



Naturvernforbundet i Oslo og Akershus

Saksbehandler, innvalgstelefon

Ellen Nitter-Hauge, 22003552

Vedtak i klagesak - Nordre Follo - Gnr 96 bnr 2 og 6 - Karlsrud Skog - Landbruksvei

Sammendrag: Statsforvalteren opprettholder Nordre Follo kommune sitt vedtak 26.10.22 om å tillate ombygging og nybygging av skogsbilvei på eiendommen Karlsrud (gnr 96 bnr 2 og 6).

Vi har mottatt klage fra NOA datert 31.10.22 på Nordre Follo kommune sitt vedtak 26.10.22 om å tillate bygging av 5,3 km skogsbilvei, hvorav 4,45 km er oppgradering av eksisterende traktorveier til skogsbilvei, og 0,85 km er nybygging av skogsbilvei på eiendommen Karlsrud (gnr 96 bnr 2 og 6).

Tillatelsen er gitt etter landbruksveiforskriften (FOR-2015-05-28-550) vedtatt med hjemmel i jordloven og skogbruksloven.

Klagen er behandlet av utvalg for klima, teknikk og miljø, som i møte 08.02.23 opprettholdt vedtaket med 11 mot 2 stemmer, og oversendt klagen til Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Det siteres fra klagen:

"Kommunen har ikke gjennomført korrekt planbehandling etter plan- og bygningsloven (pbl).

I h.t. pbl § 12-1, 3.ledd kreves det reguleringsplan ved større anleggstiltak som kan få vesentlige virkninger for miljøet. Pbl er en sektorovergripende lov som ikke kan tilsidesettes av skogloven eller andre særlover. Hverken pbl § 1-3 eller skogloven har for øvrig bestemmelser som hjemler unntak fra plankravet.

Den nødvendige reguleringsplan skal behandles i h.t. markalovens § 7,2. ledd som innebærer krav til stadfestelse i departementet basert på Klima- og miljødepartementets vurdering av tiltakets forenlighet med markalovens formål.



Sivilombudet har i sin sak 2017 / 142 ikke behandlet ovenstående rettslige anførsler. Stortinget vedtok ingen unntak fra pbl §12-1 ved behandling av markaloven. Upresise uttalelser fra lovforarbeidene tilsidesetter ikke klare lovtekster. En begrenset uhjemlet praksis etter landbruksveiforskriften etablerer ikke en ny rettstilstand.

Landbruksveiforskriften har ikke et hjemmelsgrunnlag som overstyrer pbl (§ 12-1) med tilhørende behandlingskrav etter markalovens § 7,2.ledd.»

Saksforholdet forutsettes kjent av partene, og vi behandler klagesaken uavhengig av NOA sine øvrige saksanlegg mot grunneier og Nordre Follo kommune.

Statsforvalterens vurdering:

Spørsmålet i denne saken er om kommunen som planmyndighet, skulle ha utarbeidet en reguleringsplan for veianlegget, før kommunen som skogbruksmyndighet, traff vedtaket om å tillate veibyggingen etter landbruksveiforskriften.

Videre om reguleringsplanen når veien anlegges innenfor markalovens virkeområde (Marka), først blir bindende når den er godkjent av Klima- og miljødepartementet (KLD), jf. markaloven § 7 andre ledd.

Det følger av pbl § 12-1 tredje ledd første punktum at det skal utarbeides reguleringsplan for «*større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn*». Hvilke tiltak som er omfattet er ikke nærmere definert, men nedslagsfeltet for reguleringsplikten er omtalt slik i Ot.prp. nr. 51 (1987-88) s. 53-54:

«Hovedkriteriet for reguleringsplikten må være om tiltaket i seg selv eller de konsekvenser det kan gi, vil fremkalle vesentlige endringer i det bestående miljø, eller utløse behov for andre tiltak m.v. som samlet kan gi større virkninger. Dette kriteriet må kombineres med hensynet til å gi offentligheten adgang til å gjøre sine synspunkter gjeldende før endelig beslutning om tiltakets gjennomføring treffes.»

