hvilke konsekvenser som følger av markaloven, ble vurdert i forarbeidene til lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven) Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) s. 51 flg.

4 Adgang til å bruke el-sykler i Marka

4.1 Bakgrunn

Bruk av el-sykkel er å anse som motorferdsel i motorferdsellovens forstand: «Med motorferdsel menes i denne lov bruk av kjøretøy (bil, traktor, motorsykkel, beltebil, snøscooter o.l.) og båt eller annet flytende eller svevende fartøy drevet med motor, samt landing og start med motordrevet luftfartøy» (motorferdsloven § 2).

Utgangspunktet etter motorferdselloven er at all motorisert ferdsel i utmark er forbudt.

I desember 2015 ble det sendt på høring et forslag om adgang til bruk av el-sykler i utmark, herunder forslag om endring i markaloven. Høringsfristen var 4. mars 2016.

I høringen ble det blant annet foreslått at:

- el-sykler tillates på «veg og opparbeidet sti i utmark»
- at kommunen kan bestemme at bruk av el-sykler likevel ikke skal være tillatt i bestemte områder eller på angitte stier eller veier
- at det innføres hjemmel i markaloven for departementet til å gi forskrift som tillater bruk av el-sykler i Marka
- at grunneier etter friluftsløven ikke skal kunne forby bruk av el-sykler på private veier (skogsbilveier og andre private veier som ikke er utmark).

På bakgrunn av høringen endret Klima- og miljødepartementet i 2017 forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag ved å tilføye en ny § 2 a) i forskriften, der det fastslås at el-sykler kan brukes i utmark. Bestemmelsen er ikke begrenset til veier og opparbeidete stier, slik det ble foreslått i høringen. Kommunen ble gitt myndighet til å forby bruk av el-sykler i bestemte områder eller traséer.

For utmark som ligger innenfor markalovens geografiske virkeområde, er bruk av el-sykler

fortsatt forbudt på grunn av forbudet mot motorisert ferdsel i markaloven § 10. Åpning for bruk av el-sykler i Marka krever derfor lovendring.

4.2 Gjeldende rett

4.2.1 El-sykler etter vegtrafikkloven

Vegtrafikkloven § 2 annet ledd definerer «kjøretøy» som «innretning som er bestemt til å kjøre på bakken uten skinner». Videre defineres «motorvogn» som «kjøretøy som blir drevet fram med motor». El-sykler faller i utgangspunktet inn under denne definisjonen. Etter § 2 annet ledd i vegtrafikkloven kan Samferdselsdepartementet likevel bestemme at kjøretøy som etter lovens definisjon er motorvogn, ikke skal regnes som motorvogn.

I 2015 endret vegmyndighetene sin definisjon av sykkel i § 2-5 nr. 12, annet ledd i kjøretøyforskriften og § 2 i forskrift om krav til sykkel. Definisjonen omfatter nå også el-sykler. Kjøretøyforskriften § 2-5 nr. 12, annet ledd lyder som følger: «Som sykkel regnes også kjøretøy som nevnt i første ledd og som er utstyrt med elektrisk hjelpemotor med maksimal nominell effekt på høyst 0,25 kW hvor hjelpemotorens effekt reduseres gradvis og opphører når kjøretøyet oppnår en hastighet på 25 km/t, eller tidligere hvis syklisten slutter å trå/veive. Det tillates at kjøretøyet har fremdrift kun ved motorkraft opp til 6 km/t. Kjøretøy som nevnt i dette ledd anses ikke som motorvogn etter vegtrafikkloven § 2».

Endringen av definisjon i kjøretøyforskriften og i forskrift om krav til sykkel innebærer at el-syklister etter trafikkreglene likestilles med andre sykklister.

4.2.2 El-sykler etter motorferdselloven

Motorferdselloven regulerer motorferdsel i utmark. Utgangspunktet etter loven er at all motorisert ferdsel i utmark er forbudt, både på barmark og snødekt mark, jf. motorferdselloven § 3. Med motorferdsel menes blant annet bruk av kjøretøy drevet med motor. Loven gjelder uavhengig av energikilde, det vil si at kjøretøy drevet med elektriske motorer omfattes av loven. Loven omfatter ikke bare eksisterende motorkjøretøyer, men også ferdselsinnretninger som måtte bli utviklet i fremtiden.

Av forarbeidene til motorferdselloven fremgår det at begrepet «kjøretøy» forutsettes å ha samme innhold som etter vegtrafikkreglene. Selv om el-sykler nå er definert ut av vegtrafikklovens

motorvognbegrep, er de fortsatt å «kjøretøy» etter samme lov. Både vegtrafikkloven og motorferdselloven støtter synspunktet om at el-sykler er kjøretøy drevet med motor. Bruk av el-sykler er derfor etter departementets syn motorferdsel i motorferdsellovens forstand, og omfattes dermed av lovens forbud mot motorisert ferdsel i utmark.

Nærmere regler om bruk av motorkjøretøyer i utmark er gitt i forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag.

