



**Det kongelige kommunal- og distriktsdepartement
Det kongelige landbruks- og matdepartement**

Sivilombudet
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref
2025/1633

Vår ref
25/1071

Dato
12. september 2025

Svar på Sivilombudets undersøkelse av landbruksvei i Østmarka

Departementene viser til Sivilombudets undersøkelse i brev av 30. juli 2025 med vedlegg.

Det går fram av undersøkelsesbrevet at Sivilombudet har mottatt to klager på vedtak 14. februar 2025 av Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. Vedtaket gjelder tillatelse til å bygge landbruksvei i Østmarka (Losby). Undersøkelsen gjelder ikke denne konkrete saken, men Sivilombudet stiller noen overordnende rettslige spørsmål. Kommunal- og distriktsdepartementet og Landbruks- og matdepartementets svar på Sivilombudets spørsmål knytter seg følgelig kun til den generelle lov- og forskriftsforståelsen.

Spørsmålene besvares i samme rekkefølge som de er stilt og gjengis i overskriftene.

A. Reguleringsplikt for landbruksvei

Sivilombudets spørsmål:

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

Det er vilkårene i plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-1 tredje ledd første punktum som er avgjørende for om det er krav om reguleringsplan – dette gjelder også for landbruksveier som behandles etter forskrift 28. mai 2015 nr. 550 om planlegging og godkjenning av landbruksveier (landbruksveiforskriften). Plan- og bygningsloven § 12-1 er etter sin ordlyd generell og inneholder ikke noe unntak for landbruksveier som behandles etter landbruksveiforskriften. Det vil følgelig være krav om reguleringsplan dersom den aktuelle land-

bruksveien 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. Eidsivating lagmannsrett behandlet spørsmålet om reguleringsplikt i LE-2023-22977 der flertallet kom til dette resultatet. Høyesteretts ankeutvalg forkastet anken.

Det må vurderes konkret ut fra forholdene på stedet og i saken om lovens vilkår er oppfylt. Når det gjelder vilkåret «større bygge- og anleggstiltak» framgår følgende i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) i spesialmerknaden til bestemmelsen:

«Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med f.eks. særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter. Normalt vil bygge- og anleggstiltak i nye byggeområder være å anse som større bygge- og anleggsarbeider som vil kreve reguleringsplan, med mindre det er gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel om mindre og spredt utbygging etter § 11-10 nr. 1 og § 11-11 nr. 1 og 2.»

For vilkåret om «tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn» viser departementene til at dette begrepet vil ha tilsvarende innhold som det har i lovens kapittel 4. På bakgrunn av Sivilombudets spørsmål anses det ikke nødvendig å gå nærmere inn i dette.

Oppsummert mener departementene at dersom en landbruksvei som behandles etter landbruksveiforskriften omfattes av et av vilkårene i pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum, vil det være krav om reguleringsplan. Det eneste unntaket fra reguleringsplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum gjelder for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd tredje punktum.

Sivilombudets spørsmål:

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

Etter departementenes vurdering er det ikke tvilsomt at det kan være krav om reguleringsplan for landbruksveier selv om veien behandles etter landbruksveiforskriften. Det er flere hensyn som taler for denne løsningen.

Plan- og bygningsloven er en sektornøytral samordningslov som skal sikre at en rekke ulike interesser og sektorer blir vurdert samlet. I lovens formålsbestemmelse, jf. pbl. § 1-1, og pbl.

§ 3-1 som gjelder oppgaver og hensyn i planlegging, løftes det fram en rekke hensyn loven og planer etter loven skal fremme, ivareta og bidra til. Formålet med vedtakelse av en reguleringsplan er å sikre en helhetlig, bærekraftig og demokratisk styrt arealbruk som ivaretar både offentlige og private interesser. Selv om en behandling etter landbruksveiforskriften også er grundig, er den ikke helt sammenlignbar med behandling etter plan- og bygningsloven.

Planlegging etter plan- og bygningsloven er en noe mer åpen og demokratisk prosess enn behandling etter landbruksveiforskriften. Departementene viser her til lovens krav om oppstart av reguleringsplanarbeid og behandling av reguleringsplanforslag i pbl. § 12-8 følgende, samt at kompetansen til å vedta reguleringsplaner som hovedregel ligger til kommunestyret, jf. pbl. § 12-12 første ledd.

