



## Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato:

11.03.2025

Vår ref:

2024/35452

Deres dato:

Kommunens ref:

23/12786

«Mottakernavn»

«Adresse»

«Postnr» «Poststed»

«Kontakt»

Saksbehandler

Gøril Hjelseth

## Omgjøring av tillatelse etter markaloven - Ringerike kommune - utbygging av militært anlegg og vei - Gyrihaugen – gbnr 40/18 m.fl.

Statsforvalteren viser til vårt brev datert 8. oktober 2024 hvor vi varslet mulig omgjøring av Ringerike kommunes vedtak av 7. juni 2021 i sak 43/21 med hjemmel i forvaltningsloven § 35 femte ledd. I vedtaket ga kommunen dispensasjon etter markaloven § 15 for bygging av vei til Gyrihaugen i forbindelse med etablering av et nytt radaranlegg for forsvaret.

Statsforvalteren har behandlet saken med hjemmel i forvaltningsloven § 35 femte ledd, jf. markaloven § 16.

### Statsforvalterens vedtak

**Statsforvalteren omgjør Hovedutvalg for miljø- og arealforvaltning sitt vedtak av 7. juni 2021 i sak 43/21 og avslår søknad om dispensasjon fra markaloven § 15 for bygging av vei til Gyrihaugen.**

**Vedtaket kan påklages til Miljødirektoratet innen tre uker av parter og andre med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven §§ 28-32 og markaloven § 16. En eventuell klage sendes til Statsforvalteren. Dersom vi ikke endrer vedtaket, vil vi sende saken til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.**

### Sakens bakgrunn

Forsvarsbygg søkte den 30. oktober 2020 Ringerike kommune om varig dispensasjon etter markaloven § 15 for bygging av en 2,1 km lang adkomstvei fra Gaupeskarveien opp til toppen av Gyrihaugen. Bakgrunnen for søknaden var et landsomfattende prosjekt for å fornye forsvarets radarkjede, i henhold til Stortingsproposisjon 60S (2018-2019) vedtatt juni 2019. Gyrihaugen var en av lokasjonene som var valgt ut for plassering av en ny radar, ut fra operative vurderinger. I søknaden er det vist til at anlegget som skal bygges på toppen er avhengig av en vei med tilstrekkelig standard for å tilfredsstille militære krav. Veien var viktig for videre drift av anlegget. En midlertidig

E-postadresse:  
[sfospost@statsforvalteren.no](mailto:sfospost@statsforvalteren.no)  
Sikker melding:  
[www.statsforvalteren.no/melding](http://www.statsforvalteren.no/melding)

Postadresse:  
Pb 325  
1502 Moss

Besøksadresse:  
Moss: Vogts gate 17  
Drammen: Dr. Hansteinsgate 9  
Oslo: Stensberggata 27

Telefon: 69 24 70 00  
[www.statsforvalteren.no/os](http://www.statsforvalteren.no/os)  
Org.nr. 974 761 319



vei var derfor ikke aktuelt. Forsvarsbygg opplyser i søknaden at det er lagt inn forslag til tømmerplasser langs veien etter dialog med grunneierne, med tanke på senere skogsdrift fra grunneiers side.

Området innehar et stort naturmangfold med flere truede arter. Det ble kartlagt totalt 7 ulike rødlistede arter under undersøkelsen i forbindelse med planlegging av veitraséen. Gyrihaugen er for mange også forbundet med forskjellige sagntradisjoner, og har dermed også kulturminneinteresser.

Klima- og miljøvernavdelingen hos Statsforvalteren uttalte seg til søknaden i brev datert 11. mai 2021. Vi siterer fra uttalelsen:

Når det gjelder det omsøkte alternativet ser vi at adkomstveien er planlagt med til dels stor bredde og flere snuplasser for tømmer langs traséen. Veien berører også et område med sårbare arter og naturtyper, i tillegg til at den vil få stor landskapsvirkning. Vi mener derfor det er viktig at traséen bygges så skånsomt som mulig og tilpasses terrenget. De planlagte snuplassene for tømmer øker terrenginngrepet og bør derfor tas ut av planen. En eventuell bruk av adkomstveien til skogsdrift vil ytterligere kunne øke de negative konsekvensene for naturverdiene og landskapet.

...

Vi legger vekt på at det er sterke samfunnsinteresser knytte til tiltaket. Videre er det utredet for flere alternativer for å sikre et best mulig beslutningsgrunnlag. Ut fra vedlagte opplysninger vil vi derfor ikke motsette oss at det omsøkte tiltaket, alternativ 1, blir godkjent. Dette forutsetter imidlertid at vilkårene som vi har vist til ovenfor, blir innarbeidet i vedtaket.