Gjennom en forskriftsendring i 2017 (forskrift 3 april 2017 nr. 422) ble det innført en ny § 2 a) i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og vassdrag, som gjør unntak fra forbudet mot motorferdsel i utmark for el-sykler. El-sykler er dermed tillatt å bruke i utmark. Med el-sykler menes sykler tilsvarende det som etter vegtrafikkloven er å regne som sykler, det vil si sykler med hjelpemotor med makseffekt på 0,25kW der effekten opphører ved 25 km/t, eller tidligere hvis syklisten slutter og trå.

Kommunen kan bestemme at bruk av el-sykler likevel ikke skal være tillatt i bestemte områder eller på angitte stier eller veier, jf. § 2 a) annet ledd.

Selv om el-sykler etter endringen i 2017 ikke lenger er forbudt å bruke i utmark, er bruk av el-sykler fortsatt motorisert ferdsel, og bruken omfattes ikke av allemannsretten etter frilufsloven § 2, som fastslår at i utmark «kan enhver ferdes til fots hele året, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet». Videre heter det i bestemmelsen at det samme gjelder «ferdsel med ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel eller liknende på veg eller sti i utmark og over alt i utmark på fjellet». Dette innebærer blant annet at grunneier kan nekte bruk av el-sykler.

4.2.3 El-sykler i Marka

Markaloven har egne bestemmelser om motorferdsel i utmark. I § 10 i loven er det fastslått at i «Marka er motorferdsel i utmark og vassdrag ikke tillatt med mindre annet følger av denne lov eller forskrift gitt i medhold av denne lov». Med motorferdsel menes «bruk av kjøretøy (bil, traktor, motorsykkel, beltebil, snøscooter og lignende) drevet med motor», jf. § 10 fjerde ledd. Definisjonen tilsvarende definisjonen i motorferdselloven, og det fremgår av lovforarbeidene at bestemmelsene om motorferdsel i Marka i hovedsak samsvarer med reglene om motorferdsel i motorferdselloven, og at forarbeider og rettsprak-

sis mv. om tolkingen av motorferdselloven derfor vil ha betydning også for tolkingen av markalovens bestemmelser om motorferdsel, jf. Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) side 43.

Ettersom markaloven forbyr motorferdsel i utmark, får unntaket for bruk av el-sykler i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag ingen virkning i Marka. Bruk av el-sykler er dermed forbudt i utmark i Marka.

I tillegg til skogsmark og stier, anses også veier som ikke er opparbeidet for kjøring med vanlig bil, som utmark etter motorferdselloven § 2. Det betyr at traktorveier, kjerreveier og andre enkle landbruksveier som ikke er kjørbare med vanlig bil (altså biler uten høy bakkeklaring og firehjulsdrift) er utmark. På slike veier i Marka er dermed el-sykler forbudt.

Private skogsbilveier som er opparbeidet for kjøring med vanlig bil, er ikke utmark. På slike veier gjelder derfor ikke markalovens forbud mot motorferdsel. Det betyr at el-sykler i utgangspunktet vil kunne brukes fritt på slike veier i Marka.

Grunneier har etter frilufsloven § 4 anledning til å forby motorferdsel på private veier: «Når ikke annet er bestemt, kan eier av privat veg forby ferdsel med hestekjøretøy, motorvogn, (derunder sykkel med hjelpemotor) og parkering av motorvogn på eller langs vegen». Forslag om å endre denne bestemmelsen slik at grunneier ikke skal kunne forby bruk av el-sykler private veier, var på høring samtidig med høringen forut for endringen i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag i 2017. De fleste høringsinstansene som uttalte seg om dette, støttet forslaget. Departementet vil komme tilbake til forslaget om å endre bestemmelsen i frilufsloven § 4 i egen proposisjon om endringer i frilufsloven.

4.3 Høring

4.3.1 Høringsorganene og innkomne svar

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet sendte Miljødirektoratet 17. desember 2015 på høring et forslag om adgang til bruk av el-sykler i utmark, herunder forslag om endring i markaloven. Høringsfristen var 4. mars 2016. Høringsforslaget ble sendt til følgende instanser og organisasjoner:

Departementene
Fylkesmennene
Fylkeskommunene
Kommunene

Landbruksdirektoratet
 Politidirektoratet
 Statens vegvesen Vegdirektoratet
 Riksantikvaren
 Regjeringsadvokaten
 Økokrim
 Sametinget
 Kommunesektorens organisasjon
 Verneområdestyrene
 Villreinnemndene
 Hovedorganisasjonen Virke
 Innovasjon Norge
 NHO Reiseliv
 Norges Bondelag
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 Norges Skogeierforbund
 Norske Reindriftssamers landsforbund
 Norskog
 Finnmarkseiendommen
 Den Norske Turistforening (DNT)
 Greenpeace Norge
 Foreningen Fjellfanten
 Framtiden i våre hender
 Friluftsrådernes landsforbund
 Greenpeace Norge
 Løvenskiold Skog
 Miljøstiftelsen Bellona
 Natur og ungdom
 Norges Cykleforbund
 Norges fjellstyresamband
 Norges Hyttelag
 Norges Hytteforbund
 Norges Idrettsforbund og olympiske komite
 Norges Jeger- og Fiskerforbund
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Naturvernforbund
 Norges Røde Kors
 Norsk allmenningforbund
 Norsk folkehjelp
 Norsk friluftsliv
 Norsk organisasjon for Terrengsykling (NOTS)
 Syklistenes landsforening
 SABIMA
 Statskog SF
 Utmarkskommunenenes sammenslutning
 Villreindrådet i Norge
 WWF-Norge
 Østmarkas venner