Behandling etter landbruksveiforskriften kan i noe større grad sammenlignes med behandling av søknad om tiltak etter plan- og bygningsloven enn med planlegging etter plan- og bygningsloven. Dette kommer til uttrykk i plan- og bygningsloven ved at vei som behandles etter landbruksveiforskriften som hovedregel er unntatt fra lovens krav om søknadsplikt. Bakgrunnen for at slike tiltak er unntatt fra søknadsplikt er å hindre dobbeltbehandling av saker som behandles tilfredsstillende etter annet lovverk¹. Tiltakshaver trenger med andre ord ikke søke om å få tillatelse etter plan- og bygningsloven for landbruksveier som er godkjent etter landbruksveiforskriften, selv om tiltaket i utgangspunktet faller inn under § 20-1.

Behandling etter landbruksveiforskriften er likevel en bredere og mer omfattende behandling enn behandling av søknad om tiltak etter plan- og bygningsloven. Etter landbruksveiforskriften § 3-1 skal en rekke offentlige instanser gis anledning til å uttale seg til saken. Videre skal saker som behandles etter forskriften undergis omfattende landbruks- og miljøfaglige vurderinger etter forskriften § 3-2. Både prosessuelt og materielt vil det dermed skje en viss dobbeltbehandling i en reguleringsprosess etter plan- og bygningsloven og behandlingen etter landbruksveiforskriften. Departementene viser her til [LE-2023-22977](#) som er referert over. Lagmannsretten la til grunn at veiltaket som saken gjaldt hadde vært gjenstand for omfattende saksbehandling etter landbruksveiforskriften, og at behovet for en grundig og demokratisk beslutningsprosess var ivaretatt. Lagmannsretten viste på dette punktet også til tingrettens sammenlignende beskrivelse av de to regelsettene, hvor tingretten uttalte at det sannsynligvis ville blitt gitt tillatelse til veiltaket selv om det ble stilt krav til utarbeidelse av reguleringsplan.

Sivilombudets spørsmål:

Forutsatt 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 Jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) i spesialmerknaden til pbl. § 20-4 (som i dag innholdsmessig tilsvarer pbl. § 20-6).

Som nevnt i svar på spørsmål 1.1.1, er det pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum som styrer når reguleringsplikten inntreffer. Dette gjelder også for landbruksveier som behandles etter landbruksveiforskriften.

Som Sivilombudet viser til, har Kommunal- og distriktsdepartementet i tolkningsuttalelse 19. desember 2023 (23/230) vist til følgende setning fra veilederen til Kommuneplanens arealdel (mars 2022, kapittel 4.5.6.8):

«I lys av behandlingen vegene får etter [landbruksveiforskriften], vil det ikke være naturlig å utløse reguleringsplikten med mindre det er snakk om anlegg av helt ekstraordinær størrelse.»

I vurderingen av om vilkårene i § 12-1 tredje ledd første punktum om plikt til å utarbeide reguleringsplan er oppfylt, mener departementene det er relevant å se hen til den behandlingen landbruksveier får etter landbruksveiforskriften. Det er likevel lovens vilkår i pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum som er avgjørende for om det er krav om reguleringsplan.

For helhetens skyld nevnes også at krav om reguleringsplan kan følge av kommuneplanbestemmelse vedtatt med hjemmel i pbl. § 11-9 nr. 1. Etter denne bestemmelsen kan kommunen stille krav om «reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak». Ved slik kommuneplanbestemmelse inntreffer altså reguleringsplikten for det aktuelle arealet eller tiltaket uavhengig av om et tiltak omfattes av vilkårene i pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum.

Sivilombudets spørsmål:

- 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?

Kommunens plikt til å sørge for reguleringsplan

Det følger av pbl. § 12-1 andre ledd at:

«Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.»

Det er altså et kommunalt ansvar å sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner der det er krav om slik plan, jf. også spesialmerknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Krav om reguleringsplan kan følge enten av pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum eller av kommuneplanbestemmelse vedtatt med hjemmel i pbl. § 11-9 nr. 1. For begge disse tilfellene er lovens system at kommunen ikke kan gi tillatelse til et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningsloven før reguleringsplikten er oppfylt. Dette framgår eksplisitt av pbl. § 12-1 tredje ledd andre punktum for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Tilsvarende følger av pbl. § 21-4 første ledd første punktum (som altså også omfatter reguleringsplikt hjemlet i kommuneplanbestemmelse). Bestemmelsen lyder:

«Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.»

