

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref
24/1301-

Dato
12. desember 2024

Oppheving av vedtak om å nekte hogst - gnr. 15 bnr. 1 i Ringerike kommune

1. Innledning

Statsforvalteren i Oslo og Viken ga 3. juni 2024 Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (heretter NOA) medhold i deres klage over Ringerike kommunes tillatelse til hogst av bestand 252464 og 254462. Vedtaket innebar at hogst ble nektet for disse bestandene.

Landbruks- og matdepartementet varslet 18. juni 2024 NOA og Løvenskiold skog AS om mulig omgjøring av vedtaket etter forvaltningsloven § 35. Departementet sendte et utvidet varsel om omgjøring i brev datert 21. juni 2024. Varselet ble sendt som likelydende brev til NOA og Carl Otto Løvenskiold. I varselet skrev departementet at den foreløpige vurderingen var at Statsforvalterens vedtak var ugyldig.

2. Sakens bakgrunn

2.1. Søknaden

Carl Otto Løvenskiold søkte 2. juni 2023 om tillatelse til hogst etter forskrift 10. september 2021 nr. 2698 om skogbehandling og skogsdrift i Oslo og nærliggjande kommunar (markaforskriften) § 7. Forskriften er gitt med hjemmel i lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova) § 13.

Søknaden gjaldt hogst av følgende fem skogbestand på gnr. 15 bnr. 1 i Ringerike kommune: bestand 250462 på 36 dekar (heretter bestand A), bestand 252463 på 37 dekar (heretter bestand B), bestand 252464 på 47 dekar (heretter bestand C), bestand 255464 på 12 dekar (heretter bestand D) og bestand 254462 på 43 dekar (heretter bestand E). I søknaden

opplyses det om at hogst i bestand E skal gjennomføres som selektiv hogst med planting som foryngelsesmetode, mens det på de øvrige bestandene skal gjennomføres flatehogst med naturlig foryngelse. Alle bestandene består i henhold til søknaden av gran. Fire av de fem bestandene er i hogstklasse 5, mens bestand B er i hogstklasse 4. Det er videre opplyst i søknaden at hogsten i bestand B, C, D og E vil berøre stier eller løyper.

2.2. Kommunens vedtak

Ringerike kommune ga 19. juni 2023 tillatelse til hogst av de fem omsøkte bestandene. For hogst i bestand B og C ble det stilt vilkår i tråd med søknaden. I bestand B satte kommunen vilkår om å ta hensyn til sti. I bestand C satte kommunen vilkår om plikt til å ta hensyn til kantsoner mot myr, og ta hensyn til sti.

Løvenskiold skog AS henvendte seg til kommunen ved e-post datert 20. juni 2023 med ønske om å gjøre om hogstformen på ett bestand fra flatehogst til selektiv hogst. Kommunen omgjorde tillatelsen til hogst av bestand C slik at den gjaldt selektiv hogst med uttak inntil 50 prosent, dvs. en reduksjon i uttaket fra 1 200 kubikkmeter til 600 kubikkmeter.

2.3. Klagen

NOA påklaget kommunens vedtak ved e-post og brev datert 5. juli 2023. I klagen er det vist til at vedtaket ikke inneholder noen vurdering av naturmangfoldlovens forvaltningsprinsipper, og at omtalen av naturverdiene i området er feil og mangelfull. NOA anfører at kommunen ikke har omtalt den registrerte naturtypen, og at driftsformen i naturtypen virker tilfeldig. NOA hevder dette utgjør en saksbehandlingsfeil som innebærer at vedtaket må anses ugyldig. Videre anfører NOA at kommunens vedtak 20. juni 2023 også burde ha omfattet bestand C. Dette begrunnes med at naturverdiene i bestand C er de samme som i bestand E, der kommunen endret sitt vedtak. Det gjøres gjeldende at de to bestandene har slike naturkvaliteter at hogst vil føre til vesentlig ulempe for naturmiljøet, og dermed må nektes. Videre anføres det at hogst i disse områdene vil vanskeliggjøre oppnåelsen av forvaltningsmålene i naturmangfoldloven §§ 4 og 5, og at planlegging av hogst i slike områder er et brudd på aktsomhetsplikten i § 6. NOA hevder også at hogst i områdene er i strid med skogbrukslova § 4, og ber om at tillatelsen trekkes for hele naturtypen (bestandene 252417,¹ E og D.)

