



SIVILOMBUDET

STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS
Postboks 325
1502 MOSS

Vår referanse
2025/1633

Deres referanse
2024/22886

Vår saksbehandler
Vebjørn Rudi Dahl

Dato
04.03.2026

Oversendelse av ombudets uttalelse - Bygging av landbruksvei – klageinstansens kompetanse ved overprøving av kommunens avslag

Vi viser til tidligere korrespondanse, sist kopi til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus av vårt forsinkelsesbrev 3. februar 2026 til Østmarkas Venner.

Vedlagt følger sivilombudets uttalelse i saken.

I uttalelsen ber ombudet Statsforvalteren om å behandle saken på nytt. Vi ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen med en kopi av Statsforvalterens avgjørelse innen **15. april 2026**.

For sivilombudet

Vebjørn Rudi Dahl
rådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Vedlegg

- 1 Uttalelse - godkjenning av landbruksvei

Kopi til:

ØSTMARKAS VENNER	Postboks 85 Nordstrand	1112	OSLO
LOSBY BRUK AS	Losbyveien 241	1475	FINSTADJORDET
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET	Postboks 8112 DEP	0032	OSLO
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO



SIVILOMBUDET

Uttalelse

Sak: 2025/1633

Bygging av landbruksvei – klageinstansens kompetanse ved overprøving av kommunens avslag

Saken gjelder tillatelse til bygging av landbruksvei. Losby Bruk AS søkte om å bygge en landbruksvei i Østmarka. Lørenskog kommunen avsto søknaden etter landbruksveiforskriften § 3-2. Etter klage fra Losby Bruk AS, omgjorde Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus kommunens avslag og innvilget søknaden om bygging av landbruksvei.

Saken reiser spørsmål om tillatelse etter landbruksveiforskriften er avhengig av at det utarbeides reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-1. Videre er det spørsmål om vurderingen av om tillatelse skal gis etter landbruksveiforskriften § 3-2 er fritt skjønn eller rettsanvendelse.

Etter ombudet syn kan Statsforvalteren ikke kritiseres for å ha lagt til grunn at tillatelse etter landbruksveiforskriften ikke er avhengig av at det utarbeides reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd. Ombudet er likevel kommet til at Statsforvalterens vedtak bygger på en uriktig forståelse av landbruksveiforskriften § 3-2. Vurderingen av om det skal gis tillatelse etter forskriften er fritt skjønn og ikke rettsanvendelse. Som en konsekvens, har Statsforvalteren ikke overholdt retningslinjen i forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum om å «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre» ved prøvingen av det frie skjønn.

Sakens bakgrunn

- (1) Losby Bruk AS søkte i juni 2022 om tillatelse til å bygge landbruksvei i Østmarka i Lørenskog kommune. Den planlagte veien er på om lag 3,8 kilometer, og er i hovedsak ment å fungere som transportvei for skogbruksnæringen i området. Ifølge selskapet skyldes behovet for nye transportruter blant annet at klimaendringer har gjort tidligere transportruter over islagte vann og myrer krevende. Veien er også ment å muliggjøre kortere transportårer og et mer moderne skogbruk, med bruk av mindre maskiner og mer lukket og hensynsfull hogst. Den planlagte veitraseen ligger i et friluftsområde som er avsatt til LNF-område i kommuneplanen.
- (2) I april 2023 ga Lørenskog kommune ved byggesaksavdelingen tillatelse til å bygge veien etter markaloven. Kommunedirektøren innstilte også på å innvilge søknaden etter

landbruksveiforskriften (forskrift 29. mai 2015 nr. 550 om planlegging og godkjenning av landbruksveier). I innstillingen ble det blant annet vist til at «et godt utbygd veinett til dagens driftsløsninger» er nødvendig for at «skognæringen skal kunne drives på en rasjonell og økonomisk måte».

- (3) I vedtak 15. mai 2024 besluttet kommunestyret at søknaden skulle avslås. Kommunestyret viste til at veien ville være et «for omfattende, permanent inngrep i naturen og landskapet i dette området». Etter kommunestyrets syn måtte «[h]ensynet til naturen og landskapet i dette området veier tyngre enn hensynet til landbrukets behov for landbruksvei».
- (4) Losby Bruk klagde på avslaget. I klagen anførte selskapet at kommunestyret i sitt vedtak – i motsetning til kommunedirektøren – ikke hadde drøftet de landbruksfaglige fordelene ved veien som talte for å innvilge søknaden. Selskapet skrev videre at landbruksveiforskriften «gir klare regler for hva som skal vurderes, og hva som kan vektlegges», jf. formålsbestemmelsen i § 1, og at kommunens begrunnelse «ikke [står] i forhold til forskriftens formål». Etter selskapets syn hadde kommunen «ensidig vurdert landskapsmessige forhold».
- (5) I behandlingen av klagen vurderte kommunedirektøren om kommunen «fritt» kunne «velge å tillegge hensynet til landskapet større vekt enn hensynet til landbruksfaglige helhetsløsninger og et rasjonelt og bærekraftig skogbruk ved avgjørelsen av saken». Kommunedirektøren la til grunn at det ikke fantes «rettspraksis eller andre rettskilder som med sikkerhet avklarer at kommunen ikke kan tillegge landskapsmessige hensyn avgjørende vekt ved avveiningen av de ulike hensyn». Under tvil anbefalte kommunedirektøren derfor å opprettholde avslaget.
- (6) I vedtak 18. september 2024 besluttet kommunestyret å ikke ta klagen til følge. I vedtaket ble det pekt på at den omsøkte veien «ligger i et område i Østmarka som er fritt for synlige inngrep og utgjør et verdifullt friluftsområde». Det ble også vist til kommunens «Strategi for naturmangfold», hvor det står at «[n]atur og friluftshensyn er styrende for praktiseringen av markaloven, og gis forrang over annen bærekraftig bruk». Kommunestyret skrev til sist at søknaden var avslått «på et helhetlig grunnlag hvor natur- og friluftshensyn er veid opp mot de inngrepene en irreversibel vei vil innebære». Klagen ble sendt til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for endelig avgjørelse.
- (7) I vedtak 14. februar 2025 omgjorde Statsforvalteren kommunens vedtak og innvilget søknaden. Statsforvalteren la til grunn at kommunens avslag bygde «på et uriktig rettslig grunnlag, og er ugyldig». Ifølge Statsforvalteren var «spørsmålet i denne klagesaken [...] om forskriften gir hjemmel for å avslå veisøknaden ut fra hensynet til miljøverdiene.» I den sammenheng viste Statsforvalteren blant annet til formålsbestemmelsen i landbruksveiforskriften § 1. Det fremgår i første punktum at formålet med forskriften er

å «sikre at planlegging og bygging av landbruksveier skjer på en måte som skal gi landbruksfaglige helhetsløsninger». Statsforvalteren viste videre til forskriften § 3-2 andre ledd andre punktum, hvor det heter at kommunens vedtak «må bygge på at de landbruksressurser veien har betydning for skal kunne brukes på en rasjonell og regningssvarende måte».

- (8) Etter Statsforvalterens syn viste kommunestyrets begrunnelse at vedtaket bygde på et uriktig rettslig grunnlag, ettersom utgangspunktet for deres vurdering ikke var «om veiltaket sikrer landbruksfaglige helhetsløsninger, samtidig som tiltaket tar tilstrekkelig hensyn til miljøverdiene innenfor rammen av et bærekraftig skogbruk etter skogbruksloven». Statsforvalteren viste videre til legalitetsprinsippet og skogeierens råderett over skogressursene. Ifølge Statsforvalteren var «[e]t utslag av dette [...] at en skogeier har krav på å få innvilget en søknad om tillatelse til tiltak, når tiltaket er i tråd med skogbruksloven med tilhørende forskrifter, og faller inn under det arealformålet som området er avsatt til». Statsforvalteren mente på bakgrunn av dette at kommunen i dette tilfellet ikke stod «fritt ut fra saksforholdet, til å velge mellom å avslå eller innvilge veisøknaden» og skrev følgende:

«Den planlagte skogsbilveien oppfyller kravene til et bærekraftig skogbruk etter skogbruksloven. Slike skogsbilveier er lovlige etter landbruksveiforskriften. Når kommunen som skogbruksmyndighet, ikke står fritt ut fra saksforholdet, til å velge mellom å avslå eller innvilge veisøknaden fra Losby Bruk, så tilsier ikke hensynet til det kommunale selvstyret at saken må sendes tilbake til kommunen for ny vurdering.»