Hovedutvalget for miljø- og arealforvaltning i kommunen innvilget søknaden i møte den 7. juni 2021 (sak 43/21). Søknaden ble unntatt fra behandling etter plan- og bygningsloven på grunn av anleggets skjermingsverdi, jf. lovens § 20-7. Det ble gitt dispensasjon etter markaloven § 15 fra lovens § 5 om forbud mot bygge- og anleggstiltak for bygging av veien. Hovedutvalgets vedtak lyder slik:

1. Søknaden om dispensasjon fra markaloven § 5 for å bygge vei, *alternativ 1* til

Gyrihaugen innvilges jf. markaloven § 15 med følgende vilkår:

1. Veien skal bygges med så liten veibredde som mulig. Det skal ikke etableres snuplasser/tømmerplasser innenfor skravert område som vist i figur 5 på side 19 i notat fra Biofokus, datert 21.10.2020.
2. Eksisterende vegetasjon skal i størst mulig grad bevares under anleggsperioden. Ved bygging av vei skal det gjøres avbøtende tiltak som følger tabell 2 på side 17 i notat fra Biofokus, datert 21.10.2020. Bygging skal også følge tabell på side 9- 17 i miljøoppfølgingsplan datert 23.11.2020.
3. Det skal ikke gjøres annen opparbeiding av areal i området enn bygging av veien.
4. Midlertidige terrenginngrep som følge av bygging av veien skal restaureres og terreng tilbakeføres til stedefen og naturlig vegetasjon med stedefegne masser.
5. Veien skal ikke ryddes for snø med mindre det er nødvendig av operative grunner eller i forbindelse med godkjent tømmerdrift.



Vedtaket ble påklaget av Naturvernforbundet Oslo og Akershus (NOA) og Oslo og Omland Friluftsråd (OOF), men klagen ble senere trukket. Saken var dermed ikke til behandling hos Statsforvalteren som klageinstans etter markaloven.

Under byggingen av veien oppstod det usikkerhet om det var mulig å ha radaranlegget på Gyrihaugen. Forsvaret kunngjorde i en pressemelding 11. juli 2023 at det planlagte anlegget måtte bygges en annet sted.<sup>1</sup> Begrunnelsen var at nye omfattende tester viste at den planlagte radaren ville forstyrre andre anlegg i nærheten. Veien på 2 km var da ferdig bygget og har medført store naturinngrep i området.

Kommunens administrasjon sendte den 29. september 2023 et forhåndsvarsel til Forsvarsbygg om mulig omgjøring av vedtaket etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, og varsel om mulig pålegg om retting etter markaloven § 18.

Saken ble lagt frem for Hovedutvalget for miljø- og arealforvaltning for å avgjøre om utvalgets dispensasjonsvedtak fra 2021 skulle omgjøres. Administrasjonen innstilte på å omgjøre vedtaket av 7. juni 2021 med hjemmel i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Administrasjonen argumenterte med at dispensasjonsvedtaket bygget på feil faktisk grunnlag og at feilen hadde virket inn på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Hovedutvalget fattet følgende vedtak den 19. august 2024 i sak 58/24, med fem mot fire stemmer:

1. Dispensasjonsvedtak i sak 43/21 opprettholdes.
2. Kommunen går i dialog med Forsvarsbygg og berørte grunneiere om istandsetting.
3. Omforent plan for istandsetting legges fram til godkjenning i HMA.

Statsforvalteren mottok en kopi av vedtaket den 20. august 2024.

NOA klaget på vedtaket i brev datert 9. september 2024 til Statsforvalteren, med tillegg i epost 16. september 2024. Vi viser til anførselene som fremgår der.

I e-post 23. september 2024 har Erik Aslaksen bedt Statsforvalteren om å anke utvalgets avgjørelse til kommunestyret. Aslaksen opplyser at Gaupeskarveien som leder opp til Gyrihaugveien nå er kommersialisert ved at hvem som helst kan betale 70 kroner for å kjøre inn i Marka. Han opplyser at bommen står ulåst, og at det ikke er noen skilting om at det er eventuelle restriksjoner på bruk av veien. Aslaksen viser til at dette har medført en markant trafikk av personbiler, ATV-er og mopeder til toppen av Gyrihaugen, og at dette er til stor sjenanse for turgåere som bruker området.

OOF har i brev datert 24. september 2024 bedt Statsforvalteren om å vurdere omgjøring av kommunens dispensasjonsvedtak fra 2021. Vi viser til anførselene i brevet.

I brev datert 8. oktober 2024 varslet Statsforvalteren om at vi vurderte å omgjøre utvalgets vedtak av 7. juni 2021 i sak 43/21 med hjemmel i forvaltningsloven § 35 femte ledd.

NOA har uttalt seg til forhåndsvarselet i brev datert 18. oktober 2024 og 10. januar 2025. Organisasjonen anfører i hovedsak følgende:

---

<sup>1</sup> [Forsvaret skrinlegger radaranlegg på Gyrihaugen - Forsvaret](#)



- Det følger av artikkel i Teknisk Ukeblad 24. juni 2024 at signalkonflikten mellom Forsvarets satellittstasjon på Eggemoen og planlagt ny radar på Gyrihaugen var avdekket allerede i god tid før veiarbeidene ble påbegynt.
- Tross Cyberforsvarets varsel ble ingen føre-var-hensyn iverksatt og anleggsstart ble påbegynt som planlagt forsommeren 2022.
- Resultatet er en helt unødvendig rasering av et svært verdifullt natur- og friluftslivsområde.
- Avtalen mellom Forsvarsbygg og grunneierne om adkomstveien til Gyrihaugen må kjennes ugyldig av Statsforvalteren.

Tore Strande har på vegne av grunneierne<sup>2</sup> til veien kommet med merknader til varselet i eposter 31. oktober og 29. november 2024. Grunneierne skriver i hovedsak at de ikke ser grunn til omgjøring av kommunens vedtak av 19. august 2024 om å la veien ligge. Grunneierne ønsker å la både kommunens vedtak og veien bli stående.