NOA hevder at de to områdene består av verdifull gammelskog, og utgjør en del av et sammenhengende skogområde foreslått for vern. De anfører at hogst vil føre til ytterligere fragmentering av gjenværende gammelskog utenfor naturreservatene i Marka. NOA krever at det legges fram MiS-registreringer for bestandene C, E og D. Første del av klagen oppsummeres slik av NOA:

¹ Angivelsen av felt må bero på en feil. Det er ikke søkt om hogst i dette bestandet. De andre to bestandene er det gitt tillatelse til hogst uten vilkår. Alle bestandene utenom 252463 består av Hkl 5 (gammel eller hogstmoden skog) med 120 år.

Konklusjon: NOA krever at godkjenningen trekkes tilbake for den delen av hogstmeldingene som berører den registrerte naturtypen, inkludert områdene øst for denne innenfor bestand 252464 og 255464.

2.4. Kommunens behandling av klagen

Ringerike kommune ga klagen oppsettende virkning ved brev datert 5. juli, og oversendte klagen til Statsforvalteren ved brev 7. august 2023. I oversendelsen fastholder kommunen sine vedtak.

2.5. Statsforvalterens behandling av klagen

Statsforvalteren i Oslo og Viken fattet vedtak i saken 3. juni 2024. Vedtaket lyder:

Tillatelse til hogst i bestand 252464 og 254462 er gitt på et utilstrekkelig saksgrunnlag. Det mangler en skogbiologisk vurdering jf. bærekraftforskriften § 4 andre ledd og Norsk PEFC skogstandard kravpunkt 22. Kunnskapsgrunnlaget er ikke godt nok jf. nml § 8. Føre var -prinsippet i nml § 9 og bærekraft forskriften § 4 slår inn.

Kommunens tillatelse til hogst i bestand 252464 og 254462 oppheves.

Søknad om tillatelse til hogst i bestand 252464 og 254462 avslås, jf. markaforskriften § 7 og bærekraftforskriften § 4.

Kommunens tillatelse til hogst i bestand 252463, 255464 og 250462 opprettholdes.

I Statsforvalterens vedtak gis en beskrivelse av naturverdiene i tre av de fem bestandene som er omfattet av søknaden, basert på MiS-registrering i 2014. Det påpekes at det er etablert en nøkkelbiotop som berører bestandene C og E, og en naturtype som omfatter alle de tre bestandene. Det er registrert forekomst av lappkjuke i nøkkelbiotopen, og det er registrert flere forekomster også utenfor bestandene, inn mot verneområdet Spålen-Katnosa.

Statsforvalteren uttaler følgende om opplysningene avgjørelsen bygger på:

I utgangspunktet er det tilstrekkelig etter nml § 8 å legge tilgjengelig kunnskap til grunn for en beslutning. I denne saken er imidlertid miljøregistreringene fra 2014, mens naturtypen er registret i 2017. Når det er registrert nasjonalt viktig naturtype – A-verdi så følger det av PEFC:

«Der skogbrukstiltakene vil kunne berøre kartfestet miljø-informasjon, som listet opp under, og den kartfestede informasjonen ikke tidligere er vurdert i forbindelse med utvelgelse av nøkkelbiotoper, skal person med skogbiologisk kompetanse vurdere om det bør etableres en eller flere nøkkelbiotoper i området.

Kravet i PEFC er nedfelt i bærekraftforskriften. § 5 første ledd sier:

«Ved gjennomføring av skogbrukstiltak skal skogeigaren sørge for at verdiane i viktige livsmiljø og nøkkelbiotopar blir tekne vare på i samsvar med retningslinene i Norsk PEFC Skogstandard.»