Følgende høringsinstanser kommenterte endringsforslaget for markaloven særskilt:

Fylkesmannen i Oslo og Akershus
 Naturvernforbundet i Oslo og Akershus
 Oslo og Omland friluftsråd

Forum for natur og friluftsliv Akershus
 (FNF Akershus)
 Skiforeningen
 Lillomarkas venner
 Østmarkas venner
 Norges Cycleforbund

I tillegg hadde følgende instanser og organisasjoner realitetsmerknader til det generelle forslaget om åpning for bruk av el-sykler:

Samferdselsdepartementet
 Statens vegvesen Vegdirektoratet
 Helsedirektoratet
 Landbruksdirektoratet
 Politidirektoratet
 Oslo politidistrikt
 Øst politidistrikt
 Sør-Øst politidistrikt
 Fylkesmannen i Buskerud
 Fylkesmannen i Finnmark
 Fylkesmannen i Hedmark
 Fylkesmannen i Møre og Romsdal
 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
 Fylkesmannen i Oppland
 Fylkesmannen i Rogaland
 Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
 Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
 Fylkesmannen i Østfold
 Aust-Agder fylkeskommune
 Buskerud fylkeskommune
 Nordland fylkeskommune
 Nord-Trøndelag fylkeskommune
 Vest-Agder fylkeskommune
 Sør-Trøndelag fylkeskommune
 Bergen kommune
 Bærum kommune
 Hol kommune
 Holtålen kommune
 Hitra kommune
 Karasjok kommune
 Kautokeino kommune
 Klæbo kommune
 Leikanger kommune
 Luster kommune
 Modum kommune
 Nedre Eiker kommune
 Nittedal kommune
 Rendalen kommune
 Rælingen kommune
 Røros kommune
 Sandnes kommune
 Snåsa kommune
 Steinkjer kommune
 Stryn kommune

Tana kommune
 Trondheim kommune
 Vågå kommune
 Øvre Eiker kommune
 Midtre Nordland nasjonalparkstyre
 Møysalen nasjonalparkstyre
 Nasjonalparkstyret for Jotunheimen og Utladalen
 Nasjonalparkstyret for Skarvan og Roltdalen
 og Sylan
 Nærøyfjorden verneområdestyre
 Stabbursdalen nasjonalparkstyre
 Varangerhalvøya vernestyre
 Verneområdestyret for Skardsfjella og
 Hyllingsdalen
 Nordfjella og Fjellheimen villreinnemnd
 Innovasjon Norge
 Norske Reindriftsamers Landsforbund
 NORSKOG
 Norges Fjellstyresamband
 Naturvernforbundet
 Den Norske Turistforening (DNT)
 Foreningen Fjellfanten
 Friluftsrådernes landsforbund
 Norges Skiforbund
 Norsk Friluftsliv
 Norsk Ornitologisk Forening avd. Buskerud
 Norsk organisasjon for terrengsykling (NOTS)
 Syklistenes Landsforening

I tillegg uttalte enkelte privatpersoner seg.

4.3.2 Høringsforslaget

Miljødirektoratet foreslo i høringen:

- å tillate bruk av el-sykkel (sykler med hjelpemotor med makseffekt på 0,25kW der effekten opphører ved 25 km/t, eller tidligere hvis syklisten slutter og trå) på «veg og opparbeidet sti i utmark» gjennom en ny bestemmelse i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag
- at kommunen skal kunne bestemme at bruk av el-sykler likevel ikke skal være tillatt i bestemte områder eller på angitte stier eller veier
- at verneforskriftenes bestemmelser om bruk av sykkel også skal gjelde for el-sykler. Det vil si at i verneområder vil el-sykler kunne brukes i samme omfang som sykler. For å slippe å endre hver enkelt verneforskrift foreslår direktoratet at dette bestemmes i en sentral forskrift som gjelder for alle verneområder (som fastsettes ved kgl. res.)
- å innføre hjemmel i markaloven for departementet til å gi forskrift som tillater bruk av el-sykler i Marka

- at grunneier etter friluftsløven ikke skal kunne forby bruk av el-sykler på private veier (skogs- bilveier og andre private veier som ikke er utmark). Grunneier kan i dag nedlegge slikt forbud for motorvogner, inkludert «sykkel med hjelpemotor», på privat vei etter friluftsløven § 4.

