

Sivilombudet
Postboks 3 Sentrum
0101 Oslo
postmottak@sivilombudet.no

Deres referanse: 2025/1633

Oslo 7. november 2025

Merknader til Statsforvalterens svar på undersøkelse av landbruksvei i Østmarka

Innledning

Vi viser til vår klage til Sivilombudet på vedtak av 14. februar 2025 truffet av Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus ved Landbruksavdelingen.

Vi viser videre til Sivilombudets brev av 24. oktober 2025 hvor vi gis anledning til å gi merknader til Statsforvalterens svar på Sivilombudets undersøkelse, samt på Losby Bruks merknader til saken.

Losby Bruk fremmer ingen nye anførsler som tilsier at veisøknaden må vurderes på en annen måte, men gjentar i hovedsak tidligere anførsler. Disse er utførlig omtalt i vår høringsuttalelse kapittel 5 og 6 og vår klage til Sivilombudet kapittel 2,1, 2.2 og 2.5. Vi mener høringsuttalelsen og klagen svarer ut også de nye påstandene.

Kommentarene nedenfor er dermed knyttet til Statsforvalterens svar på spørsmål fra Sivilombudet.

Statsforvalterens redegjørelse for de rettslige vurderingene i saken

Statsforvalterens svar til Sivilombudet viser at Landbruksavdelingen ikke klarer å redegjøre for skillet mellom forvaltningsskjønn og rettsanvendelse, og langt mindre forklare miljøhensyns plass i saker som behandles etter landbruksveiforskriften.

I sitt svar til Sivilombudet innleder Statsforvalteren med å slå fast at en avgjørelse av en søknad om bygging av landbruksvei beror på et forvaltningsskjønn. I dette ligger som kjent at forvaltningen er innrømmet en fullmakt fra regel giver til å ta stilling til om en tillatelse skal gis eller ikke, basert på en konkret vurdering fra sak til sak. En søker har altså ikke et rettskrav på å få innvilget en tillatelse, selv om alle formelle vilkår er til stede. Domstolene er unntatt fra å prøve skjønn (kun prøving innenfor myndighetsmisbrukslæren), og forvaltningen har en vid adgang til å legge vekt på en rekke hensyn og interesser. I tillegg skal statsforvalter, som klageinstans, legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre jf. fvl. § 34 andre ledd.

Landbruksveiforskriften § 3-2 andre ledd, som denne saken i all hovedsak dreier seg om, er forbilledlig klar når det kommer til forvaltningens handlingsrom. Den slår fast at kommunen

enten kan gi tillatelse som omsøkt, oppstille vilkår for en tillatelse eller «nekte hele eller deler av veianlegget bygget eller ombygget».

I forskriftens § 3-2 første ledd er det slått fast at saker som behandles etter forskriften skal undergis landbruksfaglige og miljøfaglige vurderinger. Første ledd kan ikke leses som noen anvisning på en vekting mellom ulike interesser, snarere synes forskriften å likestille de tre hensynene som løftes frem, nemlig landbrukshensyn, miljøhensyn og naturfarehensyn.

Statsforvalteren skriver i den konkrete saken:

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.

Hva slags rettslig tilnærming til sakens kjerne er dette? Dersom vektingen av miljøhensyn er et relevant hensyn etter forskriften, kan det vel neppe være slik at forvaltningsskjønnet skal være bundet av skogeiers registrering av miljøverdier? Kommunestyret i Lørenskog kommune har lagt stor vekt på tiltakets virkninger på landskapet, altså landskapshensyn. Dette er åpenbart et miljøhensyn, og er også løftet frem i både formålsbestemmelsen til skogbrukslova og formålsbestemmelsen til landbruksveiforskriften.

Til alt overmål synes Statsforvalteren å argumentere med at praktiseringen av bestemmelsen må tilsi at søknaden må innvilges. Mener statsforvalter med dette at det siste av forskriftens tre alternativer, altså å nekte tillatelse ikke lenger er et alternativ fordi forskriften har vært praktisert slik at det alltid gis tillatelse?

Statsforvalterens svar på Sivilombudets spørsmål viser med all tydelighet at skillet mellom forvaltningsskjønn og rettanvendelse ikke er forstått.

Statsforvalteren skriver videre:

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.

Hva er dette for slags tilnærming til forvaltningens rettslige handlingsrom når det er konkludert med at det er tale om et forvaltningsskjønn? En søknad må aldri innvilges der det er tale om et forvaltningsskjønn, så fremt det da ikke er tale om usaklig forskjellbehandling, vektlegging av utenforliggende hensyn og grovt urimelig vedtak.

Den rettskildemessige forankringen for det Statsforvalteren synes å mene er en begrensning i hvilke hensyn som kan vektlegges etter skogbruksloven fra 2005 og landbruksveiforskriften fra 2015, er en rapport fra en arbeidsgruppe fra 1998.