Ansvar for å utarbeide reguleringsplan er lagt på kommunen, jf. § 12-1 andre ledd. Private kan ikke kreve at kommunen utarbeider en reguleringsplan. Det er opp til kommunale myndigheters skjønn om et område skal tas opp til regulering. Kommunen kan derfor ikke bruke reguleringsplanplikten som selvstendig avslagsgrunn overfor private. Den rettslige virkningen overfor private må følge av loven selv.

Det følger av pbl §§ 12-4 tredje ledd og 12-1 tredje ledd andre punktum at manglende reguleringsplan får virkning for tiltak som er søknadspliktige etter byggesaksdelen i loven. Vi siterer fra kommentarutgaven til pbl ved Innjord/Zimmermann:

«Ut fra den historiske bakgrunnen må også dagens lov forstås slik at det generelle kravet i § 12-1 tredje ledd første punktum om utarbeidelse av reguleringsplan for «gjennomføring» av større bygge- og anleggstiltak mv., retter seg mot kommunen, mens forholdet til private rettssubjekter reguleres av tredje ledd andre punktum om at det ikke kan gis «tillatelse» til slike tiltak før det foreligger reguleringsplan. Rent umiddelbart kan kanskje en slik analyse av forholdet mellom tredje ledd første og andre punktum fremstå som en ren akademisk øvelse. Spørsmålet vil imidlertid kunne få praktisk betydning for tiltak som er unntatt fra søknadsplikt, og som derfor kan gjennomføres uten tillatelse etter § 20-2, jf. § 21-4.»



Landbruksveier er unntatt fra søknadsplikten etter pbl § 20-6 jf. byggesaksforskriften (SAK 10) § 4-3 bokstav e. Begrunnelsen for unntaket er at landbruksveier får en tilfredsstillende behandling etter landbruksveiforskriften.

En skogsbilvei skal prosjekteres i tråd med normaler for landbruksveier fastsatt av Landbruks- og matdepartementet. Veinormalen inneholder tekniske og geometriske krav som skal sikre at veiene er tilpasset moderne transportutstyr, herunder lengre og tyngre tømmervogntog. Prosjekteringen forutsetter driftsteknisk og skogfaglig kompetanse, og kommunen kan stille krav om bruk av godkjent (sertifisert) veiplanlegger.

Landbruksveiforskriften har egne saksbehandlingsregler i § 3-1 som sikrer medvirkning og uttalerett for berørte parter og offentlige instanser. Organisasjoner hvis formål blir berørt av veiltaket er også gitt klagerett, noe denne saken er et eksempel på.

Saksbehandlingsreglene i landbruksveiforskriften sikrer på samme måte som saksbehandlingsreglene for reguleringsplaner i pbl, en demokratisk beslutningsprosess. Offentligheten får adgang til å gjøre sine synspunkter gjeldende før endelig beslutning om tiltakets gjennomføring treffes. Den delen av begrunnelsen for reguleringsplikten etter pbl § 12-1 tredje ledd første punktum er derved oppfylt.

Forskrift om skogbehandling og skogsdrift i Oslo og nærliggende kommuner (markaforskriften) vedtatt med hjemmel i skogbruksloven § 13, bestemmer også i § 8 andre ledd at naturvern- og friluftsansjoner skal få høve til å uttale seg før vedtak blir fattet etter landbruksveiforskriften innenfor Marka.

Landbruksveier inngår ikke i unntaket fra reguleringsplikten i pbl § 12-1 tredje ledd tredje punktum. Unntaket fra plankravet i tredje punktum må ses i sammenheng med at departementet (det vil si Olje- og energidepartementet, jf. kronprinsregentens resolusjon 26. juni 2009) kan bestemme at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig arealplan. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret, og statlige arealplaner er å anse som en unntaksordning i forhold til det ordinære plansystemet.