Forsvarsbygg har uttalt seg til varselet i brev datert 26. november 2024. Vi oppsummerer hovedpunktene i brevet slik:

- Det må særskilte og kvalifiserte omstendigheter til før vedtaket kan omgjøres etter forvaltningsloven § 35 femte ledd.
- Dette innebærer at det ikke vil være omgjøringsadgang etter en konstatering av allmenne hensyn alene, uansett tyngde.
- Dersom det er preventive og/eller presedenshensyn Statsforvalteren mener å legge til grunn, kan ikke disse føre frem. Både partsstillingen og den konkrete saken er helt ekstraordinær, vil ha svært begrenset prinsipiell betydning, og vil stride mot hensynene som legges til grunn for handlingsrommet staten skal ha.
- Det foreligger ikke tilstrekkelig grunnlag for en omgjøring etter denne bestemmelsen. De relevante hensynene veier samlet sett ikke tungt nok til å oppfylle kravet om kvalifisert interesseovervekt.
- Statsforvalteren må i alle tilfelle, for å kunne fatte et omgjøringsvedtak, redegjøre for hvilke allmenne hensyn de mener å kunne gjøre gjeldende, og hvorfor disse veier vesentlig tyngre enn de hensyn som taler imot.
- Det finnes en historisk praksis der dispensasjoner er gitt til statlige sikkerhetstiltak, selv innenfor verneområder og i forbudsområder. Når slike tiltak tilrettelegger for nasjonal sikkerhet, som et radaranlegg, har tidligere vedtak og dispensasjoner alltid hatt en mer permanent karakter, selv om en meget stor andel av tiltakene senere endres, avsluttes eller legges ned. En omgjøring i denne saken kan skape en problematisk presedens som risikerer å undergrave dispensasjoner for fremtidige, nødvendige statlige tiltak i og utenfor verneområder.
- Om omgjøring vurderes etter naturvern hensyn, må Statsforvalteren dokumentere en kvalifisert interesseovervekt som går utover generelle naturvernshensyn når veien allerede

---

<sup>2</sup> Magnus Kjos, Christen Sveaas, Terje Magen bakken og Tore Strande



er bygget og skaden ikke kan rettes opp. En omgjøring vil i så fall i realiteten bli hjemlet i en teoretisk naturvern hensikt uten konkret virkning.

- Det skal ikke gjennomføres noen nye tiltak som gjør tiltaket mer kvalitativt eller kvantitativt omfangsrikt. Tvert om har Forsvarsbygg siden avviklingen ble en realitet, vært klare på at vi vil rydde opp i tett dialog med kommunen og andre berørte interessenter. Forsvarsbygg vil med andre ord redusere naturinngrepet.
- Forsvarsbygg ber Statsforvalteren nøye vurdere forholdsmessigheten i det varslede tiltaket.

Forsvarsbygg har, etter anmodning fra Statsforvalteren, oversendt kopi av avtalene som er inngått med de enkelte grunneierne i forbindelse med gjennomføringen av tiltaket. Forsvarsbygg har i epost 20. januar 2025 opplyst at ingen av avtalene formelt er sagt opp ennå, og at de avventer endelig avklaring på nødvendige tiltak først.

## **Statsforvalterens vurdering**

### **1. Statsforvalterens myndighet i saken**

Hovedutvalget for miljø- og arealforvaltning kom, ved sin behandling av saken den 19. august 2024, til at det *ikke* var grunnlag for å omgjøre sitt eget vedtak av 7. juni 2021 om dispensasjon for tiltaket etter markaloven § 15. Et flertall i utvalget (5 – 4) kom til at dispensasjonsvedtaket fra 2021 ikke var ugyldig etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, og vedtaket om dispensasjon for bygging av veien ble dermed opprettholdt.

Erik Aslaksen har bedt Statsforvalteren om å anke hovedutvalgets vedtak inn for kommunestyret. Kommunestyret har en generell adgang til å omgjøre vedtak som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen, hvis disse selv kunne ha omgjort vedtaket, jf. kommuneloven § 22-1 tredje ledd. Kommunestyret har ikke brukt denne myndigheten i dette tilfellet, og Statsforvalteren har etter regelverket ikke anledning til å instruere kommunestyret om å benytte denne myndigheten.

Etter kommuneloven § 27-2 første ledd kan minst tre medlemmer av kommunestyret kreve at Statsforvalteren gjennomfører en lovlighetskontroll av et kommunalt fattet vedtak. Det har ikke vært reist et slikt krav om lovlighetskontroll i dette tilfellet.

Etter markaloven § 16 første ledd andre setning kan Statsforvalteren klage på kommunens dispensasjonsvedtak etter § 15 og andre vedtak som kommunen treffer etter loven. En slik klage må fremmes innen tre uker fra vedtaket er truffet. Det var ikke aktuelt for Statsforvalteren å benytte denne klageretten i forbindelse med utvalgets vedtak av 7. juni 2021, ettersom det på det tidspunktet ikke forelå opplysninger om at radaranlegget likevel ikke kunne bygges på Gyrihaugen.