Dersom det søknadspliktige tiltaket er i strid med et krav om reguleringsplan – enten hjemlet i pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum eller kommuneplanens arealdel – er ikke tiltaket i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Søknad om tillatelse til tiltak skal følgelig avslås.

Disse generelle betraktningene om lovens system blir imidlertid annerledes når det gjelder landbruksveier som behandles etter landbruksveiforskriften. Det er ikke tvilsomt at landbruksveier omfattes av pbl. § 20-1 første ledd. Det følger imidlertid av pbl. § 20-6 første punktum at tiltak som nevnt i pbl. § 20-1 ikke er søknadspliktige dersom tiltaket blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover. Med hjemmel i pbl. § 20-6 andre punktum har daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forskrift om byggesaksbehandling (SAK10) § 4-3 fastsatt nærmere unntak fra blant annet reglene om søknadsplikt for nærmere angitte tiltak. I første ledd bokstav e er det gjort slikt unntak for landbruksveier som er godkjent etter skogbrukslova eller jordlova. Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier er hjemlet i disse lovene.

Dersom det er gitt tillatelse etter landbruksveiforskriften, og landbruksveien er i samsvar med pbl. § 1-6 andre ledd, er følgelig tiltaket unntatt fra søknadsplikt etter plan- og bygningsloven. For enkelte landbruksveier kan det innebære at landbruksveien krever reguleringsplan etter pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum, men at byggingen av landbruksveien ikke er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven. Dette er et sentralt bakteppe for departementenes videre svar på Sivilombudets spørsmål i punkt 1.2.2.

Etter plan- og bygningsloven er det altså hjemmel til å avslå en søknad om tiltak dersom et krav om reguleringsplan ikke er oppfylt. For at kommunen skal kunne avslå en søknad om nybygging eller ombygging av landbruksvei etter landbruksveiforskriften med den begrunnelsen at et krav om reguleringsplan ikke er oppfylt, kreves en tilsvarende hjemmel som den som finnes i plan- og bygningsloven. Det foreligger ingen slik hjemmel i landbruksvei-

forskriften. Det er følgelig ikke et krav om at reguleringsplikten er oppfylt for at kommunen kan gi tillatelse etter landbruksveiforskriften. Se i den forbindelse også LE-2023-22977 hvor dette ble resultatet.

Må tiltakshaveren sørge for utarbeidelse av reguleringsplan?

Sivilombudets spørsmål er om tiltakshaveren må sørge for at nødvendig reguleringsplan er utarbeidet før vedkommende kan bygge en landbruksvei som er godkjent i tråd med reglene i landbruksveiforskriften.

Som tidligere nevnt er det et kommunalt ansvar å sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner der det er krav om slik plan. I tillegg til ordlyden i pbl. § 12-1 andre ledd og spesialmerknaden i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), viser departementene også til pbl. § 12-1 tredje ledd andre punktum. Her går det fram at kommunen ikke kan gi tillatelse etter plan- og bygningsloven for tiltak som krever reguleringsplan etter første punktum før det foreligger reguleringsplan. Høyesteretts la i HR-2009-638-A til grunn at tilsvarende bestemmelse i plan- og bygningsloven av 1985 § 23. nr. 1 første ledd andre punktum «er rettet mot kommunen ... for at kommunen skulle ha et selvstendig grunnlag for å avslå søknader om større bygge- og anleggsarbeider i påvente av regulering». Departementene forstår avgjørelsen slik at dersom kommunen ikke har oppfylt sin plikt til å utarbeide reguleringsplan, foreligger det likevel ikke «i forhold til tiltakshaver ... forhold i strid med bestemmelser i eller gitt i medhold av plan- og bygningsloven»². Departementene kan ikke se at dette stiller seg annerledes etter dagen plan- og bygningslov.

Statsforvalterens rolle som klageinstans

Sivilombudet spør videre om hvilke plikter *statsforvalteren* som klageinstans eventuelt har til å påse og vurdere om nødvendig reguleringsplan foreligger, dersom en tillatelse etter landbruksveiforskriften og/eller markaloven påklages. Reglene i landbruksveiforskriften og markaloven er ulike på dette punkt.