4.3.3 Høringsinstansenes syn

Proposisjonen her gjelder kun spørsmålet om åpning for bruk av el-sykler i Marka. For sammenhengens skyld finner departementet det likevel nødvendig å gi en kort oversikt over høringsinstansenes syn på høringsforslaget om endringer i reglene for bruk av el-sykler i utmark generelt, i tillegg til synspunktene som gjelder Marka spesielt.

Et flertall av høringsinstansene støttet høringsforslaget om å myke opp reglene for bruk av el-sykkel i utmark. En del var skeptiske pga. mulig økt press på vanskelig tilgjengelige områder, terrengslitasje, økt forstyrrelse av sårbart dyreliv og økt konfliktnivå mellom gående og syklende samt utfordringer ved å håndheve regelverket. Men også blant disse mente mange at det kunne være grunner for å myke opp regelverket.

Et stort flertall av de som uttalte seg støttet forslaget om at bruk av el-sykler bør avgrenses til «veg og opparbeidet sti» eller lignende. Dette gjaldt blant annet 18 av 26 kommuner, herunder *Oslo kommune*. Det samme gjaldt 5 av 6 fylkeskommuner, de fleste fylkesmennene og mange av de øvrige høringsinstansene. Flere mente imidlertid at definisjonen av «opparbeidet sti» var uklar og måtte presiseres, og blant annet *Fylkesmannen i Oppland*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *Oslo kommune*, *Lillomarkas venner*, *Østmarkas venner*, *Naturvernforbundet i Oslo og Akershus*, *Den norske turistforening (DNT)*, *Norsk Friluftsliv*, *FNF Akershus*, *Norsk ornitologisk forening*, *avd. Buskerud*, og *Norges skiforbund* mente begrepet må erstattes med «turveg» e.l.

Høringsinstansene var i stor grad enige i at kommunene burde ha myndighet til å forby bruk av el-sykler i bestemte områder, eller på bestemte stier og veier.

Blant annet *Helsedirektoratet*, *Politidirektoratet*, *Oslo politidistrikt* og *Bærum kommune* anbefalte at det ble åpnet for el-sykkel på stier uten krav om at stien skal være opparbeidet. Disse høringsinstansene mente el-sykler generelt oppfattet som sykler, og at et krav om at stien skal være opparbeidet kan gjøre det vanskelig for både brukere og håndhevere av regelverket å vite hvor det er lovlig å ferdes.

Syklistenes Landsforening og *Norges Cykleforbund* mente det i utgangspunktet ikke var behov for endringer i lover og forskrifter men kun behov for å endre tolkningspraksis av begrepet «sykkel» i henholdsvis motorferdselloven og kjøretøyforskriften til vegtrafikkloven, ut fra det synspunkt at el-sykler etter deres syn faller utenfor den kategori kjøretøy dette regelverket har til formål å regulere.

Norges Cykleforbund mente at bruk av el-sykler bør omfattes av allemannsretten, i likhet med vanlige sykler.

Norsk Friluftsliv mente at saken ikke er tilstrekkelig utredet, at kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt og at forslaget ikke er i tråd med grunnloven, naturmangfoldloven og utredningsinstruksen. Organisasjonen savner utredninger om kjøretøyutvikling, allemannsrett og el-sykler, brukerkonflikter, terrengslitasje, kontroll, sikkerhet, helseeffekt mv.

Oslo kommune, Lillomarkas venner, Oslo og omegn friluftsråd og Naturvernforbundet i Oslo og Akershus mente at hjemmelen til bruk av el-sykler i Marka må begrenses til å gjelde veier og turveier.

Skiforeningen mente derimot at el-sykler kan bidra til å øke konfliktnivået mellom gående og syklende og at det ikke er riktig å sidestille el-sykler og vanlige sykler i utmark.

FNF Akershus mener el-sykler bør tillates på veier og turveier i Marka, men at det er fornuftig å ikke tillate slike sykler på stier i Marka. De kan ikke se at det er noen stor entusiasme rundt å tillate stisykling med el-sykkel, og mener usikkerhet med hensyn til slitasje, fart og teknologisk utvikling tilsier en avventende holdning. FNF Akershus mener bruk av el-sykkel er positivt i et klima- og folkehelseperspektiv og at det er i tråd med folks rettsoppfatning å gjøre det lovlig å sykle med el-sykler på skogsbilveier og turveier i Marka, og viser til at mange gjør dette i god tro i dag. Ifølge FNF Akershus viser en rapport utarbeidet av Forum for sykling i Marka at sykler i høy fart skaper utrygghet og redusert trivsel for mange turgåere. FNF Akershus tror likevel ikke el-syklene vil bidra til noen merkbar økning i fart på turveier og skogsbilveier, da farten i nedoverbakker i første rekke vil være muskelbasert. El-sykler kan ifølge foreningen bidra til en generell økt trengsel i visse populære utfartsområder, men kan samtidig med sin økte rekkevidde bidra til å spre markabrukerne over et større område. Når det gjelder faren for økt ferdsel i sårbare områder mener FNF Akershus at dette ikke vil være en vesentlig problemstilling i Marka. De mener mange av de mest verneverdige naturområdene er områder med gammel skog, og disse trues i

liten grad av syklistene, med eller uten elektrisk drahjelp.