Skogbruket sin avsetning av nøkkelbiotoper er særlig viktig for bevaring av det biologiske mangfoldet. Inntil miljøregistreringen foreligger, gjelder føre-var-prinsippet. Bærekraftforskriften § 4 andre ledd andre punktum sier:

«Ved hogst i område der slike registreringar enno ikkje er gjennomførte, skal dei føre-var-tiltaka som er nedfelte i Norsk PEFC Skogstandard leggjast til grunn.»

Statsforvalteren viser videre til at hogsten etter markaforskriften § 7 annet ledd ikke skal være til «vesentlig ulempe» for naturmiljøet, og legger til grunn at forutsetningen innebærer at hogsten skal ivareta de krav som følger av bærekraftforskriften. Statsforvalteren legger til grunn at en person med skogbiologisk kompetanse skal ta stilling til om det bør etableres en eller flere nøkkelbiotoper i området før det eventuelt kan gis tillatelse til hogst. Begrunnelsen for dette er at miljøregistreringen er fra 2014, mens naturtypen først ble opprettet i 2017. Statsforvalteren uttaler at det mangler en vurdering av om det skal etableres en eller flere nøkkelbiotoper i området. Inntil vurderingen er gjort, legger Statsforvalteren til grunn at kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig til å stadfeste kommunens vedtak om å gi tillatelse til selektiv hogst i bestandene C og E.

2.6. Landbruks- og matdepartementets forhåndsvarsel

Landbruks- og matdepartementet varslet 18. juni 2024 NOA og Løvenskiold skog AS om at vedtaket kunne bli omgjort etter forvaltningsloven § 35. Departementet sendte deretter et utvidet varsel om omgjøring i brev av 21. juni 2024. Varselet inneholdt en begrunnelse for departementets foreløpige vurderinger. Departementet ba NOA opplyse om klagen gjaldt alle de fem omsøkte områdene, eller bare de to områdene som Statsforvalteren avsto. Departementet ba også om NOAs kommentarer til at Statsforvalteren ikke hadde drøftet NOAs anførsel om å vurdere reglene i naturmangfoldloven kapittel II. Partene ble bedt om å sende departementet eventuelle merknader innen mandag 19. august 2024.

Departementet mottok NOAs merknader 30. september 2024. NOA opplyste at de ved en feil hadde oversett departementets varsel. NOA bekreftet at klagen gjaldt begge bestandene, inkludert areal utenfor naturtypen. NOA anførte at kommunens konstatering av at kunnskapsgrunnlaget vurderes å være oppfylt, ikke fritar kommunen fra å gjøre de vurderingene som kreves etter naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8 til 12. NOA mente videre at den manglende vurderingen innebærer at hogstvedtakene er ugyldige inntil en slik vurdering er gjort og går skriftlig fram av vedtaket. NOA hevdet videre at skogbrukslovens regler gir hjemmel for midlertidig hogstforbud i påvente av kartlegging av miljøverdier eller for å gjøre det mulig å avvente beslutninger om varig vern. Det er i den forbindelse bl.a. vist til at dette følger av boka Naturvern og naturinngrep² og Rt. 2003 s. 1630 avsnitt 47. NOA hevder i den forbindelse at det skal være en markert forskjell på restriksjonsnivået etter de alminnelige regler og etter hjemmelen i skogbruksloven § 17 b.

Departementet sendte likelydende brev til Carl Otto Løvenskiold og NOA der Løvenskiold ble varslet om NOAs merknader.

² Forfatter Inge Lorange Backer, Universitetsforlaget 1986.

3. Departementets omgjøringsadgang

Statsforvalterens vedtak er ikke påklaget til departementet. Departementets adgang til å omgjøre Statsforvalterens vedtak følger av forvaltningsloven kapittel VI. Etter forvaltningsloven § 35 annet ledd kan et overordnet forvaltningsorgan omgjøre et vedtak dersom ett av vilkårene i § 35 første ledd er oppfylt. Det innebærer at departementet blant annet «kan» omgjøre Statsforvalterens vedtak dersom dette «må anses ugyldig», jf. § 35 annet ledd, jf. første ledd bokstav c.