Dersom en kommune omgjør et enkeltvedtak som det selv har fattet etter forvaltningsloven § 35 første ledd, regnes omgjøringen som et nytt enkeltvedtak slik at blant annet regelen i forvaltningsloven § 28 om klagerett kommer til anvendelse. Dersom kommunen kommer til at det *ikke* vil omgjøre, er ikke dette et enkeltvedtak, og det kan da heller ikke påklages. Dette henger sammen med at en beslutning om ikke å omgjøre ikke vil påvirke rettighetene eller pliktene til en eller flere bestemte personer, jf. definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 bokstav b.



Det er dermed ikke klagerett etter forvaltningslovens regler på utvalgets vedtak av 18. august 2024 om ikke å omgjøre tidligere vedtak. Statsforvalteren anser derfor henvendelsene fra NOA, OOF og Erik Aslaksen som anmodninger om at vi, som klageinstans for saker etter markaloven, vurderer om det er grunnlag for å omgjøre vedtak kommunen har fattet i saken med hjemmel i forvaltningsloven § 35 (omgjøring av vedtak uten klage).

Forvaltningens vedtak er som utgangspunkt rettslig bindende, både for dem vedtaket gjelder og for forvaltningen selv. Hensynet til partens rettsikkerhet og forutberegnelighet, det vil si at man skal kunne stole på at den gitte tillatelsen blir opprettholdt og at det skal være mulig å fortsette driften av virksomheten på noenlunde stabile vilkår, tilsier at forvaltningen ikke uten videre bør kunne endre det fattede vedtaket.<sup>3</sup> I visse tilfeller har likevel forvaltningen behov for å kunne endre fattede vedtak, for eksempel fordi vedtaket er ugyldig eller fordi tungtveiende samfunnshensyn tilsier at det ikke kan bli stående slik det er.

Kommunens administrasjon mente det var grunnlag for å omgjøre 2021-vedtaket med hjemmel i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, dvs. at vedtaket måtte regnes som ugyldig fordi feil faktum ble lagt til grunn. Hovedutvalget kom imidlertid til at det *ikke* var grunnlag for å omgjøre vedtaket som ugyldig.

At et vedtak er ugyldig, innebærer at det har feil som gjør at det kanskje ikke får de rettsvirkningene som det skulle hatt. Ugyldighetslæren er ulovfestet og går i grove trekk ut på at det må foreligge feil ved vedtakets innhold, f.eks. fordi det bygger på feil fakta (*materielle feil*), at det er fattet av et organ som ikke hadde myndighet til det (*personelle feil*), eller at det er begått saksbehandlingsfeil ved behandlingen av saken (*prosessuelle feil*). Brudd på saksbehandlingsreglene får bare konsekvenser for vedtakets gyldighet hvis feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Det følger av forvaltningsloven § 35 andre ledd at dersom vilkårene i § 35 første ledd foreligger, kan vedtaket også omgjøres av klageinstansen eller av annet overordnet organ. Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus er klageinstans for vedtak kommunene treffer etter markaloven, jf. markaloven § 16. I forarbeidene til markaloven er det forutsatt at Statsforvalteren, som klageinstans for kommunale vedtak, vil kunne omgjøre kommunens vedtak også uten at det er påklaget, jf. forvaltningsloven § 35.<sup>4</sup>

Vi slutter oss til kommuneadministrasjonens vurdering om at feil faktum *kan* føre til at et vedtak må anses ugyldig. Vurderingen må etter vår oppfatning knytte seg til kommunens vedtakstidspunkt, dvs. om det faktum som forelå på tidspunktet for kommunens tillatelse var feil på noen måte. Vi forstår faktum slik at de nye opplysningene kom frem etter at Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) hadde gjennomført omfattende interferens- og robusthetstester av radaren, dvs. *etter* at tillatelsen til tiltaket var gitt. Statsforvalteren er derfor i tvil om 2021-vedtaket kan anses ugyldig etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Etter vår oppfatning kan det uansett være grunnlag for å omgjøre vedtaket med hjemmel i forvaltningsloven § 35 femte ledd (se nedenfor).

NOA har bedt Statsforvalteren om å vurdere gyldigheten av avtalene som Forsvarsbygg har inngått med grunneierne. Vi presiserer at avtalene mellom Forsvarsbygg og den enkelte grunneier er et

---

<sup>3</sup> «Forvaltningsloven i kommunene» av Kyrre Grimstad og Siri Halvorsen, Kommuneforlaget 2011, s. 511.

<sup>4</sup> Se Ot.prp. nr. 23 (2008-2009) s. 47



privatrettslig forhold mellom partene. Statsforvalteren har ikke myndighet til å gripe inn i privatrettslige forhold, hverken etter forvaltningsloven eller kommuneloven.

## **2. Generelt om omgjøringsadgangen etter forvaltningsloven § 35 femte ledd**

Bestemmelsen i § 35 femte ledd lyder slik:

De begrensninger i adgangen til å omgjøre et vedtak som er forutsatt i første, annet og tredje ledd, gjelder ikke når endringsadgangen følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

I dette tilfellet følger ikke endringsadgangen av noen særlov. Vi kan heller ikke se at det følger en omgjøringsadgang direkte av vedtaket selv, selv om det kan argumenteres for at bruken av veien i forbindelse med drift av radaranlegget var en viktig forutsetning for tillatelsen.