Oslo politidistrikt mener høringsforslagets skille mellom el-sykkel og vanlig sykkel i utmark – slik at el-sykkel bare tillates på vei og opparbeidet sti – vil være vanskelig å håndheve, og at det så lenge kjøretøyet kan defineres som sykkel ikke bør legges inn særskilte begrensninger. Oslo politidistrikt tror ikke verken slitasjen i Marka eller ulykkesfrekvensen vil øke i spesielt stor grad ved å åpne for el-sykler. Politidistriktet viser blant annet til at hastighet på 25 km/t ikke er uvanlig å oppnå på vanlige sykler. Videre er trafikken i Marka – med unntak av de store utfartsstedene – betydelig mindre enn i bykjernen. Oslo politidistrikt bemerker at det er en utfordring at el-sykler «trimmes» og at det er svært ressurskrevende å følge opp teknisk kontroll av slike sykler, men politidistriktet mener likevel ikke at dette skal være et argument for å unnlate å åpne for el-sykler, da dette etter politidistriktets oppfatning vil være i henhold til allmennhetens rettsforståelse.

4.4 Departementets vurdering

Det bør utvises stor varsomhet med å åpne for ytterligere motorisert ferdsel i utmark. Motorferdsellovens formål er «å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen». Loven ble vedtatt i 1977 etter at den motoriserte ferdselen i utmarka mange steder var blitt så omfattende at man så at den medførte for stor belastning på både vilt, vegetasjon og allmenn trivsel. Ut fra et samfunnsmessig helhetssyn fant man det derfor nødvendig å regulere motorferdselen i utmark. Siden den gang er likevel omfanget av motorisert ferdsel og antallet motoriserte kjøretøy økt kraftig, og det har i de senere år blitt gjort flere endringer i regelverket som innebærer en viss liberalisering. Dette gjelder i all hovedsak endringer knyttet til nyttekjøring, herunder kjøring i næringsøyemed, men i 2015 ble det også gjennomført endringer som åpnet for kjøring uten nytteformål (fornøyleskjøring med snøscooter).

Det kommer stadig teknologiske nyvinninger og ikke minst skjer det en rask utvikling innen el-motorteknologi. Med denne utviklingen følger gjerne krav om endringer i motorferdselregelverket. Åpning for nye motoriserte ferdselsformer eller –formål medfører økt press for ytterligere liberalisering og fare for gradvis uthuling av lovens grunnleggende forbud mot motorferdsel i utmark. Spørsmål om åpning for bruk av elektriske båtmotorer er nylig aktualisert, der det

argumenteres for en slik åpning siden det er nå er åpnet for bruk av el-sykler.

Når departementet i 2017 likevel åpnet for bruk av el-sykler i utmark (jf. pkt. 4.1 og 4.2.2 foran), var dette ut fra et synspunkt om at el-sykler med begrenset wattstyrke og hastighet umiddelbart skiller seg lite fra vanlige sykler både når det gjelder utseende, funksjon, skadepotensiale og støynivå. Departementet vurderte det slik at en åpning for el-sykler ville ha svært begrenset betydning for eventuelt senere press eller forventning om åpning for andre kjøretøy.

Departementet la videre vekt på folkehelseperspektivet. Mange høringsinstanser viser til at el-sykler åpner for lavterskel-friluftsliv, og at dette er positivt for folkehelsen. Departementet mener det er positivt om folk kan sykle lovlig på turveier på vei til jobb, barnehage etc. der bruk av slike veier er naturlig. Etter departementets syn vil folkehelsegevinsten de fleste steder overstige eventuelle ulemper. Ulempene vil etter departementets syn stort sett bestå av mulige brukerkonflikter som sannsynligvis vil være knyttet til bruk av sykkel, ikke om sykkel er el-sykkel eller vanlig sykkel. Transportøkonomisk institutt har for øvrig nylig gjennomført en undersøkelse blant over 6000 syklistene som tyder på at el-sykler ikke har noen høyere ulykkesrisiko enn øvrige sykler (*Rapport 1625/2018 Miniscenario: Økt omfang av elsykler*).

Høringen viste et klart flertall for at bruk av el-sykler burde avgrenses til veier og større stier med fast toppdekke. En slik løsning ville i stor utstrekning dekke det praktiske behovet for el-sykkelbruk. Når departementet i sin forskrifts-endring i 2017 ikke begrenset bruken av el-sykler til slike traséer, var dette i første rekke ut fra hensynet til et enkelt, oversiktlig og brukervennlig regelverk. Etter departementets syn er det sannsynlig at en løsning der el-sykler kun tillates på turveier, mange steder vil medføre spørsmål om konkrete traséer er å anse som turvei eller ikke etter definisjonen i regelverket. Som Politidirektoratet og Oslo politidistrikt påpeker i høringen, vil dette også kunne bli en utfordring i forbindelse med håndheving av regelverket. En slik begrensning vil også etter departementets syn kunne få uheldige utslag en del steder, for eksempel i nær-områder der kortere stistrekninger brukes som snarveier ut på gang- og sykkelveier mv, eller i turområder der skogsbilveier eller turveier kan knyttes sammen ved bruk av kortere eller lengre stistrekninger.