Innhentet av sin konklusjon om at det etter forskriften er tale om et forvaltningsskjønn skriver Statsforvalteren:

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

Med grunnlag i ordlyden i § 3-2 andre ledd siste punktum, som kommer i forlengelsen av kommunens tre handlingsalternativer, gi tillatelse, gi tillatelse på vilkår og gi avslag mener Statsforvalteren at kommunens vedtak er ugyldig. Ordlyden er:

Vedtaket må bygge på at de landbruksressurser veien har betydning for skal kunne brukes på en rasjonell og regningssvarende måte.

Statsforvalteren slår fast:

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.

Vi bemerker at det er godt dokumentert at både næringsinteressene (i søknaden og saksframlegget) og miljøverdiene (et stort antall høringsuttalelser som var vedlegg i saken) i denne saken er godt belyst for kommunestyret. Før den politiske behandlingen var det også flere offentlige møter om saken, hvor både Losby Bruk og representanter for natur- og miljøorganisasjonene har lagt frem sine synspunkter og hvor sentrale kommunepolitikere har vært til stede. Næringsinteressene er også er godt belyst i saksfremlegget fra kommunens landbruksavdeling, som i motsetning til politikerne innstilte på å gi tillatelse.

Saksordfører Knut Berg (H) innledet kommunestyrets behandling på følgende måte:

Søknaden om å bygge en landbruksvei i Østmarka er blitt vurdert nøye. Dette er en vanskelig sak hvor hensynet til næringsinteresser er veid opp mot hensynet til natur og miljø.

Vi bemerker at et kommunestyrevedtak etter sin natur er kort og vil vise til de omstendigheter som begrunner vedtaket. I dette tilfelle et avslag. Det medfører selvfølgelig ikke at kommunestyret har truffet vedtaket på ufullstendig eller uriktig grunnlag. Bestemmelsen i landbruksveiforskriften må forstås som et krav til sakens opplysning før vedtak treffes, jf. fvl. § 17.

Statsforvalteren synes å legge til grunn at bestemmelsen skal «beskytte skogeier», men slik denne bestemmelsen skal forstås i sammenhengen med første ledd er dette en vurdering som kan slå begge veier – både i retning av et ønske om å gi en tillatelse og et ønske om å gi et avslag. Bestemmelsen gir ikke en materiell begrensning i vedtakets innhold, ei heller et skjerpet krav til begrunnelse jf. fvl. § 25.

I LG-2007-18742-2, som Sivilombudet har vist til, skriver lagmannsretten:

Hvorvidt tillatelse til å bygge vei skal gis når vilkårene for å behandle en byggesøknad etter landbruksveiforskriften foreligger, tilligger det fylkeslandbruksstyrets frie skjønn å ta stilling til, og krever ikke begrunnelse utover den som er gitt i vedtaket.

Det er ikke noe i denne avgjørelsen som trekker i retning av et skjerpet krav til forvaltningens krav til begrunnelse, snarere tvert imot.

Vi føyer til at kommunestyret, i motsetning til Statsforvalteren, synes å være på trygg forvaltningsrettslig grunn når de tar miljøhensynene saken reiser på alvor. Vi viser til Prop. 79 LS (2003-2004) til ny forvaltningslov kapittel 13.2.1.4 om utenforliggende hensyn, hvor følgende fremholdes:

Noen hensyn er så overordnede at de vil kunne være relevante i relasjon til nærmest ethvert hjemmelsgrunnlag. Dette kan eksempelvis være miljøhensyn, som er et sektorovergripende og grunnlovfestet hensyn og som derfor vil ha saklig sammenheng med de aller fleste vedtak med mindre noe annet er bestemt, jf. Rt. 1993 s. 528.

Kommentarer til Statsforvalterens omgang med faktum

Beskrivelsen av betydningen for miljøverdier

I Statsforvalterens svar på Sivilombudets spørsmål uttaler Statsforvalteren følgende om miljøverdiene veien berører:

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.

Vi synes det er oppsiktsvekkende at Statsforvalteren nærmest mekanisk synes å gjenta Losby Bruks beskrivelser i veisøknaden, og helt ser bort fra veldokumenterte opplysninger fra en rekke høringsinstanser om inngrepets betydning for landskap, natur og friluftsliv. At et tverrpolitisk flertall i kommunestyret har lagt til grunn at inngrepet vil ha stor negativ verdi for disse miljøverdiene, ser Statsforvalteren også ut til å se helt bort fra.

Vi konstaterer at Statsforvalteren i tilsvarets beskrivelse av miljøhensynene saken reiser, har valgt å se helt bort fra opplysningene i [vår klage](#) til Sivilombudet. De kommenterer heller ikke vår dokumentasjon knyttet til Statsforvalterens lemfeldige omgang med høringsuttalelsene i saken.