- (9) Statsforvalteren vurderte også om det var krav til reguleringsplan for veien, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, men valgte å ikke konkludere, ettersom spørsmålet uansett ikke ville få betydning for den aktuelle klagesaken. Statsforvalteren viste i den forbindelse til en kjennelse fra Eidsivating lagmannsrett 28. februar 2023 (sak 23-02977), som, ifølge Statsforvalteren, klargjorde at et eventuelt krav om reguleringsplan etter plan- og bygningsloven ikke får betydning for gyldigheten av en tillatelse etter landbruksveiforskriften.
- (10) I to ulike brev klagde henholdsvis Østmarkas venner og Norges Naturvernforbund, samt Naturvernforbundet Oslo og Akershus og Naturvernforbundet Lørenskog saken inn for ombudet. Klagerne ble oppfordret til å utpeke én hovedklager for den videre saksbehandlingen, som ble besluttet å være Østmarkas Venner. Klagerne anførte blant annet at det var gjort flere prosessuelle feil ved behandlingen av saken, herunder at Statsforvalteren ikke i tilstrekkelig grad hadde vurdert konsekvensene av tiltaket og prinsippene etter naturmangfoldloven kapittel II.
- (11) Videre anførte de at Statsforvalterens vedtak bygde på feil rettsforståelse, ettersom «Statsforvalterens vedtak bygger på en rettsoppfatning om at kommunen ikke er

innrømmet et handlingsrom». Klagerne mente at kommunen etter landsbruksveiforskriften «står meget fritt i sine landbruksfaglige og miljøfaglige vurderinger». Ifølge klagerne ga ordlyden i landbruksveiforskriftens bestemmelse om vurderingen av veisøknaden (§ 3-2) «anvisning på et forvaltningsskjønn». Etter klagernes syn var det derfor ikke tvilsomt at kommunen hadde «hjemmel til å avslå en søknad ut fra hensynet til miljøverdiene».

- (12) Til sist anførte klagerne at Statsforvalteren ikke skulle ha realitetsbehandlet saken, men heller sendt saken tilbake til kommunen for ny behandling. Klagerne viste til at kommunens planmyndighet burde ha fått anledning til å gjøre en vurdering av om veien krevde reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Etter klagernes mening var det ikke opp til «Statsforvalters landbruksavdeling å ta stilling til reguleringsplanplikten».

Våre undersøkelser

- (13) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med henholdsvis departementene og Statsforvalteren.

Departementene

- (14) I et likelydende brev til Kommunal- og distriktsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet 30. juli 2025 ba vi først om svar på noen overordnede og generelle spørsmål om forståelsen av landbruksveiforskriften. Departementene ble bedt om å vurdere hvilke spørsmål som skulle besvares av de ulike departementene, og om også andre departementer eventuelt burde involveres. Departementene besvarte undersøkelsen i et felles brev, begrenset til «den generelle lov- og forskriftsforståelsen» av de omtalte temaene. Enkelte av svarene var utarbeidet i samråd med Klima- og miljødepartementet.

Planplikt

- (15) Vi ba departementene redegjøre for om det kan foreligge en plikt til å utarbeide reguleringsplan for landbruksveier som behandles etter landbruksveiforskriften, selv om slike tiltak er unntatt fra byggesaksreglene i plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 20-2, jf. byggesaksforskriften 4-3 bokstav e. I tillegg spurte vi om hva som blir konsekvensen for behandlingen av landbruksveien etter forskriften dersom det ikke er utarbeidet en pliktig plan, eller dersom det er utarbeidet en reguleringsplan for landbruksveien.
- (16) Departementene svarte til dette at pbl. § 12-1:

«etter sin ordlyd [er] generell og inneholder ikke noe unntak for landbruksveier som behandles etter landbruksveiforskriften. Det vil følgelig være krav om reguleringsplan dersom den aktuelle landbruksveien er et 'større bygge- og anleggstiltak' eller et

‘tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn’, jf. ordlyden i pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum.»

- (17) Departementene skrev videre at det er «flere hensyn» som taler for at planplikt kan oppstå i slike tilfeller. Departementene viste i den sammenheng til at «[p]lanlegging etter plan- og bygningsloven er en noe mer åpen og demokratisk prosess enn behandling etter landbruksveiforskriften», og at «kompetansen til å vedta reguleringsplaner som hovedregel ligger til kommunestyret, jf. pbl. § 12-12 første ledd». På den annen side kan «[b]ehandling etter landbruksveiforskriften [...] i noe større grad sammenlignes med behandling av søknad om tiltak etter plan- og bygningsloven enn med planlegging etter plan- og bygningsloven». Departementene pekte samtidig på at behandlingen etter landbruksveiforskriften «likevel [er] bredere og mer omfattende [...] enn behandling av søknad om tiltak etter plan- og bygningsloven».
- (18) På spørsmålet om rettsvirkningene av planplikten, svarte departementene at pbl. § 12-1 tredje ledd kun gir hjemmel til å avslå en søknad om tiltak som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven. Departementene påpekte også at landbruksveiforskriften heller ikke inneholder en hjemmel for å avslå en søknad om landbruksvei fordi kravet om reguleringsplan etter plan- og bygningsloven ikke er oppfylt. Etter departementenes syn var det «følgelig ikke et krav om at reguleringsplikten er oppfylt for at kommunen kan gi tillatelse etter landbruksveiforskriften». I tilfeller hvor kommunen har oppfylt sin «plikt» til å utarbeide reguleringsplan etter pbl. § 12-1 tredje ledd, skrev departementet at det er «naturlig» at tillatelsen etter forskriften «er i samsvar med reguleringsplanen som kommunen selv har vedtatt». Departementene mente likevel at det ikke finnes rettslig grunnlag for å si at veien «må holde seg innenfor reguleringsplanen».

Vurderingen av om tillatelse skal gis etter landbruksveiforskriften

- (19) Vi stilte også spørsmål om kommunens vurdering av om tillatelse skal gis etter landbruksveiforskriften, jf. særlig bestemmelsene i forskriften § 3-2 første og andre ledd. For det første spurte vi om departementene anså vurderingen av om tillatelse skal gis som rettsanvendelse eller fritt skjønn. Dernest spurte vi blant annet om hva som er vurderingstemaet for om en tillatelse skal eller bør innvilges, herunder om en søknad om landbruksvei må innvilges dersom det landbruksmessige behovet er stort nok, og om søknaden eventuelt må avslås dersom miljøkonsekvensene er for store.
- (20) Departementene svarte til dette at det i første ledd i forskriften § 3-2 er angitt:
- «hvilke momenter som skal vurderes, men ikke noe om hvilken relativ vekt momentene har seg imellom. Momentene det er snakk om er at det skal foretas landbruksfaglige og miljøfaglige vurderinger hvor det blant annet skal legges vekt på helhetsløsninger for landbruksvirksomhet, konsekvenser som tiltaket har for miljøverdier og faren for flom, erosjon og løsmasseskred.»

- (21) Departementene mente videre at det etter skogbrukslova, som hjemler forskriften, er et uttalt mål om å «legge til rette for økonomisk næringsvirksomhet som kan skape verdier gjennom aktiv bruk av skogen». Hensynet til miljøverdier var, etter departementenes syn, «relevante og kan begrunne et avslag, men har en noe mindre framtrædende plass i avveininger etter loven enn næringsaspektet». På bakgrunn av dette mente departementene at vurderingen må anses som «lovbundet i den forstand at det skal legges vekt på en rekke konkrete momenter». Samtidig kunne reglene ikke forstås slik at «myndighetene har plikt til å innvilge søknaden dersom det landbruksmessige behovet er stort nok», og de ga ikke «ikke konkrete føringer for når miljøverdiene gjør seg gjeldende med en slik tyngde at det er aktuelt å avslå søknaden». Departementene så det dermed slik at «noe av vurderingen vil være rettsanvendelse, men at det i hovedsak er snakk om fritt skjønn som vil være unntatt fra domstolenes prøvelsesrett».

