



SIVILOMBUDET STORTINGETS OMBUD FOR
KONTROLL MED FORVALTNINGEN
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Ellen Nitter-Hauge, 22003552

Svar - Undersøkelse - Godkjenning av landbruksvei i Østmarka - Lørenskog - 91/1 - Dammyrveien

Vi viser til brev 25.09.25 fra Sivilombudet med spørsmål i tilknytning til klage på vårt vedtak 13.02.25, der Statsforvalteren innvilget søknaden fra Losby Bruk om å få bygge skogsbilvei etter landbruksveiforskriften.

1. Fritt skjønn eller rettsanvendelse?

1.1 Mener Statsforvalteren at kommunen i dette tilfellet pliktet å innvilge veisøknaden, altså at Losby Bruk hadde *rettskrav* på å få bygge veien?

Det følger av landbruksveiforskriften § 1 at formålet med forskriften er å sikre at planlegging og bygging av landbruksveier skjer på en måte som skal gi landbruksfaglige helhetsløsninger. Samtidig skal det legges vekt på hensynet til miljøverdier.

Forskriften § 3-2 andre ledd gir forvaltningen myndighet til enten å godkjenne veien, eventuelt på vilkår, eller å nekte veien, men presiserer samtidig at vedtaket må bygge på at de landbruksressurser veien har betydning for skal kunne brukes på en rasjonell og regningssvarende måte.

Ingen har et rettskrav på å få bygge en skogsbilvei. Kommunen skal foreta en konkret helhetlig avveining av hensynene for og imot veibyggingen, og kan avslå søknaden dersom det er saklig grunnlag for det. Vurderingen må ta utgangspunkt i det næringsmessige behovet for veien, sett opp mot de miljøverdiene som gjør seg gjeldende i saken.

Et grunnleggende krav for å kunne avslå en veisøknad er en rettslig korrekt begrunnelse ut fra de næringshensyn og miljøhensyn som gjør seg gjeldende i den konkrete sak. Skogbruksloven er en næringslov med klare rammer for de miljøhensyn som næringen skal ta. Det gjelder også for bygging av skogsbilveier. Vi siterer fra Ot.prp. nr. 28 (2004-2005) punkt 6.4.5.2:



«Skogeigaren har behov for å vite kva kommunen vil leggje vekt på ved behandling av ein søknad om godkjenning av ein skogsveg. Departementet meiner derfor at det i lova bør fastsetjast kva for konkrete moment som er relevante ved avgjerda. Dette går i dag fram av forskrifta. Momenta går fram av § 7 i lovutkastet.»

I aktuelle sak var det gjennomført miljøregistreringer og arkeologisk undersøkelser som ikke viste funn av kulturminner eller naturverdier i traseen. Veiltaket er prosjektert av profesjonell veiplanlegger i tråd med veinormalen for landbruket, og søkt lagt for å dempe den visuelle effekten av veien i landskapet. Skogsbilveien vil være positiv for den del av friluftslivet som bruker veier til sykling og skigåing, og det er lagt vekt på at blåmerkede stier i begrenset grad skal bli berørt.

Dekningsområdet for veien er på nærmere 4 300 dekar produktiv skog. På dette arealet står det 62 000 m³ hogstmoden skog. Ulike trasevalg er vurdert ut fra anleggskostnad og dekningsområde. Veien skal anlegges i den vestre delen av eiendommen som i dag ikke har veidekning, og erstatter tidligere transportløsninger over islagte vann og tilfrosset myr som er i ferd med å bortfalle. Det er i områder med dårlig veidekning at det næringsmessige behovet er størst. Skogsbilveiene er nødvendige for å få tømmeret ut, og er derfor et viktig rammevilkår for næringen.

Når hensynet til miljøverdiene ikke kan begrunne et avslag, og det næringsmessige behovet for veien er stort, så skal søknaden slik landbruksveiforskriften hittil har vært praktisert, innvilges.

1.2 Mener Statsforvalteren at vurderingen etter landbruksveiforskriften § 3-2 er å anse som *rettsanvendelse*, og at søknaden må innvilges dersom behovet for landbruksveien er stort nok, og/eller det ikke er tilstrekkelig tungtveiende hensyn som taler mot at den bygges?