Når det gjelder landbruksveiforskriften mener departementene som opplyst i våre svar over at det ikke er hjemmel for å avslå en søknad etter dette regelverket med den begrunnelse at et krav om reguleringsplan etter plan- og bygningsloven ikke er oppfylt. Som en konsekvens av dette har heller ikke statsforvalteren plikt til å påse eller vurdere om nødvendig reguleringsplan foreligger dersom en tillatelse etter landbruksveiforskriften påklages.

Etter markaloven er dette annerledes. Sivilombudet tar opp spørsmål som hører inn under Klima- og miljødepartementets ansvarsområde. Omtalen nedenfor av markaloven er derfor utarbeidet i samarbeid med Klima- og miljødepartementet som berørt departement.

Markaloven § 14 angir hvilke tiltak kommunen kan gi tillatelse til etter loven. Landbruksveier som omfattes av landbruksveiforskriften krever også tillatelse etter markaloven § 14 enten tiltaket er omfattet av stadfestet plan, jf. første ledd bokstav a, eller er lokalisert i et område avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF-formål), jf. første ledd bokstav d.

² Jf. avsnitt (61) i dommen.

Det følger av markaloven § 14 første ledd bokstav a sammenholdt med andre ledd at kommunen ikke kan gi tillatelse til bygge- og anleggstiltak i strid med det kommunen har bestemt i plan.

I markaloven § 14 tredje ledd er det videre oppstilt følgende skranke for at kommunen skal kunne gi eventuell slik tillatelse etter markaloven:

«Dersom et tiltak utløser krav om reguleringsplan etter bestemmelse i eller i medhold av plan- og bygningsloven, skal det foreligge stadfestet reguleringsplan for tiltaket før kommunen kan gi tillatelse etter første ledd.»

Bestemmelsen er ny og kom inn i loven ved lovendringen som tråde i kraft 1. juli 2025. Formålet er å bidra til å samordne behandlingen av planer etter plan- og bygningsloven og tillatelser etter markaloven § 14. Klima- og miljødepartementet uttaler følgende om gjeldende rett før lovendringen³:

«For tiltak som er omfattet av reguleringsplikt i medhold av planbestemmelse, jf. pbl. § 11-9 nr. 1, anses dette å klargjøre det som etter departementets vurdering allerede følger av gjeldende rett: Uten nødvendig planavklaring som bestemt i plan er tiltaket ikke i samsvar med gjeldende § 7. Da er heller ikke vilkårene for tillatelse etter gjeldende § 14 andre ledd oppfylt.

For tiltak som er omfattet av reguleringsplikt i medhold av pbl. § 12-1 tredje ledd anses forslaget å klargjøre en noe uklar rettssituasjon, og som det vil være uheldig om markaloven ikke klargjør.»

Markaloven § 14 tredje ledd gjelder tiltak som omfattes av markaloven (jf. markaloven § 2) og krever reguleringsplan enten etter pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum eller etter kommuneplanbestemmelse hjemlet i pbl. § 11-9 nr. 1. For slike tiltak følger det av ordlyden i markaloven § 14 tredje ledd at kommunen ikke kan gi tillatelse til tiltaket etter første ledd før det foreligger stadfestet reguleringsplan. Bestemmelsen er generell og uten unntak. Den gjelder følgelig for bygge- og anleggstiltak i landbruket, herunder landbruksveier som behandles etter landbruksveiforskriften.

Samordningsregelen i markaloven § 14 tredje ledd medfører etter dette at statsforvalteren i en eventuell klagesaksbehandling om tillatelse etter markaloven plikter å ta stilling til om nødvendig reguleringsplan foreligger dersom det er krav om reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Dersom et eventuelt krav om reguleringsplan ikke er oppfylt, følger det av markaloven § 14 tredje ledd at kommunen ikke kan gi tillatelse til tiltaket etter markaloven. I tillegg må statsforvalteren vurdere tiltaket i tråd med kravene som følger av markaloven § 14 andre ledd.

³ Jf. Prop. 70 L (2024–2025)

Rettstilstanden er etter dette ulik når det gjelder reguleringspliktige landbruksveier som skal etableres henholdsvis innenfor og utenfor markalovens virkeområde.