Statsforvalteren

- (22) På bakgrunn av departementenes svar fant vi grunn til å undersøke den konkrete saken nærmere med Statsforvalteren. I et brev 25. september 2025 stilte vi først noen spørsmål om Statsforvalterens vurdering av veisøknaden etter landbruksveiforskriften § 3-2. Vi spurte om Statsforvalteren la til grunn at vurderingen av om landbruksveier skal innvilges etter forskriften, er å anse som rettsanvendelse eller fritt skjønn. Videre spurte vi om Statsforvalteren mente at Lørenskog kommune i denne saken *pliktet* å innvilge søknaden – altså om Losby Bruk hadde *rettskrav* på å få bygge veien – og hvilke momenter som eventuelt tilsa det.
- (23) Statsforvalteren svarte til dette at de – i likhet med departementene – så det slik at vurderingen etter forskriften § 3-2 «er dels rettsanvendelse, og dels fritt skjønn». Statsforvalteren la til grunn at «[i]ngen har et rettskrav på å få bygge en skogsbilvei», og at:
- «[k]ommunen 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.»
- (24) Samtidig mente Statsforvalteren at «[e]t 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». Statsforvalteren skrev videre:
- «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.»

(25) Vi stilte også noen spørsmål om Statsforvalterens syn på kommunens vedtak. Vi spurte blant annet om Statsforvalteren anså kommunens vedtak som materielt ugyldig, fordi kommunens *konklusjon* om å avslå søknaden var i strid med rettsgrunnlaget. Alternativt, om det eventuelt var feil ved *vurderingene* i kommunens vedtak, som etter Statsforvalterens syn medførte at vedtaket var ugyldig.

(26) Statsforvalteren svarte til dette at det ikke var «konklusjonen, men det rettslige vurderingstemaet som lå til grunn for avslaget, som var avgjørende». Statsforvalteren mente at kommunen hadde endret vurderingstemaet ut fra det forskriften legger opp til, fra «en avveining mellom et næringsmessig behov veid opp mot miljøinteressene, til en vurdering av naturinngrepets betydning for natur- og friluftsinnteresser». Uavhengig av konklusjonen viste kommunens begrunnelse derfor «svikt i den rettslige forståelsen av det vurderingstemaet som skal legges til grunn for en søknadsbehandling etter landbruksveiforskriften». Statsforvalteren skrev videre:

«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.»

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

(27) Saken gjelder prøving av Statsforvalterens vedtak om å omgjøre kommunens avslag og innvilge søknad om bygging av en landbruksvei. Ombudet vurderer først om en tillatelse etter landbruksveiforskriften forutsetter at det utarbeides reguleringsplan etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-1 tredje ledd, se punkt 2.

(28) I punkt 3 ser ombudet nærmere på om Statsforvalterens vurderinger og begrunnelse for å omgjøre kommunens avslag på landbruksveisøknaden er i tråd med utgangspunktene etter landbruksveiforskriften og forvaltningsloven. Et sentralt spørsmål er om vurderingen av om søknaden skal innvilges, jf. forskriften § 3-2, er å anse som rettsanvendelse eller fritt skjønn. Dersom avveiningen mellom lovlige og relevante hensyn anses som fritt skjønn, blir et spørsmål om Statsforvalteren har lagt tilstrekkelig vekt på «hensynet til det kommunale selvstyre» ved prøvingen, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 34 andre ledd tredje punktum.

2. Planplikt ved bygging av landbruksvei

2.1 Problemstillingen

- (29) Det første spørsmålet i saken er om en tillatelse etter landbruksveiforskriften forutsetter at det utarbeides reguleringsplan etter pbl. § 12-1 tredje ledd.
- (30) Statsforvalteren unnlot å ta stilling til om den omsøkte veien var av en slik størrelse eller betydning for omgivelsene at den utløste krav til reguleringsplan etter kriteriene i pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum. Statsforvalteren så det slik at et krav om reguleringsplan uansett ikke ville få «betydning for tillatelsen etter landbruksveiforskriften».

2.2 Rettslige utgangspunkter

- (31) Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd oppstiller en planplikt for «alle større bygge- og anleggstiltak», samt andre tiltak som «kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Etter bestemmelsens tredje ledd siste setning er det gjort unntak fra kravet om reguleringsplan for «konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven».
- (32) Verken plan- og bygningsloven eller landbruksveiforskriften inneholder et tilsvarende eksplisitt unntak fra planplikten for landbruksveier. Heller ikke skogbrukslova, som hjemler landbruksveiforskriften, inneholder unntak fra planplikten for landbruksveier.
- (33) Etter pbl. § 20-6, jf. byggesaksforskriften (SAK10) § 4-3 er imidlertid en rekke tiltak unntatt fra reglene om søknadsplikt i pbl. kapittel 20–25 og kapittel 27–31. Etter bokstave gjelder dette blant annet for «[l]andbruksveier som er godkjent etter bestemmelser gitt i eller med hjemmel i lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova)», herunder landbruksveiforskriften. En forutsetning er likevel at tiltaket «er i samsvar med plan- og bygningsloven § 1-6 andre ledd», jf. første ledd første punktum.
- (34) Unntaksbestemmelsen i § 4-3 gjelder etter ordlyden kun for byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningslovens fjerde del. I utgangspunktet er det naturlig å slutte fra ordlyden at lovens plandel – herunder reglene om planplikt – gjelder i sin helhet for tiltak som er unntatt fra byggesaksbestemmelsene, også med tanke på at det i unntaksbestemmelsen i byggesaksforskriften § 4-3 er vist til pbl. § 1-6 andre ledd. Det heter der at tiltak bare kan iverksettes dersom tiltaket:

«ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse. Dette gjelder også hvis tiltaket er unntatt fra søknadsplikt etter §§ 20-5 og 20-6.»

- (35) En slik forståelse vil innebære at det gjelder et krav om reguleringsplan for landbruksveier som er å anse som «større bygge- og anleggstiltak», eller som kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum.
- (36) I mangel av et eksplisitt unntak, tilsier lovens ordlyd at planplikten etter pbl. § 12-1 tredje ledd også gjelder for landbruksveier. Dette støttes også av at unntaket fra planplikten for energitiltak i § 12-1 tredje ledd ville vært overflødig, dersom unntaksbestemmelsen i pbl. § 4-3 også gjelder lovens plandel.
- (37) Etter pbl. § 12-1 tredje ledd andre setning fremgår det at «[t]illatelse etter § 20-2, jf. 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan». Med «slike tiltak» siktes det til «større bygge- og anleggstiltak» og andre tiltak som «kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Bestemmelsen regulerer rettsvirkningene av manglende utarbeidelse av reguleringsplan. Etter sin ordlyd er det kun tiltak som er avhengig av tillatelse etter pbl. § 20-2, jf. § 21-4, som krever reguleringsplan før tillatelse kan gis.
- (38) Som nevnt, er landbruksveier unntatt søknadsplikt etter lovens byggesaksbestemmelser, jf. pbl. § 20-6, jf. SAK10 § 4-3 første ledd bokstav e). En mulig tolkning er derfor at reguleringsplan ikke er et materielt vilkår for å gi tillatelse til tiltak som er unntatt søknadsplikt etter disse bestemmelsene.
- (39) På den andre siden, er det ikke helt opplagt at henvisningen til de generelle reglene i pbl. § 20-2 innebærer at tiltak som i forskrift er unntatt søknadsplikt, uten videre også skal være unntatt rettsvirkningene av planplikten. Lovgiver har vedtatt at plan- og bygningslovens plandel skal gjelde for tiltak som er en unntatt søknadsplikt, pbl. § 1-6, jf. SAK10 4-3 første ledd. Som redegjørelsen ovenfor viser, inkluderer dette også planplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd. Det fremstår derfor som noe unaturlig at planplikten ikke gis rettsvirkninger for tiltak som er unntatt søknadsplikt. I realiteten vil det medføre at planplikten kun har en illusorisk virkning for slike tiltak, ettersom manglende reguleringsplan ikke vil få noen rettslige følger.
- (40) De øvrige bestemmelsenes ordlyd trekker i samme retning. Konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi er særskilt unntatt planplikten, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd tredje punktum. Slike tiltak er heller ikke søknadspliktige etter pbl. § 20-2. Dersom lovgiver hadde ment at planpliktens rettsvirkninger uansett var begrenset til søknadspliktige tiltak etter § 20-2, fremstår unntaket i pbl. § 12-1 tredje ledd tredje punktum som unødvendig. At lovgiver likevel har funnet grunn til å presisere unntaket, kan tilsa at planplikten ellers har rettsvirkning – også for tiltak som ikke er søknadspliktige etter pbl. § 20-2.
- (41) Spørsmålet om planpliktens betydning for tillatelser etter landbruksveiforskriften er verken omtalt i forarbeidene til plan- og bygningsloven, skogbrukslova eller landbruksveiforskriften.

