



SIVILOMBUDET

LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Vår referanse
2025/1633

Deres referanse

Vår saksbehandler
Erlend Kragh Nyhus

Dato
30.07.2025

Undersøkelse - landbruksvei i Østmarka

Bakgrunn

Ombudet har mottatt en klage 12. mars 2025 fra Østmarkas Venner og Norges Naturvernforbund, og en klage 13. mars 2025 fra Naturvernforbundet Oslo og Akershus og Naturvernforbundet Lørenskog. Klagene gjelder Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus' vedtak 14. februar 2025 (se klagene vedlagt). Organisasjonene har i brev 11. april 2025 utpekt Østmarkas Venner som hovedklager i saken.

I det innklagde vedtaket omgjorde Statsforvalteren Lørenskog kommunes avslag 15. mai 2024 på Losby Bruk AS' søknad om å bygge en landbruksvei i Østmarka, slik at søknaden ble innvilget. Kommunen har i vedtak 12. april 2023 gitt tillatelse til tiltaket etter markaloven.

I klagene hit er det hovedsakelig anført at Statsforvalteren har lagt feil utgangspunkt til grunn for sin vurdering av søknaden etter landbruksveiforskriften. Det anføres at vurderingen av om en søknad om å bygge en landbruksvei skal innvilges etter forskriften § 3-2 er fritt forvaltningsskjønn, slik at Statsforvalteren skulle ha lagt «stor vekt» på hensynet til det kommunale selvstyre ved sin avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum. Det er også anført at Statsforvalteren skulle ha sørget for en nærmere vurdering av om veien utløser krav om reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd.

Ombudet har funnet grunn til å undersøke saken. I første omgang ønsker ombudet svar fra Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet på noen overordnede rettslige spørsmål. Dette likelydende undersøkelsesbrevet sendes til begge departementene. Det bes om at departementene gjør en nærmere vurdering av hvilke spørsmål som skal besvares av henholdsvis Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet, eventuelt av begge, og om også andre departementer bør involveres.

På bakgrunn av departementenes svar kan det bli aktuelt å undersøke Statsforvalterens vedtak nærmere.

Undersøkelse

1. Reguleringsplikt for landbruksvei

Kommunal- og distriktsdepartementet har i en tolkningsuttalelse 19. desember 2023 (23/230-2) lagt til grunn at plan- og bygningsloven «[ikke inneholder] unntak fra reguleringsplikten

etter pbl. § 12-1 andre eller tredje ledd ved bygging av landbruksveier som er omfattet av landbruksveiforskriften». Etter departementets syn er det

«[...] dermed et kommunalt ansvar å sørge for at det utarbeides en reguleringsplan hvis bygging av en slik vei er å anse som et større bygge- og anleggstiltak, eller hvis byggingen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplan gjelder uavhengig av om tiltaket skal behandles etter annet regelverk.»

Departementet gir samtidig uttrykk for at vurderingen av om planplikten inntreffer, må gjøres i lys av den særskilte behandlingen søknaden om landbruksvei vil få etter forskriften. I departementets veileder til kommuneplanens arealdel (2022) skriver departementet:

«I lys av behandlingen vegene får etter forskriften, vil det ikke være naturlig å utløse reguleringsplikten med mindre det er snakk om anlegg av helt ekstraordinær størrelse. Eller når det for eksempel gjelder veganlegg som skal benyttes som atkomst til hytteområder slik at vegen får kombinert bruk.»

Departementet gir i tolkningsuttalelsen også uttrykk for at

«[k]ravet til reguleringsplan etter § 12-1 tredje ledd [ikke er] til hinder for at det kan gis tillatelse etter landbruksveiforskriften, jf. Rt. 2009 side 638 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.»

Vi ber om departementenes begrunnede svar på følgende spørsmål:

1.1 Overordnet om planplikten

1.1.1 Mener departementene at planplikten etter pbl. § 12-1 tredje ledd gjelder for landbruksveier som behandles etter landbruksveiforskriften?

1.1.2 Hvilke hensyn taler – etter departementenes syn – for og mot at krav om reguleringsplan kan oppstå i slike tilfeller? Er det sider ved en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven – både med tanke på innholdet i en slik plan og prosessen før vedtagelsen – som tilsier at det kan være hensiktsmessig å utarbeide en slik plan i tillegg til tillatelsen som gis etter landbruksveiforskriften?