Spørsmålet er om «alminnelige forvaltningsrettslige regler», dvs. uløvfestede omgjøringsregler, tilsier en omgjøring i dette tilfellet. I forarbeidene til forvaltningsloven er det gitt uttrykk for at en vil kunne ta i betraktning endrede forhold vedrørende partens person eller virksomhet, endringer i den ytre situasjon, nye erfaringer m.m., jf. Ot.prp. 3 (1976-77) s. 99.

Bestemmelsen gir dermed en generell adgang til omgjøring av forvaltningsvedtak, i prinsippet uavhengig av hvor lang tid som har gått siden vedtaket ble fattet, og også til skade for de som er tilgodesett i vedtaket. I praksis gir bestemmelsen en anvisning på en kvalifisert interesseavveining, det vil si at de hensynene som taler for en omgjøring må veie vesentlig tyngre enn hensynene som taler mot. Dette er i forarbeidene til forvaltningsloven formulert som et prinsipp om at et vedtak kan omgjøres dersom partene ut fra en helhetsvurdering åpenbart ikke kan ha et rimelig krav på at vedtaket skal bli stående slik det er.<sup>5</sup>

For at omgjøring skal kunne skje, må de hensyn som taler for omgjøring veie vesentlig tyngre enn de som taler mot, jf. Eckhoff, Smith, Forvaltningsrett, 8. utgave s. 296 flg. I fortsettelsen står det videre:

Om hvor sterke de hensyn som taler for, i seg selv må være for å begrunne omgjøring, kan det ikke sies så mye generelt. Det spiller en rolle om vedtaket er av en slik art at det er viktig for folk å kunne innrette seg etter det. Ellers beror meget på hvor sterke interesser den private har i at vedtaket blir stående, om omgjøring vil endre den bestående tilstand, hvor meget parten har innrettet seg etter vedtaket, og hvor vidtrekkende endringer det er tale om.

Nye fakta som er kommet til etter at vedtaket ble truffet, kan få stor betydning i avveiningen. Et klart eksempel har man når den som vedtaket er til gunst for, har foretatt handlinger som har preg av mislighold; en konsesjonshaver har for eksempel brutt plikter som han er pålagt, misbrukt konsesjonen eller oppført seg på en måte som viser at han er uskikket til å ha den. Det må antas at vesentlig mislighold gir grunnlag for å tilbakekalle begunstigende vedtak generelt. Og selv om misligholdet ikke er vesentlig, kan det begrunne nye vilkår.

Også endringer i de faktiske forhold som den som nyter godt av vedtaket ikke har ansvar for, kan i visse tilfelle gi grunnlag for omgjøring ut fra synspunkter beslektet med privatrettens

---

<sup>5</sup> Se Forvaltningskomiteens innstilling, s. 241



lære om bristende forutsetninger. Men ikke enhver brist i forutsetningene for vedtaket gir kompetanse til omgjøring. Her som ellers må det foretas en avveining. På den ene siden må det tas hensyn til hvor relevante og vesentlige endringene er, på den annen side må det legges vekt på hvor sterk interesse den private har i at vedtaket opprettholdes, og hvor viktig det er at folk kan innrette seg i tillit til vedtak av den art det gjelder.

Tilsvarende synspunkter er fremholdt av Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 3. utgave, 2007, s. 553 flg. og Woxholth, Forvaltningsloven, 4. utgave, 2006, s. 541 flg. Det er altså en bred interesseavveining som skal foretas.

Ut fra praksis og juridisk teori kan det skilles ut to typer tilfeller der det særlig kan være aktuelt med omgjøring på ulovfestet grunnlag; når nye faktiske omstendigheter har inntrådt, og når tungtveiende allmenne hensyn tilsier det.<sup>6</sup>

For det første kan det være grunnlag for omgjøring dersom det har inntrådt nye faktiske omstendigheter siden det opprinnelige vedtaket. Det kan også tenkes at nye omstendigheter har kommet til siden vedtaket ble fattet, slik tilfellet er i denne saken hvor Forsvarets forskningsinstitutt gjorde nærmere undersøkelser etter at tillatelsen var gitt.

For det andre kan et vedtak omgjøres til ugunst for en part dersom tungtveiende allmenne hensyn tilsier det.

Ved omgjøring til ugunst, som i dette tilfellet, vil hensynet til parten stå mot de hensyn som forvaltningen ønsker å ivareta gjennom omgjøringen.<sup>7</sup>

Vi siterer fra NOU 2019:5 Ny forvaltningslov, side 403, hvor forvaltningslovutvalget gjør rede for gjeldende rett når det gjelder omgjøring etter ulovfestede regler:

Det vil særlig ha betydning om tungtveiende allmenne hensyn tilsier at vedtaket bør endres, og om forholdene har endret seg på noen vesentlig måte siden vedtaket ble truffet. I vurderingen vil det videre spille inn hvor omfattende endring det er tale om å gjøre i vedtaket, om den private part blir kompensert på noen måte, og om parten på noen måte har forårsaket behovet for omgjøring.

Videre siterer vi fra side 412 i NOU-en om omgjøring av gyldige vedtak:

Når det gjelder omgjøring til skade for en part, taler både hensynet til parten og hensynet til tilliten til vedtak generelt for at omgjøringsadgangen bør være snever. Parten bør som hovedregel kunne innrette seg etter et gyldig vedtak. Det bidrar til å øke rettssikkerheten.