- (42) Høyesterett har behandlet et lignende spørsmål i Rt. 2009 s. 354. Saken gjaldt spørsmålet om planplikt og betydningen av dette for tillatelse til oppgradering av et vannkraftanlegg. Slike tiltak var unntatt fra reglene om byggesaksbehandling etter den dagjeldende plan- og bygningsloven 1985 § 93 med tilhørende forskrifter. Saken gjaldt gyldigheten av et vedtak etter lovens § 113 om å stanse anleggsarbeidene. Høyesteretts flertall uttalte følgende om rettsvirkningene av manglende utarbeidelse av reguleringsplan (avsnitt 61):

«Forbudet i § 23 nr. 1 første ledd andre punktum mot å gi tillatelse etter § 93 til større bygge- og anleggsarbeid før det foreligger reguleringsplan, er rettet mot kommunen. Som tidligere nevnt, ble bestemmelsen gitt for at kommunen skulle ha et selvstendig grunnlag for å avslå søknader om større bygge- og anleggsarbeider i påvente av regulering. Det framgår ikke noe sted at § 113 også skulle kunne anvendes overfor ikke-søknadspliktige tiltakshavere, som har fått tillatelser som er oppregnet i forskriften § 7, for å håndheve kommunens plikt etter § 23 nr. 1 første ledd første punktum til å utarbeide reguleringsplan. I forhold til tiltakshaver foreligger ikke forhold i strid med bestemmelser i eller gitt i medhold av plan- og bygningsloven. Det kan da ikke være anledning til å stanse tiltak etter § 113 selv om kommunen etter § 23 nr. 1 skulle være forpliktet til å utarbeide en reguleringsplan for området. En slik utvidelse av anvendelsesområdet for § 113 måtte vært nærmere omtalt i forarbeidene til § 23 nr. 1 første ledd andre punktum og eventuelt lovfestet.»

- (43) Høyesteretts flertall konkluderte med at manglende reguleringsplan kun var en ugyldighetsgrunn for tiltak som krevde tillatelse etter dagjeldende plan- og bygningslov, og ikke for tiltak som var unntatt søknadsplikt. Høyesteretts begrunnelse og konklusjon synes ikke å være avgrenset til vannkraftsannlegg. Tvert imot, synes den å gjelde for alle tiltak som var unntatt byggesaksbehandling etter dagjeldende regler – inkludert landbruksveier. Høyesteretts argumentasjon, herunder ønske om å hindre dobbeltbehandling, vil også ha relevans ved behandling av søknader etter landbruksveiforskriften. Dette tilsier at dommen har relevans i foreliggende sak, selv om saken ikke direkte gjaldt landbruksveier som behandles etter landbruksveiforskriften.

- (44) Tilsvarende forståelse synes også å være lagt til grunn i juridisk teori. Med henvisning til Rt. 2009 s. 354, har Innjord og Zimmermann lagt til grunn at reguleringsplan etter pbl. § 12-1 tredje ledd ikke er et krav for å gi tillatelse for tiltak som er unntatt byggesaksbehandling etter pbl. § 20-6, jf. SAK10 § 4-3, og at manglende reguleringsplan for slike tiltak ikke kan benyttes som begrunnelse for å nekte tillatelse, se Plan- og bygningsloven med kommentarer, Innjord/Zimmermann (2020), s. 306–307. Innjord og Zimmermann uttaler følgende:

«Bestemmelsen i § 20-6 gjelder tiltak som blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover. Hvilke tiltak som er unntatt fra søknadsplikt etter denne bestemmelsen, fremgår av byggesaksforskriften § 4-3. Unntak er blant annet gjort for offentlige

veianlegg, anlegg for produksjon av elektrisk kraft, steinbrudd, gruver og massetak og jernbaneanlegg. Når det gjelder anlegg for produksjon av elektrisk kraft, som var det saken i Rt. 2009 s. 354 konkret gjaldt, er slike anlegg i dag uttrykkelig unntatt fra kravet om reguleringsplan etter bestemmelsen i § 12-1 tredje ledd tredje punktum, jf. nedenfor. For de øvrige tiltak som er unntatt fra søknadsplikt i medhold av § 20-6, vil problemstillingen i forholdet til plankravet for større bygge- og anleggstiltak være den samme etter dagens lov som etter loven av 1985. Spørsmålet er ikke berørt i lovens forarbeider. Det må derfor legges til grunn at også løsningen må bli den samme som etter loven av 1985, det vil si at kravet om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak ikke gir selvstendig grunnlag for å stanse gjennomføringen av tiltak som ved lov eller forskrift er unntatt fra søknadsplikt. Dette er likevel ikke til hinder for at det *i forskriften* stilles krav om reguleringsplan som vilkår for å unnta tiltaket fra søknadsplikt, slik det for eksempel er gjort for offentlige veianlegg og jernbaneanlegg, jf. byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav a og andre ledd bokstav b.»

- (45) KDD Kommunal- og distriktsdepartementet har også drøftet problemstillingen i to nylige tolkningsuttalelser, se uttalelse 19. desember 2023 (23/230-2) og uttalelse 9. september 2025 (24/6148). Departementet la i begge uttalelsene til grunn at planplikt kan inntre ved bygging av landbruksveier, men at en uoppfylt planplikt uansett ikke er til hinder for å gi tillatelse til veien etter landbruksveiforskriften. I den førstnevnte uttalelsen uttalte departementet:

«Kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplan gjelder uavhengig av om tiltaket skal behandles etter annet regelverk. [...] Kravet til reguleringsplan etter § 12-1 tredje ledd er likevel ikke til hinder for at det kan gis tillatelse etter landbruksveiforskriften, jf. Rt. 2009 side [354] avsnittene 53-66. Bestemmelsen i § 12-1 tredje ledd andre punktum gjelder kun avgjørelse av byggesøknader etter plan- og bygningsloven, se også Eidsivating lagmannsretts dom i sak LE-2023-22977. Eidsivating lagmannsrett la der til grunn at reguleringsplan ikke var en forutsetning for å gi tillatelse etter landbruksveiforskriften eller markaloven § 14, se flertallets uttalelser i siste avsnitt.»

- (46) Kommunal- og distriktsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet har gitt uttrykk for samme synspunkt i svaret på ombudets undersøkelse. Med henvisning til en kjennelse fra Eidsivating lagmannsrett (LE-2023-22977), skrev departementene at det «ikke [er] et krav om at reguleringsplikten er oppfylt for at kommunen kan gi tillatelse etter landbruksveiforskriften».
- (47) Kjennelsen fra Eidsivating lagmannsrett gjaldt et krav om midlertidig forføyning for å stanse byggingen av en landbruksvei som hadde fått tillatelse etter landbruksveiforskriften, men uten at det var utarbeidet en reguleringsplan. Lagmannsrettens flertall konkluderte med at det ikke var

«nødvendig å ta stilling til om en reguleringsplan skulle vært utarbeidet, da det uansett bare er for tiltak som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven kapittel 20 at utarbeidelse av reguleringsplan er en forutsetning for at tillatelser kan gis».