Som den klare hovedregel vil et vedtak være ugyldig dersom det foreligger en innholdsmangel, se Høyesteretts dom HR-2016-2017 avsnitt 73. Det kan være tilfelle hvis vedtaket bygger på feil faktum eller feil rettsregel. Departementet må ta stilling til om et ugyldig vedtak skal omgjøres eller ikke. Som et alternativ kan departementet velge om vedtaket skal oppheves og saken skal sendes tilbake til klageinstansen for ny klagebehandling.

4. Departementets vurderinger

4.1. Utgangspunktet for vurderingene

Departementets vurderinger gjelder gyldigheten av Statsforvalterens vedtak av 3. juni 2024. Departementet tar med dette ikke stilling til hva avgjørelsen av hogstsøknaden bør være.

4.2. Registrering av naturtypen

Statsforvalteren har lagt til grunn at det ble gjennomført miljøregistreringer i 2014, og at det senere i 2017, ble registrert en naturtype Gammel granskog med A-verdi. Statsforvalteren bygger dermed på at naturtypen ble registrert etter at det ble gjennomført miljøregistreringer. Statsforvalteren har lagt til grunn at det mangler en skogbiologisk vurdering av om det bør etableres en eller flere nøkkelbiotoper i området.

Opplysninger om området finnes i Naturbase faktaark som viser at naturtypen ble registrert i 2009, og miljøregistreringene ble gjennomført i 2014. Faktaarket viser videre at det er lagt ut en nøkkelbiotop innenfor grensene av denne naturtypen, og flere nøkkelbiotoper i samme område som hogstene er planlagt. Dette viser at det er foretatt miljøregistreringer *etter* at det ble registrert en naturtype i området og at det også ble vurdert behov for nøkkelbiotoper og lagt ut nøkkelbiotoper både inne i naturtypen og utenfor denne slik skognæringen har pålagt seg gjennom Norsk PEFC skogstandard.

Departementet legger etter dette til grunn at Statsforvalteren har lagt feil faktum til grunn for sitt vedtak. Dersom Statsforvalteren hadde brukt riktig faktum, ville det være unødvendig å foreta ytterligere miljøregistreringer forut for vedtaket. Departementet mener at denne feilen i faktum er en innholdsmangel som må antas å ha hatt betydning for vedtaket, og at vedtaket følgelig er ugyldig.

4.3. Vurderingen av søknaden om hogst, markaforskriften § 7

Markaforskriften er fastsatt med hjemmel i skogbrukslova § 13. Det er en lovbestemt forutsetning for å fastsette forskrift etter skogbrukslova § 13 at skogbehandlingen kan føre til vesentlig skade eller ulempe for verdiene som er nevnt i bestemmelsen.

Markaforskriften § 7 gir hjemmel til å avslå hogst, eller pålegge hvordan hogsten skal gjennomføres. Søknaden kan avslås eller det kan gis pålegg dersom hogsten kan medføre vesentlig ulempe for friluftsliv, naturmiljø, landskap eller kulturminne. Vurderingen av om det foreligger vesentlig ulempe skal etter forskriften bygge på en samlet vurdering der det blant annet legges vekt på arealstørrelsen og hvor lang tid det vil ta å reparere skaden.

Statsforvalteren skriver i sitt vedtak:

Det følger av markaforskriften § 7 andre ledd første punktum at kommunen kan nekte hogst eller gi nærmere pålegg om hvordan hogsten skal gjennomføres, dersom hogsten kan føre med seg vesentlig ulempe for friluftsliv, naturmiljø, landskap eller kulturminne.

Videre skriver Statsforvalteren at «Markaforskriften § 7 andre ledd forutsetter at hogsten ikke er til 'vesentlig ulempe' for naturmiljøet» og at det «innebærer at hogsten ivaretar de krav som følger av bærekraftforskriften.»

Departementet vil presisere at vurderingen av vesentlig ulempe etter markaforskriften § 7 annet ledd ikke er sammenfallende med de kravene som følger av forskrift 7. juni 2006 nr. 593 om bærekraftig skogbruk (bærekraftforskriften). I Ot. prp. nr. 28 (2004-2005) s. 85 er det i merknaden til skogbrukslova § 13 uttalt at vurderingen av hva som er vesentlig skade, må bygge på en samlet vurdering der størrelsen på det skadde arealet, tiden det vil ta å lege skaden, og hvor viktig det er å verne eksempelvis den aktuelle arten eller landskapet tillegges vekt. Siden markaforskriften § 7 er hjemlet i skogbrukslova § 13, er denne omtalen også bestemmende for tolkningen av markaforskriften § 7.