Samfunnsmessige styringshensyn gjør seg imidlertid også gjeldende. Det er derfor situasjoner hvor tungtveiende samfunnsmessige hensyn taler for at hensynet til parten bør vike. Det kan f.eks. være at ny kunnskap eller endrete forhold viser at skadevirkningene av en tillatt virksomhet er større enn opprinnelig antatt eller kan motvirkes med lavere kostnader enn tidligere antatt. Det kan videre være at lovens ordning legger opp til en gradvis skjerping av kravene i de enkelte vedtak for å realisere lovens formål bedre etter hvert. I enkelte

---

<sup>6</sup> «Forvaltningsloven i kommunene» av Kyrre Grimstad og Siri Halvorsen, Kommuneforlaget 2011, s. 533

<sup>7</sup> Se NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 402





tilfeller kan demokratihensyn tale for at vedtak bør kunne omgjøres, som der det rett før et valg er truffet vedtak i en omstridt sak og motstanderne av vedtaket vinner flertall ved valget.

Også sakens eller vedtakets karakter vil ha betydning når man vurderer i hvilken grad det bør åpnes for omgjøring til skade for en part. Vedtak som har karakter av tvisteløsning eller etablerer en generell rettsposisjon må normalt ligge fast, mens det kan være større rom for å omgjøre vedtak som tar sikte på å regulere fremtidig virksomhet. Det spiller videre en viktig rolle hvor omfattende omgjøring det er tale om, og om den vil belaste parten mye eller lite. I den sammenheng kan det ha betydning om parten blir kompensert på annen måte, f.eks. ved å få dekket utgifter som parten har pådratt seg i tillit til vedtaket.

Etter gjeldende rett innebærer den alminnelige regelen om omgjøring til skade for en part at omgjøring kan skje for å ivareta tungtveiende allmenne hensyn, når de etter en samlet vurdering veier vesentlig tyngre enn de hensyn som taler mot. Regelen bygger på praksis og juridisk teori, og den er ikke lovfestet utover henvisningen til «alminnelige forvaltningsrettslige regler» i fvl. § 35 femte ledd.

Forvaltningslovutvalget har enstemmig foreslått å videreføre regelen om at det i visse tilfeller skal være adgang til å omgjøre gyldige vedtak til skade for en part. Regelen er formulert slik i utvalgets forslag til ny forvaltningslov § 62 første ledd bokstav d:

Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak hvis

...

d) sterke allmenne eller private interesser som taler for omgjøring, veier vesentlig tyngre enn de hensyn som taler imot

Departementet har foreløpig ikke fremmet noen proposisjon om ny forvaltningslov for Stortinget, men det er ventet at denne vil bli fremmet i løpet av våren. Uttalelsene i forarbeidene indikerer at regelen vil bli videreført også i ny forvaltningslov.

Vi viser også til Sivilombudets uttalelse i sak 2007/1423 hvor ombudet vurderte § 35 femte ledd som en aktuell hjemmel for fylkesmannen til å omgjøre kommunens vedtak. Her hadde Andøy kommune gitt rammetillatelse etter plan- og bygningsloven til oppføring av en ny radarstasjon på fjellet Røyken, og dispenserte fra plikten til å utarbeide reguleringsplan for større bygge- og anleggsarbeider. Klage til Fylkesmannen førte ikke frem, og klagerne brakte saken inn for ombudet. I forbindelse med behandlingen av saken hos ombudet, ba Sivilombudet Fylkesmannen om å vurdere hvorvidt kommunens vedtak kunne omgjøres etter forvaltningsloven § 35 femte ledd.

### **3. Avveining av de ulike hensynene og interessene i saken**

Formålet med markaloven er å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Loven skal sikre Markas grenser og bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner. Det gjelder et generelt forbud mot bygge- og anleggstiltak i Marka etter lovens § 5, og dispensasjon etter § 15 kan bare gis «dersom hensynene i lovens formålsbestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt, og fordelene ved å gi dispensasjon etter en samlet vurdering anses for å være klart større enn ulempene for friluftslivet, naturmiljøet eller allmenne interesser».



Det er klart at tungtveiende forsvarsinteresser lå til grunn for at kommunen i 2021 innvilget dispensasjon fra markaloven for bygging av veien. De tungtveiende samfunnsinteressene var også en grunnleggende forutsetning for at Klima- og miljøvern avdelingen hos Statsforvalteren ikke motsatte seg tiltaket i sin høringsuttalelse til dispensasjonssøknaden den 11. mai 2021.

Når det nå er klart at radaranlegget likevel ikke skal bygges på Gyrihaugen, har den opparbeidede veien ført til store inngrep og skader i terrenget som kunne ha vært unngått dersom forsvaret hadde gjennomført testene på et tidligere tidspunkt. Vi presiserer at det ikke er noe vilkår for omgjøring etter § 35 femte ledd at Forsvarsbygg har opptrådt klanderverdig, men etter gjennomgangen av rettsregelen ovenfor er det etter vår oppfatning relevant å se hen til hvordan forsvaret har opptrådt.