B. Rettsvirkningene av reguleringsplan for landbruksvei

Sivilombudets spørsmål:

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?

Reglene i plan- og bygningsloven og landbrukslovgivningen er på en del områder samordnet. Eksempler på samordning er jordlova § 2, skogbrukslova § 2 og plan- og bygningslovens regler om landbrukstiltak som er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven fordi de behandles etter landbrukslovgivningen.

Regelen om reguleringsplikt i pbl. § 12-1 tredje ledd og reglene om bygging av landbruksvei etter landbrukslovgivningen (skogbrukslova § 7 og jordlova § 11 tredje ledd) er imidlertid ikke samordnet på samme måte. Som det går fram av svaret på spørsmål 1.2.2, mener departementene at det kan gis tillatelse etter landbruksveiforskriften uten at kravet om reguleringsplan er oppfylt. Dersom kommunen ikke har oppfylt reguleringsplikten, er det ingen reguleringsplan tillatelsen etter landbruksveiforskriften kan holde seg innenfor.

Som det imidlertid også går fram av svaret på spørsmål 1.2.2, har kommunen etter pbl. § 12-1 andre ledd en plikt å utarbeide reguleringsplaner for de områdene i kommunen hvor det er krav om reguleringsplan etter loven eller kommuneplanens arealdel. Kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplan gjelder uavhengig av om tiltaket skal behandles etter et annet regelverk, for eksempel landbruksveiforskriften. Forutsatt at kommunen oppfyller sin reguleringsplikt, vil det være naturlig at en tillatelse etter landbruksveiforskriften er i samsvar med reguleringsplanen som kommunen selv har vedtatt. Departementene forutsetter at kommunene samordner sin behandling av saker etter henholdsvis plan- og bygningsloven og landbruksveiforskriften.

Dersom den aktuelle landbruksveien skal oppføres innenfor markalovens virkeområde, kan det som tidligere nevnt ikke gis tillatelse etter markaloven § 14 før reguleringsplikten er oppfylt. Det er videre et selvstendig poeng at tillatelsen etter markaloven må ligge innenfor rammene av de kommunale planene, jf. markaloven første ledd bokstav a om hvilke tiltak kommunen kan gi tillatelse til, og hvilke tema kommunen etter markaloven § 14 andre ledd skal kontrollere i sin saksbehandling.

Sivilombudets spørsmål:

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?

Som det går fram av svarene på spørsmål 1.2.2 og 1.3.1 legger departementene til grunn at det ikke er rettslig grunnlag for at tillatelse etter landbruksveiforskriften må holde seg innenfor reguleringsplanen. Dette spørsmålet bortfaller følgelig.

Sivilombudets spørsmål:

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?

Hovedplan for vei

Mange kommuner har utarbeidet hovedplaner for skogsveinettet. Departementene legger til grunn at det er disse hovedplanene Sivilombudet omtaler som kommunale veiplaner.

Formålet med en kommunal hovedplan for vei er, med grunnlag i skogressursene og det veinettet som allerede eksisterer, å synliggjøre behovet for nye skogsveier i kommunen. En hovedplan kan vise mulige veitraseer og skraverte dekningsområder over arealer og skogressurser som disse veiene kan betjene.

Hovedplaner er ikke forankret i lovverket, og de har ingen rettsvirkninger. En tillatelse etter landbruksveiforskriften vil derfor ikke måtte holde seg innenfor rammene av en slik plan. Hovedplanen er et overordnet arbeidsverktøy som likevel kan være viktig for kommunens vurderinger etter skogbrukslova § 7 annet ledd og landbruksveiforskriften § 3-2, fordi det skal legges vekt på landbruksfaglige helhetsløsninger og konsekvenser av veiltaket for miljøverdier mv. Et eksempel på dette kan være hvor kommunen mottar en søknad om bygging av en skogsvei hos en enkelt skogeier, men hvor det av hovedplanen går fram en veiløsning som kan betjene flere eiendommer og større skogressurser på en samlet sett bedre måte. I dette tilfellet kan hovedplanen representere et relevant kunnskapsgrunnlag for kommunens vurderinger etter landbruksveiforskriften § 3-2. Skogportalen Kilden⁴ angir et kartlag for hovedplan vei.