Sivilombudet spør i tilknytning til dette spørsmålet, om Statsforvalteren har en annen rettsoppfatning av skillet mellom rettsanvendelse og fritt skjønn ved tolkningen av landbruksveiforskriften § 3-2, enn det Landbruks- og matdepartementet legger til grunn i sitt svarbrev til Sivilombudet. Svaret på det er nei. Også vi legger til grunn at vurderingstemaet etter § 3-2 er dels rettsanvendelse, og dels fritt skjønn.

Forskriften § 3-2 «*Vedtaketets innhold*» presiserer i første ledd at saken skal undergis landbruksfaglige og miljøfaglige vurderinger. Dette er det rettslige vurderingstemaet som skal ligge til grunn for søknadsbehandlingen.

Hvis det ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til landbruksfaglige løsninger og det helhetlige veibehovet, kan kommunen avslå veisøknaden. Forskriften § 3-2 andre setning sier at «*Vedtaket må bygge på at de landbruksressurser veien har betydning for skal kunne brukes på en rasjonell og regningssvarende måte.*»

Videre kan veien nektes hvis hensynet til viktige miljøverdier ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Det er forutsatt i merknadene til skogbruksloven § 7 (Ot. Prp. Nr. 28 (2004-2005)).



Avveiningen mellom nærings- og miljøinteressene vil måtte bero på et skjønn. I de fleste tilfeller kommer man frem til løsninger som tilfredsstiller næringsens behov, samtidig som det blir tatt nødvendig hensyn til miljøverdiene i området. Innenfor dette skjønnsrommet kan det også bli satt vilkår for tillatelsen, for ytterligere å ivareta miljøinteressene.

Siden avveiningen mellom nærings- og miljøinteresser beror på en sammensatt vurdering, er det vanskelig å gi et generelt entydig svar på når søknaden må innvilges. Skjønnsutøvelse tar utgangspunkt i de konkrete forholdene i hver enkelt sak. Relevante kriterier for skjønnsutøvelsen kan sammenfattes slik (Rapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av Landbruksdepartementet «Nærings-, miljø- og samfunnsmessige sider ved skogbrukets vegbygging» (1998)):

- Hvis det kan dokumenteres at et planlagt veiprojekt gir vesentlige negative miljøkonsekvenser og det samtidig finnes alternative vei- eller transportløsninger som også gir grunnlag for rasjonell og regningssvarende drift, skal veisøknaden avslås.
- Når det ikke kan påvises at et planlagt veiprojekt gir økt lønnsomhet eller andre driftsmessige fordeler, bør veien nektes bygget uavhengig av om det finnes alternative vei- eller transportløsninger for veiens dekningsområde.
- Når det finnes et klart bedre alternativ ut fra en helhetlig vurdering bør søknaden avslås selv om den planlagte veien ikke er spesielt uheldig i miljøsammenheng.

1.3 Dersom Statsforvalteren mener at vurderingen etter § 3-2 er å anse som rettsanvendelse: Hva er i så fall – etter Statsforvalterens syn – vurderingstemaet for når en søknad må innvilges, og – eventuelt – når andre hensyn innebærer at den må avslås?

Utredningen av nærings- og miljøinteressene i saken mener vi er rettsanvendelse. Dette er interesser med et innhold som kan kontrolleres gjennom subsumsjonen.

Miljøinteressene omfatter hensynet til naturmangfold, friluftsliv, landskap og kulturminner, alle begreper definert i lovverket.

Næringsinteressene tar utgangspunkt i faste kriterier som skogarealets produksjonsevne og veidekningen i området.

Når interessene er utredet i tråd med de saksbehandlingsregler som gjelder, kommer vi til avveiningen og det endelige utfallet av søknadsbehandlingen. Avveiningen bygger på en vektlegging av henholdsvis nærings- og miljøhensyn, og det er denne avveiningen som åpner opp for et skjønnsrom. I rapporten som det er henvist til under forrige punkt, er det gitt førende eksempler på når en søknad bør avslås.



2. Kommunens vurdering

2.1 Mener Statsforvalteren at kommunens vedtak i dette tilfellet var *materielt ugyldig* fordi kommunens *konklusjon* var feil – altså at søknaden ikke kunne avslås med hjemmel i landbruksveiforskriften § 3-2?