1.2 Vurderingen av plikten til å utarbeide en reguleringsplan

Dersom departementene legger til grunn at plikten til å utarbeide en reguleringsplan kan oppstå ved bygging av landbruksvei etter forskriften:

1.2.1 Når inntreffer i så fall planplikten? Er det kun ved «anlegg av helt ekstraordinær størrelse» at plikten oppstår, slik det synes å være lagt til grunn i den overnevnte uttalelsen?

1.2.2 Hvem har i så fall ansvaret for å vurdere planplikten og eventuelt sørge for at det utarbeides reguleringsplan?

- Vil det være *kommunens* ansvar å vurdere og eventuelt påse at det foreligger reguleringsplan før det gis tillatelse etter landbruksveiforskriften?
- Er det eventuelt *tiltakshaveren* som må sørge for at nødvendig reguleringsplan er utarbeidet før bygging av veien igangsettes?
- Hvilke plikter har eventuelt *statsforvalteren* som klageinstans til å påse og vurdere om nødvendig reguleringsplan foreligger, dersom en tillatelse etter landbruksveiforskriften og/eller markaloven påklages?

1.3 Rettsvirkningene av reguleringsplan for landbruksvei

Forutsatt at planplikt etter departementenes syn kan oppstå ved bygging av landbruksvei etter forskriften:

1.3.1 Hva er – etter departementenes syn – konsekvensen av reguleringen som i så fall vil skje i reguleringsplanen? Må tillatelsen som gis etter landbruksveiforskriften holde seg innenfor rammene av planens regulering med tanke på veiens utforming, størrelse med videre?

1.3.2 Dersom departementene legger til grunn at tillatelsen etter forskriften må holde seg innenfor reguleringen i reguleringsplanen: Hvilke hensyn begrunner kravene til saksbehandlingsprosessen og tillatelsen etter landbruksveiforskriften? På hvilke måter vil den eventuelt utfylle og/eller skille seg fra reguleringen/prosessen etter plan- og bygningsloven kapittel 12?

I Landbruks- og matdepartementets «normal» for landbruksveier (2016) heter det på side 8:

«Kommunens behandling og vedtak skal baseres på en helhetlig vurdering av veien og de interesser og arealer den skal betjene. Der det finnes overordnede veiplaner slik som hovedplan for skogsveier, skal disse gi føringer for behandling av enkeltsaker.»

1.3.3 Etter departementenes syn: Har en slik kommunal «veiplan» noen rettsvirkninger? Hvilke rettsvirkninger er i så fall dette?

- Vil en eventuell reguleringsplan måtte holde seg innenfor rammene av en slik veiplan, med tanke på for eksempel utformingen og plasseringen av en landbruksvei?
- Vil en tillatelse etter landbruksveiforskriften måtte holde seg innenfor rammene av en slik veiplan, og på hvilken måte?
- Hva går eventuelt foran dersom det er motstrid mellom reguleringen i en slik veiplan og en reguleringsplan for samme område?

2. Vurderingen av om tillatelse skal gis etter landbruksveiforskriften

Landbruksveiforskriften § 3-2 regulerer «[v]edtaket innhold mv.» i saker som behandles etter forskriften. I første ledd er det pekt på ulike hensyn som skal vektlegges i vurderingen av om tillatelse skal gis, herunder blant annet «helhetsløsninger for landbruksvirksomhet», jf. bokstav a, og «konsekvenser [...] for miljøverdier», jf. bokstav b. I andre ledd er det gitt nærmere bestemmelser om vedtaket:

«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.»

Den nåværende forskriften er fra 2015 og bygger i stor grad på den tidligere forskrift av 20. desember 1996 nr. 1200 om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål. I Landbruks- og matdepartementets høringsbrev 9. april 2014 om den nye forskriften heter det innledningsvis at «[h]ovedtrekkene i eksisterende forskrift er videreført».

Det finnes noe rettspraksis om forståelsen av den tidligere forskriftens § 3-3, som i stor grad er utformet på samme måte som den någjeldende § 3-2. I LG-2007-18742-2 uttalte Gulating lagmannsrett om vurderingene etter den tidligere forskriften:

«Lagmannsretten kan prøve lovvalgsspørsmålet – om hovedinteressene i veien er tradisjonelle landbruksinteresser eller ikke – basert på de saksopplysninger som fylkeslandbruksstyret hadde tilgjengelig ved fastsettelsen av sitt vedtak. Ved denne vurderingen vil lagmannsretten også kunne vektlegge opplysninger om nytteverdien av veien som er tilflytt saken etter at fylkeslandbruksstyret traff sitt vedtak. Lagmannsretten kan imidlertid ikke prøve fylkeslandbruksstyrets skjønnsutøvelse – om veien skal tillates eller ikke – dersom hovedinteressene er tradisjonelle landbruksinteresser. En slik avgjørelse ligger innenfor fylkeslandbruksstyrets frie skjønn.»