Byggesaksforskriften (SAK) stiller heller ikke krav om reguleringsplan for å unnta landbruksveiene fra søknadsplikten etter pbl. Til sammenligning så er fritaket fra byggesaksbehandling for offentlige veganlegg etter vegloven i § 4-3 bokstav a) betinget av at tiltaket er detaljert avklart i gjeldende reguleringsplan. Vi siterer også fra kommentarutgaven v/ Innjord/Zimmermann:

«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.»

Krav om konsekvensutredning etter konsekvensutredningsforskriften (FOR-2017-06-21-854) gjelder for større skogsbilveitiltak etter landbruksveiforskriften § 2-2.



NOA viser til at pbl er en sektorovergripende lov, og at plikten til å utarbeide reguleringsplan verken kan tilsidesettes av skogbruksloven eller andre sektorlover. Det står noe uklart for Statsforvalteren hva NOA sikter til her. Pbl er en såkalt sektorovergripende lov da den innfører et felles plansystem for å oppnå reell samordning på tvers av kommunal, regional og statlig sektor. Vi siterer fra merknader til formålsbestemmelsen i § 1-1 (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)):

«Paragrafen gir signaler om at plan- og bygningsloven er et sektorovergripende verktøy for samfunnsutviklingen i kommuner og regioner.»

Loven er generell, og generelle regler vil ut fra lex specialis-prinsippet vike for regel i særlov hvis det skulle oppstått en såkalt lovkonflikt. Det er ikke situasjonen her.

En skogsbilvei er omfattet av pbl, og er et tiltak etter pbl § 1-6 som ikke kan være i strid med plan. Skogsbilveier anlegges i områder avsatt til LNF-formål i kommuneplanens arealdel. Behandlingen av veisøknader etter landbruksveiforskriften forutsetter at hovedformålet med veien er landbruk, jf. forskriftens virkeområde i § 1-3. Når veiltaket er et landbrukstiltak faller det inn under landbruksbegrepet i arealformålet LNF, og kan gjennomføres direkte på grunnlag av kommuneplanens arealdel.

Arealformålet LNF er etter pbl § 11-7 nr. 5, en bunden arealkategori som må angis samlet i kommuneplanens arealdel. Det innebærer at det i disse områdene ikke kan legges restriksjoner/begrensninger på landbruksdriften for å fremme friluftsliv- eller naturverninteresser. Forholdet mellom natur- og friluftslivinteresser på den ene side og næringsinteressene på den annen side reguleres i jordloven, skogbruksloven, friluftslivsloven og naturmangfoldloven. Vi siterer fra kommentarutgaven v/ Innjord/Zimmermann:

«Den formålssammenhengsløsningen loven angir i andre ledd nr. 5, er i utgangspunktet bunden, det vil si at det i kommuneplanens arealdel ikke er adgang til å dele opp arealformålet LNF(R) ved for eksempel å legge ut særskilte landbruksområder eller særskilte friluftslivsområder. [side 248] Dette er i samsvar med det som gjaldt etter loven av 1985, og fremgår også motsetningsvis av § 12-5 første ledd nr. 5, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 232.»

En reguleringsplan detaljerer arealbruken nærmere, og inneholder både kart og bestemmelser. Reguleringsbestemmelsene knytter seg til bestemte reguleringsformål på plankartet. Loven åpner i dag for å splitte opp arealformålet LNF på reguleringsplannivå. Om endringen i forhold til tidligere lov, innebærer at det i et område avsatt til landbruksformål kan legges restriksjoner på landbruksdriften av hensyn til friluftsliv- eller naturinteresser er ikke avklart. Vi siterer fra lovkommentaren (Gyldendal rettsdata):

«Selv om man kan spalte opp underformålene som nevnt, synes det, etter forarbeidene, fortsatt uklart om man kan styre jord- og skogbruksrelatert virksomhet, eller reindrift, av hensyn til naturvern og friluftsliv, i områder som reguleres med hjemmel i nr. 5. Etter tidligere lovgivning har dette ikke vært mulig innenfor regulerte landbruksområder (tidligere § 25 første ledd nr. 2).»