Departementet kan ikke se at Statsforvalteren har foretatt en vurdering av om hogsten kan medføre vesentlig ulempe for friluftsliv, naturmiljø, landskap eller kulturminne.

Statsforvalteren har sitert NOAs anførsel i klagen, og har vist til regelverk i skogbrukslova, naturmangfoldlova, bærekraftforskriften markaforskriften og Norsk PEFC Skogstandard, men har ikke gjort en selvstendig vurdering av hvilke ulemper selektiv hogst i bestandene C og E kan ha for naturmiljøet.

At hogsten kan medføre vesentlig ulempe er et vilkår både for å nekte hogst og gi pålegg om hvordan hogsten skal gjennomføres. Etter departementets vurdering foreligger det en rettsanvendelsesfeil når Statsforvalteren har tatt til følge NOAs klage, og avslått Carl Otto Løvenskiolds hogstsøknader, uten å vurdere om hogst vil medføre vesentlig ulempe for friluftsliv, naturmiljø, landskap eller kulturminne.

Departementet mener at den uriktige lovanvendelsen i dette tilfellet innebærer at vedtaket har en innholdsmangel og at vedtaket er ugyldig.

4.4. Forholdet til bærekraftforskriften

Departementet har merket seg at Statsforvalteren hjemler avslaget både i markaforskriften § 7 og bærekraftforskriften § 4. Videre begrunner Statsforvalteren sitt vedtak med at tillatelse til hogst er gitt på et utilstrekkelig saksgrunnlag, at det mangler en skogbiologisk vurdering, og at kunnskapsgrunnlaget ikke er godt nok.

Bærekraftforskriften § 4 er hjemlet i skogbruksloven § 4. Forskriften gir nærmere regler om skogeierens ansvar og plikter, blant annet i forbindelse med hogst. Etter bestemmelsen skal skogeier kunne redegjøre for miljøhensyn som ligger til grunn for planlagte og utførte tiltak i skogen. Videre følger det av bestemmelsens annet ledd at hogst normalt sett bare kan skje dersom det er gjennomført miljøregistreringer.

Departementet vil presisere at bærekraftforskriften § 4 ikke gir hjemmel til å avslå en søknad om hogst. Bestemmelsen gjelder skogeiers ansvar når det skal gjennomføres tiltak i skogen, og angir ikke hvilke hensyn forvaltningen skal ta i forbindelse med en hogstsøknad.

4.5. Utredningsplikten

Statsforvalteren påpeker i sitt vedtak at kunnskapsgrunnlaget i saken ikke er tilstrekkelig, men legger samtidig til grunn at det er skogeiers ansvar å framskaffe det nødvendige faktagrunnlaget for å fatte vedtak i saken.

Etter forvaltningsloven § 33 femte ledd, jf. § 17, har Statsforvalteren plikt til å sikre at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak i klagesaken. Det følger videre av § 33 femte ledd annet punktum, at klageinstansen kan pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser. Dette betyr at det er forvaltningens ansvar å skaffe det faktiske grunnlaget som trengs for å kunne fatte et vedtak i saken.

I saker som berører naturmangfoldet, er undersøkelsesplikten i forvaltningsloven § 33 supplert av naturmangfoldloven § 8 jf. § 7. Offentlige beslutninger skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Utredningsplikten i forvaltningsloven §§ 33 og 17, jf. naturmangfoldloven §§ 7 og 8, innebærer at dersom Statsforvalteren mente det var behov for ytterligere opplysninger i saken, skulle Statsforvalteren selv innhentet dette. Departementet kan ikke se at det er gjort i denne saken. Departementet tar ikke nærmere stilling til denne vurderingen, men understreker at Statsforvalteren selv har et ansvar for å sikre tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for forvaltningens beslutning.