Kommunen skal etter forvaltningsloven § 17 påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I et tilfelle som dette, hvor det er snakk om oppføring av et komplisert teknisk radaranlegg, kan det ikke forventes at kommunen har inngående kjennskap til hva som skal til for at anlegget skal kunne fungere etter sin funksjon. Vi siterer fra NOU-en om ny forvaltningslov, s. 321 om utredningsplikt og beslutningsgrunnlag:

Regler om utredningsplikt legger gjerne utredningsplikten på forvaltningsorganet. Det er naturlig fordi det er forvaltningsorganet som treffer avgjørelsen og derfor er nærmest til å sørge for at beslutningsgrunnlaget er godt nok. I saker som en privat part har tatt initiativ til – f.eks. ved søknad – kan det imidlertid spørres om den private parten iallfall delvis bør ha et ansvar for å bidra til å skaffe til veie et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, og dermed ha en utredningsplikt. Om den private parten bør ha en slik medvirkningsplikt, vil *utvalget* drøfte nærmere i punkt 21.7.

Det vil variere med sakstypen hvilken interesse utredningsplikten først og fremst tjener – offentlige interesser, partens interesse eller andre privates interesse. I saker parten selv tar initiativ til, vil det ofte være for å ivareta offentlige og andre privates interesser at saken utredes ytterligere. Men det kan stille seg annerledes når f.eks. en ressurs svak part ikke greier å klargjøre de relevante faktiske forhold og bakgrunnen for saken selv etter veiledning. Andre private kan ha behov for at saken blir tilstrekkelig utredet av hensyn til dem, f.eks. i utbyggingssaker. I saker som et forvaltningsorgan selv tar opp, vil det være behov for å klarlegge hvilke allmenne eller offentlige interesser som gjør seg gjeldende, at det aktuelle vedtaket vil tjene lovens formål og ikke være en urimelig bruk av offentlige ressurser og klarlegge betydningen for parten.

Etter vår oppfatning har dermed forsvaret som søker også et ansvar for å opplyse saken tilstrekkelig. Mye tyder på at byggingen av veien kunne ha vært unngått dersom Forsvarets forskningsinstitutt hadde gjennomført undersøkelsene på et tidligere tidspunkt.

Vi kan ikke se at Forsvarsbygg har kommet med vektige argumenter som taler mot en omgjøring i dette tilfellet. Forsvarsbygg har pekt på at en omgjøring i denne saken «kan skape en problematisk presedens som risikerer å undergrave dispensasjoner for fremtidige, nødvendige statlige tiltak i og utenfor verneområder». Statsforvalteren har vanskelig for å følge dette resonnementet. En omgjøring i dette tilfellet vil kunne være en påminnelse om viktigheten av å ha et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag før det gis dispensasjoner for bygge- og anleggstilltak i Marka eller i andre vernede områder, og at kravet til et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag gjelder i alle saker – uavhengig av om det er viktige samfunnsinteresser som taler for en utbygging eller ei.



Vår vurdering er at de hensynene som taler for en omgjøring veier vesentlig tyngre enn de hensynene som taler mot. Forsvarsbygg har ikke noe rimelig krav på at tillatelsen blir stående når forsvaret ikke lenger har noen interesse i å nyttiggjøre seg av tillatelsen. Vi kan dermed ikke se at forsvaret har noen berettiget eller beskyttelsesverdig forventning om at tillatelsen blir stående når forutsetningene for den har endret seg.

Vi kan heller ikke se at hensynet til andre private parter som har innrettet seg etter kommunens vedtak bør veie særlig tungt i saken. Det er på det rene at Forsvarsbygg søkte om en varig dispensasjon, dvs. ikke tidsbegrenset, og at bakgrunnen for søknaden var å oppføre et radaranlegg som må anses som et anlegg som er ment å ha en lang varighet. Grunneierne som har inngått avtaler med Forsvarsbygg om avståelse av grunn i forbindelse med bygging av veien kan derfor ikke sies å ha hatt en sterk forventning om at forsvarets interesse i området skulle være så kortvarig som den ble.

Bruken av veien i dag er ikke i samsvar med de forutsetningene som lå til grunn for tillatelsen som ble gitt i 2021, og vi ser at det er vanskelig for kommunen å regulere bruken av veien etter reglene i markaloven.

Etter en helhetsvurdering har vi kommet til at både nye faktiske omstendigheter og tungtveiende allmenne hensyn tilsier en omgjøring av tillatelsen i dette tilfellet. Rimelighetsbetraktninger tilsier også at «staten bør rydde opp når den har trådt feil», dvs. at det skal noe mindre til for å omgjøre et vedtak til ugunst for en part når parten er en statlig aktør, enn om parten er en privatperson.

I saker som Statsforvalteren behandler som klageinstans, plikter vi å legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 tredje ledd. Denne regelen slår fast at vi som klageinstans ikke bare har en adgang, men også en plikt til å legge vekt på kommunens vurdering i saker der kommunen har særlig lokalkunnskap eller en særlig lokalpolitisk eller sakkyndig forankring.<sup>8</sup>

I dette tilfellet har vi ikke saken til behandling som klagesak, men har valgt å bruke omgjøringsmyndigheten etter forvaltningsloven § 35 femte ledd. Hensynet til det kommunale selvstyret går ikke eksplisitt frem av denne bestemmelsen, men prinsippet om det kommunale selvstyret er lovfestet i kommunelovens kapittel 2. Det går frem av kommuneloven § 2-2 første ledd at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Her slås det fast to grunnleggende krav til begrunnelsen for å gjøre inngrep i det kommunale selvstyret. For det første stilles det krav til det formålet som inngrepet tar sikte på å ivareta – «å ivareta nasjonale mål». For det andre at slike inngrep ikke må gå lenger enn «det som er nødvendig» for å ivareta disse.