Reguleringsbestemmelser griper inn i eierrådigheten, og må derfor ha hjemmel i lov. Hjemmelen følger av pbl § 12-7 og bestemmelsen tar sikte på å være uttømmende. En reguleringsbestemmelse som faller utenfor opplistingen i § 12-7, vil være ugyldig. Hvilke bestemmelser som eventuelt er aktuelle for en landbruksvei i en reguleringsplan er ikke nevnt.



NOA bygger sin juridiske forståelse på rapport 2020:17 om «Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen» utarbeidet av By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) ved OsloMet. Rapporten konkluderer bl.a. med at reguleringsplikten etter pbl 12-1 tredje ledd gjelder for veiltak som skal godkjennes etter landbruksveiforskriften.

Pbl gjelder for hele landet, og spørsmålet om landbruksveier kan være reguleringspliktige tiltak etter pbl § 12-1 tredje ledd første punktum, får derfor landsdekkende betydning. Vi har tatt opp tolkningsspørsmålet med Kommunal -og distriktsdepartementet (KDD) i brev herfra 06.01.23 for å få en endelig avklaring på rettsspørsmålet.

Skogsbilveinettet er et avgjørende rammevilkår for en konkurranseutsatt næring som skogbruket. Landbruksveiene/skogsveinettet inngår som en viktig del av infrastrukturen, og sikrer næringen nødvendige rammevilkår for å kunne ta skogens fornybare ressurser i bruk. Veiene er også viktige i beredskapssammenheng, i krisesituasjoner og for friluftslivet. Et tosporet system der både skogbruksmyndigheten og planmyndigheten er gitt vedtakskompetanse, vil føre til samordningsutfordringer og mindre forutsigbarhet for skogeier. Søknadsplikten for skogsveier følger i dag også direkte av skogbruksloven § 7, og søknaden skal etter forvaltningsloven § 11 a forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.

NOA sin anførsel om at reguleringsplan for skogsbilvei anlagt i Marka, også må godkjennes av Klima- og miljøverndepartementet for å sikre at veiltaket er i samsvar med markalovens formål før planen blir bindende, jf. markaloven § 7 andre ledd, bygger på rapport 2020:17 om «Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen». Konklusjonen i rapporten under punkt 3.2.5 om markaloven, bygger igjen på forutsetningen om at reguleringsplikten i pbl § 12-1 tredje ledd første punktum gjelder for landbruksveier.

I klagen viser NOA også til at Sivilombudet i sak 2017 / 142 «ikke har behandlet ovenstående rettslige anførsler. Videre at Stortinget vedtok ingen unntak fra pbl §12-1 ved behandling av markaloven.»

Da markaloven kom inn til Stortinget for behandling, hadde departementet etter høringsrunden utvidet byggeforbudet til også å omfatte landbrukstiltak. Samtidig åpnet departementet for gjennom en ny bestemmelse i § 7 nr. 1 at landbrukstiltak som var vedtatt gjennom reguleringsplan godkjent av KLD kunne tillates i Marka. Vi siterer fra Ot.prp. nr. 23 (2008-2009) punkt 3.6.3 «Departementets vurderinger»:

«Høringsutkastets bestemmelser i § 4 om at arealformålet i Marka skal være landbruks-, natur- og friluftsområde, jf. plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5 opprettholdes. LNF-formålet modifieres imidlertid ved at det generelle bygge- og anleggsforbudet videreføres og utvides noe i lovforslagets § 5, jf. § 4, slik at det nå også omfatter bygge- og anleggstiltak i landbruket.»

Det åpnes likevel i lovforslaget for en begrenset adgang til å gjennomføre landbrukstiltak og visse andre nærmere angitte tiltak. Forutsetningen er at tiltaket er i samsvar med gjeldende plan som er stadfestet av departementet.»