Var det eventuelt kun feil ved *vurderingene* som ble gjort i kommunens vedtak, for eksempel fordi det ikke i tilstrekkelig grad ble drøftet hvilken betydning veien ville ha for muligheten til å drive rasjonelt skogbruk i området?

Eller var vedtaket – slik Statsforvalteren ser det – både ugyldig som følge av svikt ved *vurderingene og konklusjonen*?

Mener Statsforvalteren at det var nødvendig å vurdere om kommunens vedtak var ugyldig, for å kunne omgjøre vedtaket etter forvaltningsloven § 34 fjerde ledd?

Vi legger til grunn at materiell ugyldighet oppstår i forbindelse med rettsanvendelse. Det var i denne saken ingen mangler ved utredningen verken av det næringsmessige behovet for veianlegget eller av konsekvensene for miljøverdiene.

Når kommunestyret tok stilling til søknaden, ble vurderingstemaet endret fra en avveining mellom et næringsmessig behov veid opp mot miljøinteressene, til en vurdering av naturinngrepets betydning for natur- og friluftsinnteresser.

Ut fra formålet med skogbruksloven, og bakgrunnen for at det ble utarbeidet en landbruksveiforskrift, legger vi til grunn at hensynet til å unngå et naturinngrep isolert sett ikke kan tillegges vekt ved vurderingen av en veisøknad for skogbruket. Bygging av skogsbilveier har vært og er et nødvendig tiltak for å fremme et rasjonelt og bærekraftig skogbruk. Frem til forskriften ble vedtatt, var veitiltakene lovlige så lenge hovedformålet med veien var landbruk og anleggskostnadene sto i forhold til næringsinntektene. Fordi bygging av skogsbilveier innebærer irreversible naturinngrep, ble det på 1990-tallet vedtatt en landbruksveiforskrift som stiller miljøkrav for å få tillatelse til veibyggingen.

Skogområder uten veiinngrep, har lav veidekning. Her vil det næringsmessige behovet for en vei naturlig nok være stort. Valg av hogstform og foryngelsesmetode får også betydning for veibehovet. Mer lukket hogst med naturlig foryngelse på mindre flater, fører til flere tiltak på et større areal, og dermed et større veibehov. Dette for å begrense kjøreskadene ved terrengtransport og optimalisere driften på det aktuelle arealet. Slike forhold gjør seg særlig gjeldende i skogområder som faller inn under markaforskriftens virkeområde.

Når vi tok stilling til gyldigheten av avslaget, var det følgelig ikke konklusjonen, men det rettslige vurderingstemaet som lå til grunn for avslaget, som var avgjørende. Kommunedirektøren formulerte det slik overfor kommunestyret:



«Spørsmålet blir om kommunen fritt kan velge å tillegge hensynet til landskapet («et for stort inngrep i Østmarka») større vekt enn hensynet til landbruksfaglige helhetsløsninger og et rasjonelt og bærekraftig skogbruk ved avgjørelsen av saken.»

Avveiningen mellom næringsinteressene og miljøinteressene baserer seg på et skjønn som ikke kan kontrolleres gjennom subsumsjonen. Begrunnelsen for avslaget blir da viktig.

Gjennom begrunnelsen viste kommunestyret at søknaden var avslått fordi veien innebar permanent nedbygging av natur og et for stort inngrep i Østmarka. Ut fra disse forholdene mente kommunen at hensynet til naturen og landskapet veide tyngre enn landbrukets behov for skogsbilvei. Losby Bruk klaget på avslaget, og anførte at begrunnelsen for avslaget ikke tok utgangspunkt i det rettslige vurderingstemaet slik det er nedfelt i landbruksveiforskriften.

Kommunestyret opprettholdt avslaget, og begrunnet det med at landbruksveien skal anlegges i et område i Østmarka som er fritt for synlige inngrep, og som utgjør et verdifullt friluftsområde.

Videre trakk kommunestyret inn betydningen av at veisøknaden også skulle behandles etter markaloven. For de områder i kommunen som faller inn under markaloven og markaforskriften sitt virkeområde, har kommunen vedtatt en strategi for naturmangfold som innebærer at natur- og friluftshensyn er styrende, og gis forrang over annen bærekraftig bruk.