Motstrid mellom hovedplan for vei og reguleringsplan?

⁴ <https://kilden.nibio.no/>

Sivilombudet har spurt om hva som skjer ved motstrid mellom en hovedplan for vei og en reguleringsplan.

En hovedplan for vei har som nevnt over ingen rettsvirkninger. En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for et område og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak og utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i pbl. § 1-6, jf. pbl. § 12-4 første ledd første punktum. Reguleringsplaner gjelder fram til de blir opphevet etter pbl. § 12-14. Det får ingen betydning for reguleringsplanens rettsvirkninger eller gyldighet dersom det er motstrid mellom denne og en eventuell kommunal hovedplan for vei.

Det er videre ingen rettslige krav om at en reguleringsplan som åpner for å bygge en landbruksvei må holde seg innenfor rammene av en eventuell kommunal veiplan. Planmyndigheten står fritt til å bestemme utforming og plassering av veien som den finner mest hensiktsmessig, men forslaget kan bli møtt med innsigelse dersom arealbruken er i strid med bestemmelser i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, statlige planretningslinjer, statlig eller regional planbestemmelse eller overordnet plan⁵. En hovedplan for vei gir ikke grunnlag for å fremme innsigelse. Det vil imidlertid være naturlig at kommunen som lokal planmyndighet ser hen til sin egen hovedplan for vei når de utarbeider reguleringsplanen. Som nevnt i svaret på spørsmål 1.3.1 forutsetter departementene at kommunene samordner sin behandling av saker etter henholdsvis plan- og bygningsloven og landbruksveiforskriften.

C. Vurderinger av om tillatelse skal gis etter landbruksveiforskriften

Sivilombudets spørsmål:

2.1. Landbruksveiforskriften § 3-2 - er det rettsanvendelse eller fritt skjønn?

Departementene bes om å vurdere

- 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 vurderingen etter forskriften § 3-2 er å anse som rettsanvendelsesskjønn, hva er da 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?

⁵ Jf. pbl. § 5-4 fjerde ledd.

2.2.2 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?

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?

Til 2.1 og 2.2.1.

Hjemmelsgrunnlagene

Den rettslige rammen for en avgjørelse etter landbruksveiforskriften er hhv. formålene i jordlova og skogbrukslova, hjemmelen i skogbrukslova § 7, særlig annet ledd, og landbruksveiforskriften § 3-2. Det er ikke utarbeidet noen veileder for praktiseringen av bestemmelsene. Vurderingstemaet er utdypet i landbruksveiforskriften § 3-2 *Vedtaketets innhold mv.*, som lyder:

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](#). I vedtaket skal det fastsettes tidsfrist for oppstart og frist for når veiltaket skal meldes klart for ferdiggodkjenning. Hvis fristen for oppstart oversittes faller godkjenningen bort. Kommunen kan i særlige tilfeller forlenge tidsfristene.

Dersom det gjøres vedtak om veiltak som berører utvalgte naturtyper, skal vedtaket registreres i Miljøvedtaksregisteret, jf. [forskrift 14. juni 2013 nr. 643](#) om Miljøvedtaksregisteret

Landbruksfaglige vurderinger

Første ledd i landbruksveiforskriften § 3-2 sier noe om 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. Momentene er heller ikke uttømmende, jf. begrepet «blant annet». Det er etter dette en saksbehandlingsfeil om momentene ikke er vurdert eller framgår av vedtaket, men selve avveiningen mellom dem er ikke gjort i bestemmelsen. 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. Annet til fjerde ledd angir for øvrig ikke momenter som det skal legges vekt på, men stiller krav til saksbehandlingen av vedtaket og til utformingen av det.

Miljøfaglige vurderinger

Etter forskriften første ledd skal det også foretas miljøfaglige vurderinger, og henvisningen i forskriften tredje ledd til naturmangfoldloven innebærer at vedtaket skal vise at det er gjort vurderinger etter naturmangfoldloven.