Vi har gitt en grundig redegjørelse for miljøverdiene som står på spill i vår klage, herunder veiinngrepets betydning for både landskap, natur og friluftsliv. Vi viser til klagen til Sivilombudet kapittel 2.1 til 2.4 og kapittel 3.2. Vi viser videre til [vår høringsuttalelse i saken](#) hvor inngrepets betydning for miljøverdiene er dokumentert i kapitlene 1 til 5.

Forholdet til markaloven

Lørenskog kommunestyre har avgjort saken etter landbruksveiforskriften, ikke etter markaloven. Vi finner likevel grunn til å knytte noen korte kommentarer til Statsforvalterens bemerkninger knyttet til markaloven.

Statsforvalteren bemerker at kommunestyret har påpekt at Østmarka faller innenfor markalovens anvendelsesområdet. Statsforvalteren synes heller ikke på dette område å ta til seg opplysninger fra klagerne. De skriver:

Da avslaget ble fattet, hadde kommunen allerede godkjent veisøknaden etter markaloven.

Det er godt dokumentert i saken at dette vedtaket er påklaget på grunn av saksbehandlingsfeil, blant annet på grunn av manglende høring. Vi viser til Naturvernforbundet Oslo og Akershus og Naturvernforbundet i Lørenskog sin klage til Sivilombudet av 13. mars 2025.

Vi er usikre på om Statsforvalteren mener at det gir grunnlag for ugyldighet at kommunestyret i Lørenskog i vedtaket etter landbruksveiforskriften også har vist til at veien skal bygges i et område som omfattes av markaloven. Statsforvalteren viser også til at kommunestyret for de områder i kommunen som faller inn under markaloven og markaforskriften sitt virkeområde, har vedtatt en strategi for naturmangfold som innebærer at natur- og friluftslivshensyn er styrende, og gis forrang over annen bærekraftig bruk.

Vi nøyer oss med å bemerke at inngrepets betydning for natur- og friluftslivsverdier er et hensyn som skal vektlegges etter landbruksveiforskriften. Østmarka er utvilsomt Norges aller viktigste friluftslivsområde, idet Østmarka gir grunnlag for natur- og friluftslivsopplevelser i et område med svært stor befolkningskonsentrasjon og hvor folk i tillegg bor høyt og tett. At Lørenskog kommunestyre har lagt til grunn at markaloven understøtter at hensynet til befolkningens behov for natur- og friluftslivsopplevelser i et slikt område må tillegges vekt, er ikke oppsiktsvekkende. Tvert imot vil det være oppsiktsvekkende om hensynet til natur- og friluftslivsopplevelser i et skogsområde som betjener hundretusenvis av mennesker, ikke kunne nå opp i en vurdering etter landbruksveiforskriften. En slik konklusjon ville innebære at hensynet til natur- og friluftslivsopplevelser aldri ville kunne tillegges avgjørende vekt etter landbruksveiforskriften.

Vi føyer til at Lørenskog kommunestyret synes å være på trygg grunn når de 15. mars 2023 vedtok følgende i sin planbeskrivelse til kommuneplanens arealdel, under kapittel 8.1 Marka:

Skogen/ marka underlegges en streng forvaltning slik at områdene ikke forringes i verdi og at natur- og friluftslivsinteressene ivaretas også for framtidige generasjoner. Særlig gjelder dette de gjenværende naturskogene (skog som ikke er flatehogd) og skog som i dag har sårbare arter eller har potensial for å bli levested for slike. Områder av særlig verdi for befolkningens naturopplevelse skal tas særlig godt vare på.

Pbl § 12-1 tredje ledd, at gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn krever reguleringsplan, skal forstås og praktiseres i lys av dette.

Vi kan ikke se annet enn at kommunestyret her støtter opp om nasjonale målsetninger for bevaring av viktig natur, herunder også målsetningene i Naturavtalen. Kommunestyrets føring i planbeskrivelsen kan også i denne saken ha betydning for spørsmålet om reguleringsplikt.

Sivilombudets undersøkelse gjelder imidlertid forståelsen av landbruksveiforskriften, altså reglene som ligger til grunn for kommunestyrets vedtak.

Avslutningsvis vil vi opplyse om at vi har en transkripsjon av behandlingene i kommunestyret i Lørenskog 15. mai 2024 og 18. september 2024. Disse kan oversendes hvis ønskelig.

Med vennlig hilsen

Elektronisk signert

Helga Gunnarsdóttir
styreleder Østmarkas Venner

Truls Gulowsen
styreleder Norges Naturvernforbund

Kopi:
Naturvernforbundet i Oslo og Akershus
Naturvernforbundet i Lørenskog