Markaområdet strekker seg over et 1700 km<sup>2</sup> stort område og berører 17 kommuner med totalt 1,2 millioner innbyggere. Formålet med markaloven er å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Loven skal sikre Markas grenser og bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner. Videre slår naturmangfoldloven fast at formålet med loven er at «naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur», jf. § 1. Statsforvalteren legger etter dette til grunn at det er et nasjonalt mål å verne om naturen i Marka. Videre kan vi ikke se at et vedtak om omgjøring av tillatelsen går lenger enn det som er nødvendig

---

<sup>8</sup> Se note 886 ved Jan Fridthjof Bernt i Rettsdata



for å ivareta disse nasjonale målene. Det følger av Hovedinstruksen for Statsforvalterne at vi skal ivareta oppgaver i samsvar med markalovens formål, blant annet ved å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett i Marka og sikre Markas grenser. Vi skal arbeide for en enhetlig forvaltning av Marka som regionalt fagorgan.

Statsforvalteren kan etter dette ikke se at vi griper inn i det kommunale selvstyret ved å omgjøre tillatelsen som kommunen ga til bygging av veien i 2021. Vi finner det åpenbart at Forsvarsbygg ikke har et rimelig krav på at vedtaket skal bli stående slik det er, ettersom forsvaret ikke lenger har behov for et radaranlegg på Gyrihaugen.

Statsforvalteren erkjenner at en omgjøring av tillatelsen til å bygge veien ikke i seg selv gjenoppretter naturen slik den var før tiltaket ble gjennomført. Et viktig hensyn i vår vurdering er imidlertid at en omgjøring av tillatelsen vil gi kommunen hjemmel til å kunne pålegge Forsvarsbygg retting etter markaloven § 18, slik at området kan istandsettes i størst mulig grad for å minimere de uheldige virkningene av inngrepet.

Forsvarsbygg har vist til at de er i dialog med kommunen og berørte grunneiere for å istandsette veien. Statsforvalteren ser dette som positivt, og vi er i utgangspunktet enig i at en bør forsøke å få til frivillige løsninger fremfor pålegg og tvang. Etter vår oppfatning vil ikke en omgjøring av tillatelsen være til hinder for at kommunen, Forsvarsbygg og berørte grunneiere kommer til enighet om en frivillig istandsetting av området. Kommunen vil imidlertid i en slik prosess være svært avhengig av «goodwill» fra forsvaret, mens forsvaret naturlig nok vil ha et ønske om å minimere kostnadene knyttet til sine prosjekter og ha fokus på prosjektet hvor det nye radaranlegget faktisk skal realiseres.

#### **4. Konklusjon**

Statsforvalteren omgjør Ringerike kommunes vedtak av 7. juni 2021 i sak 43/21 med hjemmel i forvaltningsloven § 35 femte ledd. Det innebærer at det ikke er gitt dispensasjon etter markaloven § 15 fra forbudet i lovens § 5 mot bygge- og anleggstiltak for bygging av vei til Gyrihaugen.

Som en følge av omgjøringen, vil kommunen etter markaloven § 18 kunne «pålegge den ansvarlige å rette eller stanse forhold som er i strid med vedtak med hjemmel i loven». Det følger av bestemmelsens tredje ledd at plikten til utbedring og gjenoppretting ikke gjelder «dersom det i lys av kostnadene og virkningene av tiltakene, miljøvirkningene av overtredelsen og overtredersens skyld og økonomiske stilling ville være særlig urimelig». Bestemmelsen gir anvisning på en helhetsvurdering hvor ulemper og kostnader for skadevolder veies opp mot miljømessige konsekvenser.<sup>9</sup> I forarbeidene til markaloven er det fremhevet at det skal veldig mye til for at denne unntaksbestemmelsen skal komme til anvendelse, og da først og fremst for å unngå urimelige byrder for enkeltpersoner.<sup>10</sup>

En eventuell påleggssak vil dermed bli en sak for seg selv, der kommunen vil kunne sette bestemte krav til retting og avbøtende tiltak. Et eventuelt pålegg vil være et enkeltvedtak som kan påklages til

---

<sup>9</sup> Jf. note 88 til markaloven § 18 i Rettsdata

<sup>10</sup> Se Ot.prp. nr. 23 (2008-2009) s. 49



Statsforvalteren, jf. markaloven § 16.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus  
avdelingsdirektør  
Juridisk avdeling

Gunhild Dalaker Tuseth  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Mottakerliste:

FORSVARSBYGG	Postboks 405 Sentrum	0103	OSLO
Ringerike kommune	Postboks 123 Sentrum	3502	HØNEFOSS

Kopi til:

Naturvernforbundet i Oslo og Akershus  
Oslo og omland Friluftsråd

Erik Aslaksen

Klima- og miljødepartementet

Tore Strande

Christen Sveaas

Magnus Kjos

Terje Magne Bakken

MILJØDIREKTORATET

Postboks 8013 Dep

Søndre Ringåsen 13

Gimle Terrasse 10

Gilegata 92

Veisteingata 14

Postboks 5672 Torgarden

0030 OSLO

3512 Hønefoss

0264 Oslo

3512 Hønefoss

3512 Hønefoss

7485 TRONDHEIM