4.6. NOAs anførsel om restriksjonsnivå

Departementet har merket seg NOAs anførsel i sitt brev til departementet om at det skal være en markert forskjell på restriksjonsnivået etter de alminnelige reglene i skogbrukslova og etter hjemmelen i skogbrukslova § 13. Departementet vil bemerke at det ikke er

holdepunkter i loven eller forarbeidene for å innfortolke en plikt for forvaltningen til å praktisere reglene slik. Rt. 2003 s. 1630 som NOA har vist til, gjaldt om NOA hadde rettslig interesse av å få prøvet en sak, og kan heller ikke tas til inntekt for at Høyesterett har lagt til grunn en slik terskel. Vurderingen av hvilket restriksjonsnivå som kan og bør ilegges etter markaforskriften skal etter dette gjøres etter en konkret avveining i den enkelte saken.

5. Departementets vurdering av om vedtaket skal oppheves

I denne saken har departementet kommet til at det foreligger innholdsmangler i form av feil ved faktagrunnlaget og feil ved rettsanvendelsen som fører til at vedtaket er ugyldig.

Det følger av forvaltningsloven § 35 annet ledd, jf. første ledd bokstav c, at ugyldige vedtak kan omgjøres. Et vedtak som lider av en innholdsmangel (feil faktum eller feil rettsanvendelse) bør som den klare hovedregel omgjøres. Dette er imidlertid ikke en unntaksfri regel. Hvorvidt vedtaket bør oppheves eller omgjøres på annen måte beror på en nærmere avveining av relevante momenter. Det skal blant annet legges vekt på tiden som har gått siden avgjørelsen ble truffet, innrettelseshensynet og feilens art, se SOMB-2005-83.

I denne saken fattet Statsforvalteren vedtak om å avslå hogst 3. juni 2024. Departementet varslert partene om omgjøring 18. juni 2024, og sendte et utvidet forhåndsvarsel 21. juni 2024. Videre har det nå gått i overkant av fem måneder siden Statsforvalteren fattet sitt vedtak. Hverken tidsmomentet eller innrettelsesmomenter taler etter departementets syn mot omgjøring. Denne saken er en klagesak hvor partene har motstridende interesser, og klagen er gitt oppsettende virkning slik at hogsten ikke er satt i gang. Ingen av partene har etter dette hatt grunn til å innrette seg etter vedtaket.

At Statsforvalteren har fattet et vedtak som både bygger på feil faktum og feil ved rettsanvendelsen, taler i seg selv sterkt for at vedtaket bør oppheves. Omgjøring er også det klare utgangspunktet ved slike ugyldighetsgrunner. Et ytterligere moment som taler for å oppheve avgjørelsen er at Statsforvalterens vedtak er til ugunst for en av sakens parter.

Etter departementets vurdering veier hensynet til riktige forvaltningsavgjørelser tungt i saken. Vi kan ikke se at det foreligger tungtveiende momenter mot omgjøring i denne saken. Departementet har etter dette kommet til at Statsforvalterens vedtak av 3. juni 2024 oppheves, og sendes tilbake til Statsforvalteren for ny klagebehandling.

Vedtak:

Landbruks- og matdepartementet opphever Statsforvalterens vedtak av 3. juni 2024, jf. forvaltningsloven § 35 annet ledd, jf. første ledd bokstav c. Saken sendes tilbake til Statsforvalteren for ny behandling.

Statsforvalteren har gitt oppsettende virkning for hogsten. Beslutningen om oppsettende virkning blir stående fram til Statsforvalteren har fattet et endelig vedtak i klagesaken.

Departementet gjør oppmerksom på at det kan tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, jf. forvaltningsloven § 36. Kravet må settes fram senest tre uker etter at vedtaket er mottatt.

Med hilsen

Frode Lyssandtræ (e.f.)
avdelingsdirektør

Ingrid Aasen
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Ringerike kommune
Statsforvalteren i Oslo og Viken

Adresseliste

Carl Otto	Lommedalsveien	1353	BÆRUMS VERK
Løvenskiold	174		
Naturvernforbundet i	Maridalsveien 120	0461	OSLO
Oslo og Akershus			