Det foreligger etter det departementet kjenner til heller ikke faglig dokumentasjon i dag som tilsier at el-sykler er mer skadelig for naturmangfold

enn vanlige sykler. Når det gjelder terrengslitasje kan man ikke se bort fra at el-sykler kan gi noe mer avtrykk, men avgjørende for slitasjen er sannsynligvis først og fremst det samlede antall syklistene, og ikke hva slags sykler de bruker. Departementet antar derfor at skadepotensialet for el-sykler på sti er begrenset så lenge bruken ikke blir svært omfattende.

Departementet er for øvrig enig med Oslo politidistrikt i at muligheten for manipulering av el-syklene ikke bør tillegges særlig vekt i vurderingen av om el-sykler med lav effekt og fart skal tillates.

Marka, slik dette området er definert i markaloven, brukes av svært mange og er det nærmeste større turområdet for en stor del av Norges befolkning, ca. 1,2 millioner mennesker. Etter departementets syn har derfor argumenter om slitasje og brukerkonflikter spesiell tyngde her. Dette gjelder spesielt i de mest bynære områdene og ved de mest populære utfartsområdene. Når det gjelder brukerkonflikter, vil likevel departementet påpeke at el-sykler og vanlige sykler er likestilt utenfor utmark, herunder i Oslos bykjerne. Dette til tross for at trafikken av syklistene, el-syklistene og gående gjennomgående er betydelig større her enn i Marka.

Departementet har notert seg at de aller fleste høringsinstanser som uttalte seg om spørsmålet, stilte seg positive til åpning for el-sykler i Marka. Ut fra dette, i tillegg til vurderingene ovenfor, foreslår departementet, i samsvar med forslaget i høringen, å innføre en hjemmel i markaloven for departementet til å gi forskrift som tillater bruk av el-sykler i Marka.

Departementet har notert seg at en rekke sentrale høringsinstanser i Osloområdet som *Oslo kommune, Oslo og Omland friluftsråd, Lillomarkas venner* og *Naturvernforbundet i Oslo og Akershus* i høringen ga uttrykk for at de ikke motsatte seg åpning for el-sykler såfremt dette ble avgrenset til veier og turveier (det vil si i tråd med forslaget som var på høring). På den annen side tok for eksempel *Bærum kommune* og *Oslo politidistrikt* til orde for åpning el-sykler uten begrensning til veier og turveier.

Departementet har vurdert om det i Marka kun bør åpnes for bruk av el-sykler på veier og turveier, til tross for at denne begrensningen ikke gjelder i resten av landet. Dette vil i stor utstrekning dekke det praktiske behovet for el-sykkelbruk i Marka. Som for resten av landet, jf. vurderingen over, vil imidlertid en slik begrensning kunne få uheldige utslag enkelte steder, og det vil skape tolkningsproblemer i praksis. Det er også

grunn til å tro at mange vil være usikre på hvor det er tillatt og ikke tillatt å bruke el-sykkel.

Departementet mener videre at det i utgangspunktet bør gjelde samme regler for el-sykler i Marka som ellers i landet, dersom det ikke finnes sterke og klare holdepunkter for at det vil medføre vesentlig større konflikter og mer slitasje her enn i bynære områder i landet for øvrig. Departementet kan ikke se at vi har holdepunkter for dette i dag. Departementet viser dessuten til at kommunene vil ha mulighet til å forby eller begrense bruk av el-sykler i bestemte områder eller på nærmere angitte strekninger, jf. forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark § 2 a), som også vil gjelde for Marka.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at forskriften som departementet utarbeider utformes slik at el-sykler skal kunne brukes i Marka på lik linje som ellers i landet.

Departementet har vurdert om adgangen til å bruke el-sykler i Marka i stedet bør følge direkte av loven. En forskriftsbestemmelse er imidlertid tilpasset nivået for regulering av bruk av el-sykler i landet for øvrig, og mer fleksibel dersom det skal gjøres mindre endringer. Dette vil for eksempel være tilfellet dersom det gjøres endringer i de tekniske spesifikasjonene for hva som er å regne som el-sykkel, jf. forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 2 a).

4.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget utvider det geografiske området der el-sykler er tillatt, og vil kunne få konsekvenser for politiets og Statens naturoppsyns eventuelle bruk av ressurser til kontroll av at syklene tilfredsstiller kravene til el-sykler, jf. § 2 a) i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og vassdrag. Departementet legger til grunn at disse utgiftene er begrensede, og vil kunne dekket innenfor berørte departementers gjeldende budsjetttrammer.

Ut over dette antas forslaget ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

5 Merknader til bestemmelsene

5.1 Merknader til § 2

5.1.1 Endring av § 2

Til § 2 annet ledd

Vilkårene for utvidelse av Marka til andre områder endres ikke i denne lovproposisjonen.