- (48) Lagmannsrettens flertall viste særlig til Høyesteretts vurderinger inntatt i Rt. 2009 s. 354 og uttalte i den forbindelse at «[d]e tillatelser som er gitt i denne saken, står derved i tilsvarende rettslige posisjon som Høyesterett la til grunn i HR-2009-638-A avsnitt 60».
- (49) Lagmannsrettens avgjørelse ble forsøkt anket til Høyesterett, men anken ble forkastet av et enstemmig ankeutvalg, som fant det «klart at anken ikke kan føre frem», jf. tvisteloven § 30-9 andre ledd.
- (50) De nevnte rettskildene trekker i retning av at det ikke er en forutsetning for å innvilge en søknad om landbruksvei etter landbruksveiforskriften at det er utarbeidet reguleringsplan for veien – selv om man skulle legge til grunn at det gjelder et plankrav for veien etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd. Dette innebærer en rettsstilstand der kommuner i praksis vil kunne gi tillatelse til et tiltak som er unntatt byggesaksbehandling, selv om planplikten ikke er oppfylt. Det kan stilles spørsmål om en slik løsning er hensiktsmessig, da det kan undergrave planpliktens funksjon.
- (51) På bakgrunn av det overnevnte mener ombudet at Statsforvalteren vanskelig kan kritiseres for å ha innvilget søknaden om landbruksveien uten å ta stilling til om det var krav om reguleringsplan for veien i dette tilfellet.
- (52) Ombudet bemerker i den sammenheng at det etter gjeldende regelverk er uklart hvordan en eventuell planplikt vil påvirke behandlingen av en søknad etter landbruksveiforskriften, og hvordan prosessene etter de to regelsettene skal samordnes. På bakgrunn av dette og det ovennevnte finner ombudet ikke grunn til å kritisere Statsforvalteren på dette punktet.

2.3 Oppsummering

- (53) Ombudet har kommet til at Statsforvalteren vanskelig kan kritiseres for å ha innvilget søknaden om landbruksveien uten å ta stilling til om det var krav om reguleringsplan for veien i dette tilfellet. Ombudet har derfor ikke funnet grunn til å undersøke nærmere om den omsøkte landbruksveien er av en slik art og omfang at den oppfyller kriteriene for planplikt etter pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum.

3. Statsforvalterens prøvingskompetanse etter landbruksveiforskriften – fritt skjønn eller rettsanvendelse?

3.1 Problemstillingen

- (54) Det andre spørsmålet i saken er om Statsforvalterens vurderinger og begrunnelse for å omgjøre kommunens avslag på landbruksveisøknaden er i tråd med utgangspunktene etter landbruksveiforskriften og forvaltningsloven.
- (55) Klageinstansens prøving av underinstansens vedtak er regulert i forvaltningsloven (fvl.) § 34. Det følger av bestemmelsens andre ledd at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter.
- (56) Dette innebærer at klageinstansen har en plikt til å gjøre en selvstendig vurdering av sakens rettslige, faktiske og *skjønnsmessige* sider, se blant annet Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgave (2011) side 545–555 og Bernt og Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett, Bind 1, 2. utgave (2010) side 316. Klageinstansens prøving er altså ikke begrenset til en rettslig kontroll av underinstansens vedtak.
- (57) I tilfeller hvor en statlig klageinstans prøver et kommunalt vedtak følger det imidlertid av tredje og fjerde punktum at klageinstansens prøving av skjønnsutøvelsen skal være begrenset. Det fremgår følgende:
- «Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret.»
- (58) Bestemmelsen innebærer at den statlige klageinstansen plikter å vektlegge kommunens synspunkter ved prøvingen av vurderinger som anses som «fritt skjønn». Forvaltningen utøver «fritt skjønn» dersom det aktuelle rettsgrunnlaget åpner for at vurderingen kan slå ut på flere ulike måter, uten at resultatet er rettslig feil, se blant annet forarbeidene til ny forvaltningslov Prop. 79 L (2024–2025) pkt. 13.2.1.2. I slike tilfeller har kommunen ofte stor grad av valgfrihet til å bestemme hva vedtaket skal gå ut på, herunder om en tillatelse skal innvilges eller avslås. Skjønnsutøvelsen må imidlertid holde seg innenfor rammen av saklige hensyn etter hjemmelsgrunnlaget, og relevante hensyn må trekkes inn i vurderingen.
- (59) Dersom vurderingen derimot anses som *rettsanvendelse*, står de statlige klageinstansene etter fvl. § 34 fritt til å se bort fra kommunens vurdering. I slike tilfeller reguleres vurderingen av *rettskildene* og vurderingene er ikke overlatt til forvaltningen, se Marius Stubs lovkommentar til fvl. § 34 (Karnov, 16. januar 2025).

- (60) For å avgjøre om man står overfor et rettsanvendels eller et fritt skjønn, vil utgangspunktet være en tolkning av vedkommende lovbestemmelse, jf. Rt. 2007 s. 257 avsnitt 40. Dersom lovens ordlyd eller forarbeider ikke avklarer spørsmålet, vil det bero på en helhetlig vurdering. I den forbindelse vil arten av bestemmelsens vurderingstema ha betydning. For eksempel kan lovens «ord og begreper være så vage at de gir dårlig utgangspunkt for en rettslig presisering», jf. Rt. 2007 s. 257 avsnitt 40. Dette vil trekke i retning av at vurderingen er «fri».
- (61) Videre kan den aktuelle bestemmelsen legge opp til en avveining av ulike hensyn som er vanskelige å sammenligne, slik at det er utfordrende å gi et svar på hvordan avveiningen skal falle ut. Dersom vurderingen beror på en avveining av slike «inkommensurable størrelser», vil det også trekke i retning av at vurderingen er «fri», jf. Rt. 1995 s. 738 s. 741. Endelig har det betydning om vurderingen knytter seg til et typisk rettslig vurderingstema, eller om den i større grad er av faglig eller politisk karakter, se eksempelvis Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 229 og 232.
- (62) Et sentralt spørsmål i denne saken er om vurderingen av om en landbruksvei skal tillates etter landbruksveiforskriften, jf. særlig bestemmelsene i § 3-2, er å anse fullt ut som rettsanvendelse, eller om den også gir anvisning på fritt skjønn.

3.2 Er vurderingen av om landbruksveier skal tillates, «fritt skjønn»?

3.2.1 Skogbrukslova med forarbeider

- (63) Den någjeldende landbruksveiforskriften fra 2015 er vedtatt med hjemmel i skogbrukslova fra 2005. Hjemmelen følger av § 7, hvor det står:

«Bygging og ombygging av vegar til skogbruksformål kan berre gjennomførast etter løyve frå kommunen.

Planlegging, bygging og ombygging skal skje på ein måte som tek omsyn til viktige miljøverdiar og som sikrar landbruksfaglege heilskapsløysingar. Det skal leggjast vekt på å oppnå eit rasjonelt vegnett, der det også blir teke omsyn til den nytten vegen kan få for anna næringsverksemd knytt til landbrukseigedommane.

Departementet kan gi nærare forskrifter om planlegging, godkjenning og bygging av skogsvegar og av andre anlegg og tekniske inngrep knytte til skogbruk.»

- (64) I bestemmelsens andre ledd er det angitt relevante hensyn ved planlegging og bygging av landbruksveier. Utover å fremheve hvilke hensyn som skal vektlegges i vurderingen, er det ikke angitt klare føringer for hvilket *resultat* kommunen kan komme til etter avveiningen.

- (65) Formuleringen «sikrar landbruksfaglige heilskapsløyningar» kan forstås som en indikasjon på at lovgiver har ment at det – iallfall generelt – skal føres en praksis som gjør det mulig for skogeiere å utnytte skogressursene sine, og at det skal legges til rette for løsninger som tjener helheten i landbruket. Ombudet legger til grunn at dette har vært en overordnet målsetning med regelverket. Ifølge forarbeidene er skogbrukslova en «næringslov som først og fremst regulerer aktivitet ut frå målet om ei berekraftig forvaltning av skogressursane», se Ot.prp. nr. 28 (2004–2005) s. 32. Det er videre et «mål å leggje til rette for økonomisk næringsverksemd som kan skapa verdiar gjennom ein aktiv bruk av skogen», se s. 78. Både skogbrukslova og landbruksveiforskriften har altså til hensikt å sikre skogbrukeres mulighet til å drive skogbruk på en effektiv måte.
- (66) Samtidig tar også regelverket sikte på å ivareta andre, delvis motstridende hensyn, slik som hensynet til natur og miljø. Dette følger uttrykkelig av skogbrukslova § 7, og det er videre presisert i forskriften. Ønsket om å ivareta miljøet ser også ut til å ha vært et større siktemål med den någjeldende skogbrukslova enn etter tidligere lovverk. I forarbeidene heter det om bakgrunnen for lovforslaget (Ot.prp. nr. 28 (2004–2005) punkt 5.3):
- «Gjeldande lov om skogbruk og skogvern blei revidert i 1976, med sikte på betre integrering av miljøomsyna. Styresmaktene regionalt og lokalt kjem likevel oftare og oftare opp i situasjonar der det er vanskeleg å tolke kor langt gjeldande lov rekk og der det må trekkast grenser i høve til miljøomsyn. Det er også eit mål å få meir miljønytte ut av skogen og skogprodukta. Ei ny lov – og dei forskriftene som blir fastsett med heimel i lova – vil etter departementet si vurdering gi eit betre grunnlag for arbeidet med miljøomsyn og høgare miljønytte, jf også omtalen av miljø knytt til formålet i den nye lova og til skogeigaren sitt forvaltaransvar, sjå kapittel 6.1.3 og 6.4.3.»
- (67) Slik ombudet ser det, er det i lys av dette lite som tyder på at lovgiver har sett for seg at skogbrukeren vil kunne ha krav på å få sin søknad innvilget i en konkret sak, slik Statsforvalteren har gitt uttrykk for i sitt vedtak. Derimot finnes det uttalelser som illustrerer når skogbrukeren vil kunne få avslag, for eksempel av hensyn til miljø. I spesialmerknaden til § 7 heter det (s. 82):
- «Ved avgjerda av om det skal gjevast løyve skal skogbruksstyresmakta etter forslaget leggje vekt på 'viktige miljøverdiar'. Dette er eit moment som kan føre til at søknaden blir avslått.»
- (68) En eventuell terskel for når miljøverdiene kan begrunne avslag, har imidlertid ikke blitt omtalt nærmere i forarbeidene eller innarbeidet i forskriftens ordlyd. Etter ombudets syn er det derfor lite som tilsier at lovgiver har ment at det kun er dersom miljøverdiene er «viktige» at veisøknaden skal kunne avslås.