Retten uttaler videre:

«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.»

Anken over lagmannsrettens avgjørelse ble nektet fremmet, se HR-2009-552-U.

Vi ber om departementenes begrunnede svar på følgende spørsmål:

2.1 Rettsanvendelse eller fritt skjønn?

Etter departementenes syn: Er vurderingen av om tillatelse skal gis etter den någjeldende landbruksveiforskriften § 3-2, å anse som fritt skjønn eller rettsanvendelse? Vi ber om at departementene i begrunnelsen – så langt det anses naturlig – blant annet vurderer betydningen av:

- vurderingstemaet og retningslinjene i forskriften § 3-2,
- henvisningen i § 3-2 tredje ledd til naturmangfoldloven § 7, og
- hva som gir en god løsning om man tar helheten i systemet i betraktning.

2.2 Vurderingstemaet ved søknad om landbruksvei

2.2.1 Forutsatt at departementene mener vurderingen etter forskriften § 3-2 er å anse som rettsanvendelsesskjønn: Hva er i så fall vurderingstemaet for når en søknad om landbruksvei skal innvilges eller avslås?

- Må søknaden innvilges dersom det landbruksmessige behovet er stort nok?

- Må søknaden avslås dersom de relevante hensynene som taler mot – herunder til miljø og friluftsliv – er sterke nok?
- Skal det gjøres en sammensatt vurdering av de motstridende hensynene som taler for og mot? Hva er i så fall avgjørende for om tillatelsen skal innvilges eller avslås?

I Landbruks- og matdepartementets brev til ombudet 20. juni 2025 med oversendelse av dokumenter i saken skriver departementet:

«I tråd med forespørselen, vedlegges også fire dokumenter av nyere dato med relevans for tolkning av landbruksveiforskriften. Av disse, vil vi særlig peke på vedlegg 1 og departementets prinsipielle vurderinger av avveininger mellom nærings- og miljøhensyn etter enkelte forskrifter fastsatt med hjemmel i lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova), som relevant også for denne saken som gjelder landbruksvei.»

2.2.2 Vi ber om at synspunktet utdypes: Hvilken sammenheng er det mellom «[Landbruks – og matdepartementets] prinsipielle vurderinger av avveininger mellom nærings- og miljøhensyn etter enkelte forskrifter» – slik illustrert i den vedlagte avgjørelsen til brevet – og vurderingen som skal gjøres etter landbruksveiforskriften § 3-2?

I Landbruksdirektoratets veileder til landbruksveiforskriften (2021) heter det om forskriften § 3-2:

«Andre ledd: Vedtak

Kommunen kan ikke gjøre vedtak som resulterer i at de landbruksressurser som veien har betydning for ikke kan drives regningssvarende. Men innenfor rimelige grenser må søkeren akseptere at kommunens vedtak kan føre til økonomiske konsekvenser.

Kommunen kan avslå en veisøknad hvis det ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til landbruksfaglige løsninger og det helhetlige veibehovet.»

2.2.3 Gir denne redegjørelsen etter departementenes syn et dekkende bilde av vurderingen som skal gjøres etter forskriften § 3-2 andre ledd? Eventuelt hvorfor/hvorfor ikke?

Vi ber om svar på undersøkelsen innen **15. september 2025**.

For sivilombudet

Åse Bækkevold Kloster
assisterende avdelingssjef

Erlend Kragh Nyhus
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent etter gjeldende interne rutiner og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Vedlegg

- 1 Sivilombudet - klage Dammyrveien ØV NNV.pdf
- 2 SOM Dammyrveien-klage.pdf

Kopi til:

ØSTMARKAS VENNER v/ Helga Gunnarsdóttir	Postboks 85 Nordstrand	1112	OSLO
STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS Ref.: 2024/22886	Postboks 325	1502	MOSS
LØRENSKOG KOMMUNE	Postboks 304	1471	LØRENSKOG

Likelydende brev er sendt til:

LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET	Postboks 8112 DEP	0032	OSLO