Bestemmelsen har noe endret ordlyd som følge av at bestemmelsene om innskrenkende grensejusteringer er foreslått inntatt i nytt tredje og fjerde ledd. Lovendringen vil ikke endre på de føringer som ble gitt i Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) s. 39 om utvidelser av Marka. Målet er fortsatt at Marka skal bli et mest mulig sammenhengende område for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Selv om bestemmelsen ikke krever at områdene er tilgrensende til Marka, skal områdene ligge i nærheten av Marka. Karakteren av områdene skal være slik at de gjennom tilrettelegging og/eller skjøtsel kan få tilsvarende verdi for friluftslivet som dagens markaområde.

Til § 2 tredje ledd – Hva som forstås med «vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig»

Bestemmelsen åpner for grensejusteringer i tilfeller der hvor «vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig». Enkelte samfunnsmessige interesser kan sies å ha så stor verdi, at de vil være viktigere å ivareta enn områdene som i dag ligger i Marka. Det er altså et vilkår at disse interessene er av kvalifisert art, dvs. om de er *vesentlige*. Selve markagrensen er fastsatt direkte i loven, og det er derfor kun tungtveiende hensyn som kan begrunne en endring etter denne bestemmelsen. Vesentlighetsvilkåret er et minstevilkår, noe som innebærer at samfunnsinteresser som ikke er vesentlige, ikke kan gi grunnlag for grenseendringer etter dette alternativet. Tiltak som bare må sies å ha en lokal betydning vil vanskelig kunne sies å innebære en vesentlig samfunnsinteresse. Enkelte regionale tiltak vil derimot kunne tenkes å oppfylle vilkåret.

Markaloven § 7 åpner i dag for at visse tungtveiende samfunnshensyn kan gis forrang foran hensynene i markaloven, det vil si bestemmelsen gir adgang for unntak fra bygge- og anleggsforbudet i som ellers gjelder i loven. Vilkåret er at disse tiltakene inngår i en vedtatt arealplan. Gjennom kommune- eller reguleringsplaner kan det således åpnes opp for visse tiltak innenfor markagrensen. Dette gjelder blant annet offentlige infrastrukturtiltak. Grensejustering av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser vil typisk kunne omfatte denne typen tiltak, men vil dekke noe bredere ved at også andre typer tiltak og anlegg fanges opp.

Et viktig spørsmål er om den aktuelle samfunnsinteressen kan ivaretas uten betydelige økonomiske eller tekniske vanskeligheter ved en lokalisering utenfor Markas grenser. Det må her også legges vekt på hvilken virkning tiltaket vil ha

for friluftsliv, naturopplevelse og idrett i det aktuelle området, slik at spørsmålet om lokalisering innenfor Marka er *nødvendig* beror på en helhetsvurdering.

Det er ikke fastsatt en grense i loven for hvor store arealer som kan justeres ut etter dette alternativet. Omfanget vil måtte bero på både hvor tungtveiende den aktuelle samfunnsinteressen vurderes å være, samt på de konkrete natur- og friluftslivsverdiene på det aktuelle arealet.

Enkelte mindre friluftsområder kan ha meget stor lokal verdi, og vil kunne være utslagsgivende i en avveining. Bruk av nærmiljøområder til friluftsliv er en av hovedbegrunnelsene for markaloven, og vil derfor veie tungt i vurderingen. Nærfriluftslivets betydning er også fremhevet i Stortingsmeldingen om friluftsliv fra 2016.

Et utgangspunkt for vurderingen av hvor stort areal som kan justeres ut kan være de de større enkeltvise grensejusteringene som ble foretatt i 2015, som var på opp mot 70 dekar.

Departementet legger imidlertid til grunn at det helt unntaksvis også kan foretas noe større justeringer der det er svært tungtveiende samfunnsinteresser knyttet til tiltaket. Mer omfattende grenseendringer enn dette må eventuelt vedtas av Stortinget.

Til § 2 fjerde ledd – Hva som forstås som «mindre innskrenkende justeringer»

For å rydde opp i de tilfellene der markaloven fastsatte en markagrense som er svært uhensiktsmessig for bruken av en eiendom, kan det fattes vedtak om grensejustering av små områder, her definert som *mindre innskrenkende justeringer*. Det er kun svært små endringer som kan foretas etter dette alternativet. Bestemmelsen kan ikke brukes for å ta ut arealer av Marka for å muliggjøre oppføring av nye bygg eller anlegg. Det at en konkret eiendom er delt som følge av markagrensen er heller ikke i seg selv grunnlag for grensejustering etter dette alternativet. Derimot vil eiendommer der markagrensen er satt gjennom bygninger eller på annen måte vanskeliggjør driften av en eiendom, et landbrukstun eller lignende, kunne falle inn under vilkåret om slike mindre tekniske justeringer. At en større landbrukseiendom er delt slik at den både ligger innenfor og utenfor markagrensen vil ikke oppfylle vilkåret, dersom det ikke kan vises til konkrete praktiske utfordringer av en viss størrelse. Slike utfordringer må knytte seg til selve driften av eiendommen, jf. lovens ordlyd som stiller krav

om at utfordringene må knytte seg til *forvaltningen av en eiendom*. Som for de vesentlige samfunnsinteressene skal det også her gjøres en konkret avveining av om justeringen er til nevneverdig skade for friluftsliv, idrett eller naturopplevelse i den enkelte saken.