- (69) Et slikt vurderingstema virker dessuten lite egnet for rettslig prøving uten nærmere avklaring, også med tanke på den omfattende forståelsen av begrepet «miljø» som ble lagt til grunn i forarbeidene. Det heter der at begrepet «mellom anna» innbefatter både «verdier knytt til det biologiske mangfaldet, landskap, friluftsliv og kulturverdier i skogen, jf forslaget § 1», se samme sted s. 82.
- (70) Etter ombudets syn er det etter dette få holdepunkter i skogbrukslova og dens forarbeider for at vurderingen av om en landbruksvei skal tillates i en konkret sak, er ment å være rettsanvendelse.

3.2.2 Landbruksveiforskriften § 3-2

- (71) Landbruksveiforskriften § 3-2 hjemler kommunens adgang til å innvilge eller avslå søknad om landbruksvei. Det heter der i første, andre og tredje ledd:

«Saker som behandles etter denne forskriften skal undergis landbruksfaglige og miljøfaglige vurderinger, jf. § 1-1, og hvor det blant annet skal legges vekt på:

- a. helhetsløsninger for landbruksvirksomhet og andre formål veien tjener, uavhengig av eiendomsgrenser,
- b. konsekvenser som bygging, ombygging og bruk av veien vil ha for miljøverdier,
- c. faren for flom, erosjon og løsmasseskred

Når saken er ferdig forberedt, skal kommunen enten fatte vedtak om å godkjenne veiutformingen, byggingen eller ombyggingen, sette vilkår for godkjenningen, jf. § 3-3, eller nekte hele eller deler av veianlegget bygget eller ombygget. Vedtaket må bygge på at de landbruksressurser veien har betydning for skal kunne brukes på en rasjonell og regningssvarende måte.

Det skal framgå av vedtaket at det er gjort vurderinger i samsvar med naturmangfoldloven § 7.»

- (72) I andre ledd første punktum er det klargjort at kommunen både kan treffe vedtak om å godkjenne den omsøkte veiutformingen eller nekte hele eller deler av veien bygget. Kommunen kan også stille vilkår for godkjenningen. Det fremgår ikke av bestemmelsen hva som skal til for at kommunen kan velge å enten avslå eller innvilge søknaden. Etter ordlyden står kommunen fritt i valget mellom de ulike alternativene.
- (73) Andre ledd andre punktum synes i noe større grad å regulere innholdet i kommunens vedtak. Bestemmelsen synes å forutsette at kommunens avgjørelse – enten den går ut på å avslå eller innvilge søknaden – må legge til rette for en «rasjonell og regningssvarende» bruk av landbruksressursene i områdene veien vil betjene. En mulig tolkning av bestemmelsen er dermed at kommunen plikter å innvilge veisøknaden

dersom en rasjonell og regningssvarende drift ikke kan opprettholdes uten at veien bygges.

- (74) På den annen side kan bestemmelsen også forstås slik at en vei som blir bygget, må være utformet på en slik måte at veien vil åpne for en praktisk og økonomisk utnyttelse av landbruksressursene. Altså bør kommunen unngå å godkjenne veier som er utformet på en lite hensiktsmessig måte, eller som åpner for uøkonomisk drift. I slike tilfeller bør kommunen i det minste stille vilkår eller foreslå en annen utforming eller plassering som vil sikre en bedre utnyttelse av landbruksressursene.
- (75) Selv om ordlyden er uklar, er den sistnevnte tolkningen etter ombudets syn nærliggende. Forståelsen samsvarer med skogbrukslova § 7, hvor det fremgår at «[d]et skal leggjast vekt på å oppnå eit rasjonelt vegnett, der det også blir teke omsyn til den nytten vegen kan få for anna næringsverksemd knytt til landbrukseigedommane». I forarbeidene til bestemmelsen heter det videre at det «berre [bør] byggjast vegar som gir økonomisk vinst for eigaren», se Ot.prp. nr. 28 (2004–2005) s. 57. Ombudet antar at det først og fremst er slike hensyn man har ønsket å poengtere gjennom bestemmelsen i § 3-2 andre ledd andre punktum.
- (76) En slik forståelse synes også å være i tråd med tolkningen til Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriksdepartementet. I svaret på ombudets undersøkelse skriver de:
- «Annet ledd siste setning angir hva som er det geografiske området for vedtaket. Setningen må også tolkes som en plikt til å bygge vedtaket på at de landbruksressurser veien har betydning for (dekningsområdet for veien), som det eventuelt gis tillatelse til, skal kunne brukes på en rasjonell og regningssvarende måte. Er det ikke tilfelle, kan tillatelsen ikke gis.»
- (77) Etter ombudets syn oppstiller heller ikke § 3-2 første ledd klare føringer for om og når kommunen skal avslå eller innvilge landbruksveisøknaden. Etter sin ordlyd angir bestemmelsen krav til *vurderingen* som skal gjøres. Bestemmelsen forutsetter at kommunens avgjørelse – i tråd med formålsbestemmelsen i § 1-1 – både må undergis landbruksfaglige og miljøfaglige vurderinger. Videre må de konkrete momentene som er nevnt i bokstav a til c trekkes inn i vurderingen. I tredje ledd er det i tillegg klargjort at også naturmangfoldlovens prinsipper i §§ 8–12, jf. § 7, skal hensyntas ved avgjørelsen.
- (78) Med andre ord angir forskriften hvilke hensyn som må tas i betraktning ved vurderingen av om tillatelse skal gis. Dersom kommunens vurdering ikke tar utgangspunkt i de nevnte hensynene, kan det få betydning for gyldigheten av kommunens vedtak. Forskriften stiller derimot ikke krav til utfallet av den avveiningen av de relevante hensyn som kommunen må gjøre. Dette trekker klart i retning av at kommunens vurdering av om søknaden skal innvilges eller avslås, tilligger kommunens skjønn.