Under Stortingets behandling av markaloven, foreslo Energi- og miljøkomiteen å endre departementets forslag gjennom å unnta landbrukstiltakene i sin helhet gjennom et unntak fra byggeforbudet i markaloven § 5 andre ledd. Vi siterer fra innstillingen fra energi- og miljøkomiteen (Innst. O. nr. 58 (2008-2009), under komitéens merknader til innledende bestemmelser:



«F l e r t a l l e t peker på at virksomhet innen tradisjonelle næringer som jordbruk og skogbruk har bidratt til – og bidrar fortsatt til – å vedlikeholde Markas verdifulle kulturlandskap, ikke minst ved å sikre og vedlikeholde de tradisjonelle ferdselsvegene i området. På denne måten bidrar denne næringsutøvelsen til å gjøre Marka attraktiv som et friluftsområde, og er viktig for å sikre tilgjengeligheten til naturverdiene i Marka for allmennheten. F l e r t a l l e t mener at jordbruket og skogbruket fortsatt vil være viktige for å bevare og videreutvikle Marka som et attraktivt og tilgjengelig friluftsområde.»

Saken for Sivilombudet (2017/142) som NOA henviser til, gjelder hvilke krav markaloven stiller til behandlingen av søknad om å anlegge landbruksvei innenfor markalovens geografiske virkeområde (Marka). Marka er etter markaloven § 4 første ledd et LNF-område, og ombudet diskuterer hva som ligger i uttrykket at planen må «åpne for» tiltaket. Vi siterer fra uttalelsen:

«Er det tilstrekkelig at den kommunale planen avsetter eller regulerer det aktuelle område til LNF-formål, eller må selve veien være behandlet i og fremgå av planen?

Det er vanskelig å se at ordlyden skulle tilsi at selve veien må være behandlet i og fremgå av planen.

Når det heter at planen kan «åpne for» de nevnte tiltakene, tilsier det tvert imot at det er tilstrekkelig at planen avsetter eller regulerer det aktuelle området til et formål som omfatter et av de opplistede tiltakene.»

Ombudet avslutter saken slik: «Etter lovens ordlyd vil altså LNF-formål «åpne for» etablering av landbruksvei, uavhengig av om veien eksplisitt fremgår av planen.»

Konklusjon:

Statsforvalteren legger til grunn at bygging av en skogsbilvei kan gjennomføres direkte på grunnlag av kommuneplanens arealdel når veien er godkjent etter landbruksveiforskriften. Det foreligger følgelig ikke en kompetansemangel som kan få betydning for gyldigheten av vedtaket. Et plankrav etter pbl § 12-1 tredje ledd er heller ikke en selvstendig avslagsgrunn for tiltak som er unntatt fra søknadsplikt etter pbl, § 20-6 og godkjent etter sektorloven.

Vedtak:

Statsforvalteren opprettholder Nordre Follo kommune sitt vedtak etter landbruksveiforskriften § 3-2 om å tillate bygging av 5,3 km skogsbilvei, hvorav 4,45 km er oppgradering av eksisterende traktorveier til skogsbilvei og 0,85 km er nybygging av skogsbilvei på eiendommen Karlsrud.

Hensynet til naturmangfoldet er ivaretatt gjennom miljøprinsippene i naturmangfoldloven (nml) kap. II. Både kunnskapsgrunnlaget og effekten av tiltaket på naturen er vurdert, og kommer frem av begrunnelsen for vedtaket, jf. nml § 7.

Natur- og friluftsansjoner har også slik markaforskriften § 8 andre ledd anviser, blitt hørt før vedtaket ble truffet.

Vedtaket er endelig.



Med hilsen

Helge Nordby
seksjonssjef
Landbruksavdelingen

Ellen Nitter-Hauge
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Ole Kristen Karlsrud
Nordre Follo kommune
Landbruks- og matdepartementet
Follo landbrukskontor

Postboks 3010	1402	SKI
Postboks 8007 Dep	0030	OSLO
Postboks 183	1431	ÅS