Til § 2 femte ledd – Betydningen av å legge områder til Marka

Bestemmelsen er ny, og er tatt med slik at det i tilfeller der kommunen ønsker å legge områder til Marka som erstatning for arealer som tas ut, kan dette tas med i vurderingen av om en innskrenkende justering skal finne sted. Det var også tidligere en mulighet for å legge områder til Marka, men da ikke slik at det var presisert at dette kunne inngå som en del av vurderingen av om andre deler av Marka kunne innskrenkes. Før nye områder legges til Marka, må det foretas en konkret vurdering av erstatningsområdets verdi for idrett, naturopplevelse og friluftsliv sammenlignet med området som tas ut. Det legges ikke opp til rene bytter av arealer ut fra likhet i arealstørrelse, da dette vil være i strid med lovens formål som er å fremme friluftslivet og tilrettelegge for naturopplevelse. Momenter som vil være viktige i denne sammenhengen er blant annet om erstatningsområdene er tilgjengelige og har god beliggenhet.

Til den tidligere bestemmelsen i § 2 annet ledd om å innlemme nye områder i Marka, heter det i forarbeidene (Ot.prp. nr. 23 (2008–2009)) s. 39, at *bestemmelsen vil sikre at områder med stor naturopplevelsesverdi og områder med biologiske eller kulturhistoriske verdier kan legges inn under markalovens virkeområde. Områder som vil bidra til å skape større naturlig sammenheng mellom dagens forskjellige delområder i Marka, kan også legges til Marka, selv om de i utgangspunktet ikke har verdi for friluftslivet uten nødvendig tilrettelegging eller skjøtsel. Målet er at Marka på denne måten skal bli et mest mulig sammenhengende område for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Bestemmelsen vil også kunne benyttes til å legge friluftsområder i nærheten av tettbygde strøk til Marka. Ved utvidelse skal det legges vekt på å unngå utbyggingspress på dyrket mark i kommunen.*

Det foreslås ikke endringer i vurderingskriteriene for å gjøre markaloven gjeldene for nærliggende områder, slik at uttalelsene fra forarbeidene til markaloven gjelder fortsatt for disse tilfellene.

5.1.2 Grenseendringene

Endringen av § 2 første ledd annet punktum innebærer en oppdatering av det digitale kartet «Markagrensen». I tillegg endres navnet på departementet fra Miljøverndepartementet til Klima- og miljødepartementet.

Marka, samt gi nærmere regler om slik sykling. Departementet kan herunder gi kommunen myndighet til i forskrift å bestemme at bruk av elektriske sykler ikke er tillatt i bestemte områder eller på nærmere angitte strekninger eller traséer.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

5.2 Merknader til § 10

Til endringen i markaloven §10

Bestemmelsen gir departementet adgang til å bestemme i forskrift om el-sykler skal tillates i

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i markaloven (justeringer av markagrensen m.m.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i markaloven (justeringer av markagrensen m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i markaloven (justeringer av markagrensen m.m.)

I

I lov 6. mai 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner gjøres følgende endringer:

§ 2 skal lyde:

Lovens geografiske virkeområde (Marka) består av følgende områder: Kjekstadmarka, Vardåsmarka, Vestmarka, Krokskogen, Bærumsmarka, Nordmarka, Lillomarka, Romeriksåsene, Gjelleråsmarka, Østmarka og Sørmarka. Virkeområdet er nærmere avgrenset som det fremgår av *Klima- og miljødepartementets digitale kart «Markagrensen» datert xx.xx.2018»*

Kongen kan gi forskrift om at loven skal gjelde for nærliggende områder som har, eller gjennom tilrettelegging eller skjøtsel kan få, tilsvarende verdi for friluftslivet.

Kongen kan gi forskrift om innskrenkende justeringer av markagrensen dersom vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig. Arealmangel

som følge av utbyggingspress i regionen, utgjør ikke en vesentlig samfunnsinteresse.

Kongen kan gi forskrift om mindre innskrenkende justeringer av grensen der den går gjennom boligeiendommer, eller den av andre grunner medfører større praktiske ulemper for forvaltningen av en eiendom, og justeringen ikke er til nevneverdig skade for friluftsliv, idrett eller naturopplevelse.

I vurderingen av om grensen skal justeres etter tredje eller fjerde ledd kan det legges vekt på om det legges nye egnede områder til Marka til erstatning for området som tas ut.

§ 10 nytt sjette ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om adgang til bruk av el-sykler i utmark i Marka og om bruken av slike sykler.

II

Ikrafttredelse

Loven trer i kraft straks.