- (79) Etter ombudets syn trekker *vurderingstemaets art* i samme retning. Vurderingen av om veien skal innvilges, bygger etter forskriften på en avveining av ulikeartede hensyn som det er vanskelig å måle mot hverandre («inkommensurable størrelser», jf. Rt. 1995 s. 738 s. 741). Hensynet til skogbruksnæringen og de eventuelle fordelene veien vil ha for annen virksomhet og bevegelseshemmede med videre, må avveies mot den ofte negative betydningen for landskapsopplevelsen og miljøverdier, samt eventuelle turtraseer som blir skadelidende. Uten et nærmere angitt vurderingstema er det vanskelig å gi et klart svar på hvordan en slik avveining skal slå ut. Slike skjønnsmessige interesseavveininger gjøres ellers normalt gjennom arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven, hvor vurderingen anses som et lokalpolitisk, fritt skjønn.
- (80) Henvisningen til *naturmangfoldlovens prinsipper* tilsier etter ombudets syn også at vurderingen er ment å være «fri». Naturmangfoldlovens prinsipper gjelder etter ordlyden i lovens § 8 som retningslinjer ved utøving av alle former for «offentlig myndighet». Det er likevel først og fremst når vurderingen åpner for et visst skjønnssrom at prinsippene vil få særlig betydning for vurderingen.
- (81) Ombudet har gjennomgått dokumentene fra høringen av landbruksveiforskriften før den ble vedtatt i 2015. Spørsmålet om vurderingen av veisøknaden er fritt skjønn eller rettsanvendelse, synes ikke å ha blitt berørt uttrykkelig. Innledningsvis i høringsbrevet gis det imidlertid en viss indikasjon på at vurderingen er ment å være «fri», og at den også tidligere har blitt oppfattet slik. I Landbruks- og matdepartementets høringsbrev 9. september 2014 (12/39) heter det på side 1:
- «Hovedtrekkene i eksisterende forskrift er videreført. Skjønnssrommet til kommunen videreføres.»
- (82) Etter det ombudet kjenner til, finnes det ingen høyesterettspraksis og begrenset med underrettspraksis om forståelsen av landbruksveiforskriften § 3-2. Når det gjelder den aktuelle problemstillingen – fritt skjønn eller rettsanvendelse – kan vi ikke se at domstolene har tatt stilling til spørsmålet etter någjeldende forskrift.
- (83) Det finnes imidlertid noe underrettspraksis om forståelsen av den tidligere forskriften fra 1996 (forskrift 20. desember 1996 nr. 1200 om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål) § 3-3. Bestemmelsen samsvarer i stor grad med bestemmelsene i dagens forskrift § 3-2.
- (84) I en dom fra Ryfylke tingrett 20. november 2006 (TRYFY-2005-85392) uttalte tingretten at spørsmålet om det bør gis tillatelse eller ikke etter veiforskriften, er et politisk spørsmål som er underlagt det frie skjønn og som domstolene ikke kan overprøve. Tilsvarende standpunkt ble lagt til grunn av Gulating lagmannsrett 28. november 2011 (LG-2007-18742-2).

- (85) Den rettskildemessige vekten av disse avgjørelsene er i seg selv begrenset, og de gjelder direkte forståelsen av den tidligere forskriften. Avgjørelsene indikerer likevel at oppfatningen tidligere var at kommunens vurdering ikke kunne overprøves av domstolene. Ettersom rettstilstanden i hovedsak synes å være videreført, kan det tilsi at departementet har lagt den samme forståelsen til grunn ved utarbeidelsen av dagens forskrift. Som nevnt heter det i departementets høringsbrev fra 2014 at «[h]ovedtrekkene i eksisterende forskrift er videreført», og at «[s]kjønnsrommet til kommunen videreføres» (s. 1).
- (86) Ut fra det ombudet kjenner til, er spørsmålet i liten grad drøftet i juridisk teori. Den någjeldende landbruksveiforskriften er omtalt av Thor Falkanger i hans lovkommentar til skogbrukslova § 7 (Juridika, oppdatert 1. august 2023). Falkanger peker på at vurderingen ble ansett som fritt skjønn i den nevnte lagmannsrettsdommen, men drøfter ikke spørsmålet nærmere (se punkt 5 i lovkommentaren). Gunhild Storbekkrønning Solli skriver i sin lovkommentar til § 7 (Karnov, oppdatert 31. oktober 2023) at «[a]ndre ledd gir sammen med formålsparagrafen veiledning for hvordan forvaltningens skjønn skal utøves». Solli drøfter imidlertid heller ikke spørsmålet nærmere.
- (87) Etter ombudets syn trekker også *forskriftens system* i retning av at kommunens vurdering må anses som fritt skjønn. Det er lagt opp til en grundig prosess, hvor en rekke offentlige instanser skal gis anledning til å uttale seg, jf. forskriften § 3-1. Blant annet skal kulturminnemyndighetene varsles dersom veiltaket kan berøre interesser innenfor deres ansvarsområder, og Statsforvalteren dersom veien kan berøre områder med reindriftsinteresser. Innspill fra slike berørte instanser vil ha begrenset betydning dersom det kun åpnes for en rettslig vurdering av om landbruksveien er «lovlig etter landbruksveiforskriften», som Statsforvalteren kan synes å ha lagt til grunn i sitt vedtak.
- (88) Slik ombudet ser det, trekker landbruksveiforskriftens ordlyd, formål og system i retning av at vurderingen av om veien skal tillates, er å anse som fritt skjønn. Som nevnt vil skjønnsutøvelsen likevel måtte holde seg innenfor rammen av saklige hensyn etter landbruksveiforskriften, og de retningslinjene som fremgår av forskriften må trekkes inn i vurderingen.

3.2.3 Konklusjon

- (89) På bakgrunn av ovennevnte, mener ombudet at vurderingen av om en landbruksvei skal tillates, jf. landbruksveiforskriften § 3-2, er å anse som fritt skjønn. Det innebærer at statlige klageinstanser – som statsforvalteren – må legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret ved prøvingen, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum.
- (90) Ombudet mener samtidig at det følger av forskriften at de hensynene som er nevnt i bestemmelsen skal trekkes inn i vurderingen, selv om vurderingen ikke er avgrenset til å omfatte disse, jf. særlig § 3-2 første og tredje ledd, samt andre ledd andre punktum.

Dersom det ikke fremgår av begrunnelsen at slike hensyn er vurdert, kan det medføre at vedtaket er ugyldig.

(91) Den nærmere vektingen av hensynene og avveiningen av disse vil være overlatt til kommunens skjønn. Det er en overordnet målsetning at reglene generelt praktiseres på en måte som åpner for en bærekraftig bruk av skogressursene. I enkeltsaker vil skogeieren imidlertid ikke ha rettskrav på å få innvilget sin søknad. Det er ikke oppstilt terskler for når for eksempel miljøhensyn kan begrunne et avslag, men avslaget må være saklig begrunnet i hensynene bak reglene, jf. forskriften § 1-1.

(92) Ombudet forstår det slik at denne forståelsen i hovedsak er i tråd med forståelsen til Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. I svaret på ombudets undersøkelse har departementene sammenfattet sin tolkning av paragrafen slik:

«Departementene legger etter dette til grunn at vurderingen som skal gjøres etter landbruksveiforskriften § 3-2 er lovbundet i den forstand at det skal legges vekt på en rekke konkrete momenter. Avveiningen mellom momentene må forvaltningen foreta i den enkelte saken, men skogbrukslova § 1 og § 7 annet ledd innebærer at næringsaspektet har stor vekt. Hensynet til ulike miljøverdier er relevante og kan begrunne et avslag, men har en noe mindre framtredd plass i avveininger etter loven enn næringsaspektet.

Reglene som er beskrevet over gir ikke konkrete føringer for når miljøverdiene gjør seg gjeldende med en slik tyngde at det er aktuelt å avslå søknaden. De gir heller ikke anvisning på at myndighetene har plikt til å innvilge søknaden dersom det landbruksmessige behovet er stort nok. Reglene fastsetter for eksempel ingen terskler. Vurderingen forvaltningen skal gjøre er sammensatt.

Departementenes syn er etter dette at noe av vurderingen vil være rettsanvendelse, men at det i hovedsak er snakk om fritt skjønn som vil være unntatt fra domstolenes prøvelsesrett.»

(93) I det følgende vurderer ombudet på bakgrunn av dette om Statsforvalterens prøving er i tråd med retningslinjene i fvl. § 34 andre ledd tredje og fjerde punktum. Først gjør ombudet nærmere rede for hva som ligger i plikten til å legge «stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre» etter bestemmelsen.