Da avslaget ble fattet, hadde kommunen allerede godkjent veisøknaden etter markaloven. Det er heller ingen indre sammenheng mellom behandlingen av veisøknaden etter landbruksveiforskriften og etter markaloven. Veien skal anlegges i et LNF-område, og markaloven stiller ikke miljøkrav for å tillate byggingen. Markaloven inneholder et byggeforbud som skogsbilveiene er unntatt fra. Stortinget begrunnet i sin tid unntaket med skogsbilveienes betydning som ferdselsårer for friluftslivet.

Vår erfaring som klageinstans er også at brukerne av Marka deler seg når vi kommer til hensynet til friluftslivet. Noen ønsker et såkalt enklere friluftsliv der man beveger seg på stier i urørt natur. Andre ønsker å benytte den tilgang skogsbilveiene gir til større deler av marka for å sykle eller gå på ski om vinteren.

Helt uavhengig av konklusjonen så viste begrunnelsen svikt i den rettslige forståelsen av det vurderingstemaet som skal legges til grunn for en søknadsbehandling etter landbruksveiforskriften. Vurderingstemaet er ikke naturinngrepet i seg selv, men om naturinngrepet kan forsvares ut fra en vekting av næringsinteressen satt opp mot ivaretagelsen av miljøverdiene slik disse utledes fra forskriften og er definert av lovverket.

Som klageinstans legger vi til grunn at vi har plikt til å oppheve ugyldige vedtak når endringen er til gunst for parten. En slik opphevelse er etter vår oppfatning ikke det samme som en omgjøring av kommunens vedtak. Forskjellen mellom omgjøring og opphevelse mener vi har betydning når vi skal beskrive vår rolle som klageinstans for kommunale vedtak.



Vi anser heller ikke forvaltningsloven § 34 fjerde ledd som en kompetanseregel for omgjøring, men som en regel der vi som klageinstans i opphevelsessituasjonene må gjøre et valg mellom selv å fatte et nytt vedtak eller sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

2.2 Forutsatt at vurderingen etter landbruksveiforskriften § 3-2 er å anse som fritt skjønn, slik at forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum kommer til anvendelse for Statsforvalterens prøving av kommunens vurdering: Hvilken betydning har det – slik Statsforvalteren ser det – for Statsforvalterens kompetanse og eventuelle plikt til å gjøre en selvstendig vurdering av skjønnstemaet og potensielt overprøve kommunens vurdering av om søknaden skal innvilges?

Når vi mottar en klage tar vi alltid stilling til anførslene i klagen. Losby Bruk klaget over kommunens mangelfulle begrunnelse for avslaget, og anførte at begrunnelsen ikke viste hvordan behovet for landbruksfaglige helhetsløsninger for å oppnå et rasjonelt og bærekraftig skogbruk, var vurdert opp mot hensynet til miljøverdiene.

Det var følgelig ikke skjønnsutøvelsen, men de rettslige rammene som gjelder for skjønnsutøvelsen etter landbruksveiforskriften, som var gjenstand for vår prøving i klagesaken. Kommunestyret tok ikke stilling til veisøknaden ut fra det næringsmessige behovet, slik vurderingstemaet etter landbruksveiforskriften forutsetter. Når begrunnelsen for avslaget viste at vurderingen bygget på et uriktig rettslig grunnlag, så var ikke avslaget lovlig.

Som nevnt, legger vi til grunn at vi som klageinstans, plikter å oppheve ugyldige vedtak når endringen er til gunst for parten.

Siden opphevelsen ikke baserte seg på skjønnsutøvelsen, var det først når vi kom til spørsmålet om saken skulle sendes tilbake til kommunen for fornyet søknadsbehandling, at vi vektla hensynet til det kommunale selvstyret.

På generelt grunnlag så går ikke vi inn og overprøver kommunens skjønnsutøvelse så lenge et avslag ligger innenfor rammen av det som kan bestemmes, og saksbehandlingsreglene er fulgt, slik at det ikke foreligger prosessuell mangler ved vedtaket. Det innebærer at vi som den store hovedregel, ikke omgjør gyldige vedtak selv om endringen vil være til gunst for klager.