Miljøregistrering i skog (MiS) er en metode for å kartlegge og registrere viktige miljøverdier i skog, spesielt med tanke på å ta vare på biologisk mangfold og rødlistede arter. Dette gjøres ved å identifisere og kartfeste livsmiljøer som er viktige for disse artene, og deretter ta hensyn til disse i skogbruket. Det gis tilskudd til slike registreringer gjennom forskrift 4. februar 2004 nr. 449 om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer. Det er etter forskrift 7. juni 2006 nr. 593 om bærekraftig skogbruk § 4 ikke tillatt å gjennomføre skogtiltak – herunder bygging av skogsveier – uten at det er foretatt miljøregistreringer på forhånd, og skogeier må kunne gjøre rede for de hensyn som er tatt. Bestemmelsen lyder:

§ 4. Miljødokumentasjon og miljøregistreringar

Skogeigar skal kunne gjere greie for dei miljøomsyn som ligg til grunn for planlagde eller utførte tiltak i skogen, jf. [lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet \(miljøinformasjonsloven\)](#).

Hogst kan normalt berre skje i område der det er gjennomført miljøregistreringar, jf. [forskrift 4. februar 2004 nr. 449 om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer](#). 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.

Avveiningen av momentene i forskriftsbestemmelsen må tolkes i lys av formålet med skogbrukslova som er å oppnå bærekraftig forvaltning av skogen. Formålet er etter sin ordlyd knyttet til aktiv lokal og nasjonal verdiskaping. I den forbindelse skal naturmangfoldet ivaretas. Når det gjelder hensynet til landskap, friluftsliv og kulturverdier i skogen, følger det av ordlyden at det også skal tas hensyn til slike verdier. I Ot. prp. nr. 28 (2004-2005) s. 78 er det i tråd med dette uttalt at loven er en næringslov med klare rammer for de miljøhensyn som næringen skal ta. Videre er det uttalt at det er et mål å legge til rette for økonomisk næringsvirksomhet som kan skape verdier gjennom aktiv bruk av skogen. Loven gir rammer og retning for framtidig skogpolitikk, og gir samtidig skogeier frihet under ansvar. Det er ellers vist til at de fleste bestemmelsene regulerer skogbruksvirksomheten, men at formålet med loven også omfatter verdier knyttet til produksjon av miljøgoder. Hvor hensynet til miljøet og ønsket om verdiskaping taler for ulike resultat, må det vurderes konkret hvilken forvaltning som på lang sikt gir det beste resultatet for samfunnet.

Avveiningen må også tolkes i lys av hjemmelen i skogbrukslova § 7 for å gi forskrift om bygging av landbruksvei. Veibyggingen skal etter annet ledd skje på en måte som både *tar hensyn til* viktige miljøverdier og som *sikrer* landbruksfaglige helhetsløsninger. Ved avveiningen av hva som er en landbruksfaglig helhetsløsning skal det legges vekt på å oppnå et rasjonelt veinett der det bl.a. tas hensyn til den nytten veien kan få for annen næringsvirksomhet på de landbrukseiendommene veien skal tjene. I Ot. prp. nr. 28 (2004-2005) side 82 uttaler Landbruks- og matdepartementet følgende om avveiningen etter annet ledd:

Ved avgjerda av om det skal gjevast løyve skal skogbruksstyresmakta etter forslaget leggje vekt på «viktige miljøverdier». Dette er eit moment som kan føre til at søknaden blir avslått. Ved kommunen og ved klageinstansen si behandling er det såleis viktig å få saka tilstrekkeleg opplyst, det vil seie å få fram kva for miljøinteresser som gjer seg gjeldande, mellom anna ved kontakt med miljøstyresmaktene, og med kva for tyngde desse interessene er til stades. Omgrepet femner mellom anna verdier knytt til det biologiske mangfaldet, landskap, friluftsliv og kulturverdiane i skogen, jf. forslaget § 1. Ved avgjerda skal det også leggjast vekt på om vegplanen sikrar «landbruksfaglege heilskapsløyser». Det inneber at skogbruksstyresmakta kan leggje vekt på om vegen kan tilpassast andre omsyn knytt til eigaren si forvaltning av areala, eller om fleire driftseiningar bør kunne gjere bruk av vegen. Når ein etter andre punktum skal leggje vekt på å oppnå eit rasjonelt vegnett der ein og tek omsyn til den nytten vegen kan få for andre landbrukseigedomar, skal det leggjast vekt på slike vegløyser som kan gi tenlege traséval.

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.