3.3 Statsforvalterens prøving av kommunens avslag

3.3.1 Nærmere om plikten til å legge «stor vekt» på hensynet til det kommunale selvstyre

- (94) Det følger som nevnt av fvl. § 34 andre ledd tredje punktum at den statlige klageinstansen skal «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn». Videre skal det «fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret», jf. fjerde punktum.
- (95) I forarbeidene fra innføringen av bestemmelsen står det at
- «tilføyelsen i § 34 andre ledd tredje punktum innebærer at klageinstansen i tillegg til klagers anførsler skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre. I praksis vil dette innebære en viss terskel for klageinstansen i forhold til å endre kommunale eller fylkeskommunale vedtak på grunnlag av overprøving av det frie skjønnet», se Ot.prp. nr. 51 (1995–1996) s. 41.
- (96) Bestemmelsen gir dermed i noen grad også føringer for resultatet av klageinstansens prøving. Etter at ordlyden ble endret fra «legge vekt» til «legge stor vekt» i 2017, er det forutsatt at terskelen skal være høyere enn tidligere for å overprøve kommunens konklusjon (Prop. 64 L (2016–2017) s. 41):
- «Endringa i tredje punktum inneber at det skal leggjast stor vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret når ein statleg klageinstans prøver hensiktsmessigskjønet til kommunane eller fylkeskommunane. Det inneber at den generelle terskelen for overprøving av hensiktsmessigskjønet til kommunane eller fylkeskommunane blir heva samanlikna med gjeldande rett.»
- (97) Ettersom det er hensynet til det lokale selvstyret som begrunner regelen, vil plikten til å vektlegge kommunens syn variere fra saksområde til saksområde. Bestemmelsen er ment å være en «standardregel», som innebærer at «den kan tilpasses de ulike områdene alt etter i hvor sterk grad hensynet til det kommunale selvstyret gjør seg gjeldende», se Ot.prp. nr. 51 (1995–1996) s. 41. Klageinstansen vil derfor først og fremst måtte utvise tilbakeholdenhet ved overprøvingen av kommunens skjønn dersom vurderingen bygger på en «særlig lokalpolitisk eller sakkyndig forankring», se Bernt og Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett, Bind 1, 2. utgave (2010) side 317.
- (98) Ved prøvingen må det også ses hen til vekten av hensynene som taler mot kommunens konklusjon. Dersom for eksempel nasjonale og internasjonale interesser – som vern av truede dyrearter – berøres av vedtaket, vil plikten til å vektlegges kommunens syn kunne være begrenset, jf. ombudets uttalelse 20. desember 2024 (SOM-2024-1117) avsnitt 93.

3.3.2 Er Statsforvalterens prøving i tråd med disse utgangspunktene?

- (99) Ombudet legger til grunn at behandlingen av veisøknader etter landbruksveiforskriften er et rettsområde hvor hensynet til det lokale selvstyret gjør seg gjeldende i stor grad. Som nevnt, er det snakk om en avveining av ulike og iblant motstridende hensyn – typisk landbruksinteresser opp mot natur og miljø – som kan ha stor betydning for lokalsamfunnet. Vurderingen av arealdisponeringen i lignende saker skjer normalt gjennom vedtagelsen av arealplaner etter plan- og bygningsloven, hvor reguleringen gjøres etter en omfattende, demokratisk prosess, og som anses som et lokalpolitisk fritt skjønn. Ombudet legger derfor til grunn at Statsforvalteren som utgangspunkt må tillegge kommunens syn stor vekt ved behandlingen av søknader etter landbruksveiforskriften, med mindre hensyn av for eksempel nasjonal eller internasjonal betydning tilsier en annen konklusjon.
- (100) Ut fra begrunnelsen i vedtaket er det lite som tyder på at Statsforvalteren har vektlagt Lørenskog kommunes syn på veisøknaden i stor grad i denne saken. Det er derimot uttalelser i vedtaket som tyder på at Statsforvalteren ikke mente det var nødvendig å vektlegge kommunens syn, fordi rettsgrunnlaget ikke åpnet for andre resultater enn å innvilge søknaden. Blant annet skrev Statsforvalteren avslutningsvis i sitt vedtak 14. februar 2025:
- «Veiltaket er planlagt for å sikre skogfaglige helhetsløsninger. Det er tatt tilstrekkelig hensyn til miljøverdiene under planleggingen av veien, samtidig som økonomien i veiprojektet er ivaretatt. Den planlagte skogsbilveien oppfyller kravene til et bærekraftig skogbruk etter skogbruksloven. Slike skogsbilveier er lovlige etter landbruksveiforskriften. Når kommunen som skogbruksmyndighet, ikke står fritt ut fra saksforholdet, til å velge mellom å avslå eller innvilge veisøknaden fra Losby Bruk, så tilsier ikke hensynet til det kommunale selvstyret at saken må sendes tilbake til kommunen for ny vurdering.»
- (101) I en kronikk i Kommunal Rapport 27. februar 2025 klargjorde avdelingsdirektør Nina Glomsrud Saxrud og Seksjonssjef Helge Nordby hos Statsforvalteren sine syn på saken. De skrev der:
- «Som klageinstans har Statsforvalteren myndighet til å prøve alle sider av en sak. Vi skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret når vi overprøver det politiske skjønnet, også kalt forvaltningsskjønn eller fritt skjønn.
- I denne saken mener vi kommunens vurdering ikke var underlagt fritt skjønn og har en uriktig forståelse av regelverket.»
- (102) I svaret på ombudets undersøkelse skrev Statsforvalteren videre:

«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.»

- (103) Ombudet forstår Statsforvalterens uttalelser slik at vurderingen av om landbruksveien skal tillates, er en form for rettsanvendelse, og at kommunen plikter å innvilge søknaden dersom «det er tatt tilstrekkelig hensyn til miljøverdiene», og den omsøkte veien «oppfyller kravene til et bærekraftig skogbruk etter skogbruksloven». Statsforvalteren synes også å mene at det i forskriften er oppstilt en rettslig terskel for når miljøverdiene er tungtveiende nok til å kunne begrunnet et avslag. I svaret på ombudets undersøkelse skrev Statsforvalteren blant annet at «hensynet til miljøverdiene er godt utredet og har ikke en tyngde som kan begrunne et avslag».
- (104) Som vist, er dette etter ombudets syn ikke korrekt forståelse av forskriften. De nevnte momentene vil være relevante, men resultatet av avveiningen vil være overlatt til kommunens frie skjønn, og det er ikke oppstilt en terskel for når miljøverdiene kan begrunne et avslag. Statsforvalteren har heller ikke pekt på eventuelle hensyn som kan begrunne hvorfor kommunens syn ikke ble vektlagt i større grad ved prøvingen.
- (105) Ombudet legger etter dette til grunn at Statsforvalterens vedtak bygger på en uriktig forståelse av landbruksveiforskriften § 3-2. Som følge av dette har Statsforvalteren ikke overholdt retningslinjen i fvl. § 34 andre ledd tredje punktum om å «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre» ved prøvingen av det frie skjønn.
- (106) Ombudet har ikke funnet grunn til å ta stilling til om kommunens vurdering og begrunnelse i avslagsvedtaket er i tråd med utgangspunktene i landbruksveiforskriften. Ombudet ber Statsforvalteren om å vurdere dette på nytt i lys av den tolkning av landbruksveiforskriften som fremgår av denne uttalelsen. Dersom Statsforvalteren kommer til at kommunens begrunnelse tyder på at det er mangler ved kommunens vurdering og avveining av de hensyn forskriften peker på ved avgjørelsen om landbruksveien bør innvilges, kan det tilsa at saken bør sendes tilbake til kommunen for ny behandling, jf. fvl. § 34 siste ledd.

Konklusjon

- (107) Når det gjelder spørsmålet om plikt til å utarbeide reguleringsplan for landbruksveien, har sivilombudet kommet til at Statsforvalteren vanskelig kan kritiseres for å ha innvilget søknaden om landbruksveien uten å ta stilling til om det var krav om reguleringsplan for veien i dette tilfellet.
- (108) Videre har sivilombudet kommet til at Statsforvalterens vedtak bygger på en uriktig forståelse av landbruksveiforskriften § 3-2. Kommunens avgjørelse av om det skal gis tillatelse etter forskriften må baseres på lovlige og relevante hensyn, men avveiningen mellom disse faller innenfor kommunens frie skjønn. Som en konsekvens, har Statsforvalteren ikke overholdt retningslinjen i fvl. § 34 andre ledd tredje punktum om å «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre» ved prøvingen av det frie skjønn.
- (109) Ombudet ber Statsforvalteren behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen. Ombudet forutsetter at Statsforvalteren selv tar stilling til om saken bør sendes tilbake til kommunen for ny behandling der.

Oslo, 04.03.2026

Hanne Harlem
sivilombud

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet underskrift.