Fritt skjønn innebærer at forvaltningen lovlig kan velge mellom ulike utfall av søknadsbehandlingen. Skjønnsutøvelse tar utgangspunkt i de faktiske forholdene i hver enkelt sak. I denne saken tilsa de faktiske forholdene at kommunen ikke sto fritt til å velge om søknaden skulle avslås.

2.3 Dersom den nevnte bestemmelsen i § 34 andre ledd tredje punktum kommer til anvendelse for Statsforvalterens prøving: Har kommunen – slik Statsforvalteren ser det – i denne saken utøvd et tilstrekkelig veloverveid skjønn, slik at Statsforvalteren kunne treffe ny realitetsavgjørelse og samtidig «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre» ved prøvingen?



Statsforvalteren ser at kommunestyret har truffet en avgjørelse ut fra et ønske om å unngå et større naturinngrep i Østmarka. Avgjørelsen er også i tråd med kommunens egen strategi om å prioritere natur og friluftsliv foran annen bærekraftig bruk i dette området.

At det er et ønske om å øke restriksjonsnivået for næringsvirksomhet på arealer som grenser inn til områder som er vernet, for å øke verneeffekten, erfarer vi også i saker om hogst. Skillet mellom vern og bærekraftig bruk kommer på spissen i slike saker. Vårt utgangspunkt er at skogbruksloven er en næringslov som skal sikre et skogbruk som balanserer hensynet til økonomisk verdiskapning med hensynet til viktige miljøverdier, og at det er denne loven med tilhørende forskrifter som setter de rettslige rammene for næringens miljøansvar. Vi har også i vårt vedtak vist til alternative hjemmelsgrunnlag som kunne begrense skogbruket slik kommunen ønsker.

Slik vi tolker landbruksveiforskriften så har kommunen i denne saken åpnet opp for et lokalpolitisk handlingsrom som går utover lovens rammer. På den bakgrunn la vi til grunn at kommunen hadde fattet avslaget på et uriktig rettslig grunnlag. Da er avslaget ugyldig og skal oppheves. I opphevelsessituasjonene må Statsforvalteren velge mellom selv å treffe et endelig vedtak, eller å sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

Saksbehandlingstiden var kommet opp i tre år. I saker med motparter, vil et nytt vedtak fra kommunen erfaringsmessig ført til en ny klagesak uavhengig av hvilket utfall søknadsbehandlingen får. Tidsaspektet tilsa derfor at det ble truffet en endelig avgjørelse av hensyn til søker.

Saksforholdet var også svært godt utredet med brede høringsrunder. Det næringsmessige behovet for veien er stort, og hensynet til miljøverdiene er godt utredet og har ikke en tyngde som kan begrunne et avslag.

Når kommunen ut fra de faktiske forholdene i en sak, ikke står fritt til å velge og avslå søknaden, så legger Statsforvalteren til grunn at klageinstansen selv bør treffe et endelig vedtak, og ikke instruere kommunen om utfallet av søknadsbehandlingen i en konkret sak.

Hensynet til det kommunale selvstyret må her også vektes opp mot næringens behov for stabile rammevilkår. Skogsbilveier er et viktig rammevilkår for næringen, og et tilstrekkelig utbygd veinett er en forutsetning for å kunne drive næringsmessig skogbruk. Forutsigbarhet er viktig for et næringsliv, også med tanke på investeringsvilje. Lik praktisering av næringens miljøansvar slik det er nedfelt i skogbruksloven med tilhørende forskrifter gir næringen like konkurransevilkår i hele landet. Hvis det åpnes opp for ulik praktisering ut fra kommunale lokalpolitiske målsetninger, som vil variere over tid, blir rammevilkårene mer uforutsigbare.



Med hilsen

Helge Nordby
seksjonssjef

Ellen Nitter-Hauge
seniorrådgiver

Landbruksavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Losby Bruk AS

Østmarkas Venner

Landbruks- og matdepartementet

Kommunal- og distriktsdepartementet

Postboks 8007 Dep

Postboks 8112 Dep

0030

0032

OSLO

OSLO