Til 2.2.2

Sivilombudets anmodning i brev datert 11. juni 2025 og telefonhenvendelser til Landbruks- og matdepartementet om å få oversendt materiale knyttet til tolkingen av skogbrukslova var

svært generell. De oversendte dokumentene, også Landbruks- og matdepartementets vedtak som gjaldt hogst i Nordmarka, må ses i lys av dette.

Vedtaket det er vist til, og vedtaket som nå er klaget inn for Sivilombudet har likevel noen fellestrekk. Begge de to vedtakene gjelder skogområder som ligger innenfor markagrensene. Skogen ligger nært inntil, men utenfor områder som er vernet etter naturmangfoldloven. I begge vedtakene er et sentralt spørsmål hvilken vekt næringsinteressene har etter skogbrukslova målt opp mot hensynet til ulike miljøverdier. Dette er spørsmål departementene ser har fått økt oppmerksomhet i de senere årene. I saken fra Nordmarka er miljøverdiene i hovedsak knyttet til naturmangfold, mens det i saken fra Losby etter det departementene kan se i større grad er hensynet til friluftslivet som står sentralt.

Til 2.2.3.

Om tilskudd til skogsveier o.a og tilskuddsforvaltning

Søknad om bygging av landbruksveier og behandling etter landbruksveiforskriften må i mange tilfeller ses i sammenheng med tilskuddsforvaltningen på området. Av forskrift 4. februar 2004 nr. 447 om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 1 går det fram at formålet med tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket er at det ut fra regionale og lokale prioriteringer blir stimulert til økt verdiskaping i skogbruket, samtidig som miljøverdier knyttet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturminner i skogen blir ivaretatt og videreutviklet.

Formålsbestemmelsen i forskriften dekker flere ulike tilskuddsformål, som samlet faller inn under begrepet "nærings- og miljøtiltak i skogbruket". Tilskudd til skogsveier, jf. § 5, vil primært ha til formål å bidra til økt verdiskaping, mens det er andre bestemmelser og tilskuddsformål i forskriften som er mer relevante for å ivareta og videreutvikle ulike miljøverdier. Hensynet til ivaretagelse av ulike miljøverdier ved bygging av skogsveier skal vurderes i forbindelse med godkjenning av skogsveier etter landbruksveiforskriften. Det følger av landbruksveiforskriften § 3-2 tredje ledd at det skal framgå av vedtaket at det er gjort vurderinger i samsvar med naturmangfoldloven § 7. Naturmangfoldloven § 7 gjelder også når kommunen gjør vedtak om tilskudd.

Kommunen er myndighet etter både landbruksveiforskriften og tilskuddsforskriften, og vil i de fleste tilfeller se forvaltningen av saker etter disse forskriftene i sammenheng. Av tilskuddsforskriften § 3 går det fram at det skal fastsettes overordnede retningslinjer for prioritering av søknader (også for veitiltak) og utarbeides i dialog mellom Statsforvalteren, kommunen og næringsorganisasjonene i skogbruket lokalt. Av § 5 går det fram som vilkår at veitiltak skal bidra til helhetsløsninger som gir grunnlag for utnyttelse av skog- og utmarksressursene. Det er bare veier som er godkjent etter den til enhver tid gjeldende landbruksveiforskriften, eller etter plan- og bygningslovens bestemmelser, som kan gis tilskudd. Det er videre et vilkår at veien blir bygd i samsvar med gjeldende normaler for landbruksveier med byggebeskrivelse, fastsatt av Landbruks- og matdepartementet. Disse veinormalene angir tekniske og geometriske krav til ulike landbruksveiklasser, med

byggebeskrivelser. Bestemmelsen angir også et krav om godkjent byggeplan før anleggsarbeid settes i gang.

Tilskudd utbetales til skogeiere som har omsøkt, fått godkjent og gjennomført skogsveiltak. For 2024 ble det utbetalt 119 mill. kroner til skogsveiltak. I 2025 er det samlet bevilget 173,6 mill. kroner til infrastrukturtiltak i skogbruket.

Med hilsen

Frode Lyssandtræ (e.f.)
avdelingsdirektør
Landbruks- og matdepartementet

Hilde Olea Simonsen (e.f.)
avdelingsdirektør
Kommunal- og distriktsdepartementet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Lørenskog kommune
Buskerud, Oslo og Akershus Statsforvalteren i Østfold
Østmarkas Venner