

Kommunal- og distriktsdepartementet

Kun sendt til postmottak@kdd.dep.no

Kopi: postmottak@nfd.dep.no, postmottak@smk.dep.no

Vår ref.
10044-103 | 52412838

Ansvarlig advokat
Rasmus Asbjørnsen

Oslo, 27. februar 2024

BEGJÆRING OM OMGJØRING – AVVISNINGSVEDTAK AV 6. FEBRUAR 2024 – STATLIG BYGGE- OG DELEFORBUD I VESTBY KOMMUNE – 23/4791-16

1. Innledning

Vi representerer Vestby kommune.

Vestby kommune viser til departementets vedtak av 6. februar 2024. I vedtaket av 6. februar er kommunens klage av 30. oktober og 29. november 2023 på departementets vedtak om statlig byggeforbud for det såkalte IKEA-jordet avvist. Bakgrunnen for avvisningsvedtaket er at departementet mener at Vestby kommune ikke har klagerett på departementets vedtak. Standpunktet er nytt og overraskende. I vedtaket fra oktober heter det at vedtaket kunne påklages. Departementet må altså ha endret oppfatning i spørsmålet, og vi ber om en nærmere forklaring på hva som er årsaken til at departementet har snudd helt om. Vi ber også opplyst om departementet mener at *andre* har klagerett. I så fall er det oppsiktsvekkende at vedtaket kun er sendt til kommunen med beskjed om at kommunen har klagerett. Både kommunen og andre som ville kunne ha interesse av å påklage vedtaket er forledet til å tro at en klage fra kommunen ville være tilstrekkelig til å få en realitetsbehandling av saken. Det vises i den forbindelse til forvaltningsloven § 27.

Overordnet er det Vestby kommunes oppfatning at kommunen har klagerett. For det første har kommunen partsinteresse som offentlig myndighet. Videre har kommunen rettslige klageinteresse etter forvaltningsloven § 28. Uansett har Vestby kommune klagerett etter særbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-9.

Kommunens klage var rettidig. Uansett viser vi til forvaltningsloven § 31 første ledd, slik at klagen uansett skulle vært tatt opp til behandling.

Vestby kommune anmoder om at departementet opphever avvisningsvedtaket og tar klagen til realitetsbehandling.

Under enhver omstendighet mener Vestby kommune at det foreligger mangler ved departementets vedtak av 19. oktober 2023 som gjør at vedtaket er ugyldig og må oppheves uavhengig av spørsmålet om klagerett.

2. Departementets vedtak bygger på uriktig rettsanvendelse – kommunen har rettslig klageinteresse

2.1 Kommunen ivaretar allmenne distriktsinteresser

I vedtaket av 6. februar slår departementet kort fast at kommunen ikke har rettslig klageinteresse i saken. Det gis ingen nærmere begrunnelse for standpunktet, utover en generell henvisning til ledende synspunkter:

Departementet kan heller ikke se at Vestby kommune har «rettslig klageinteresse» i denne saken i egenskap av offentlig myndighet. Det ledende synspunktet er at statlige og kommunale organer bare har rettslig klageinteresse i de tilfellene der de har samme interesse i saken som også private parter kan ha. Departementet viser her til Geir Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (5. utgave) side 509 med videre henvisninger. Her fremgår videre at forvaltningslovens klagereregler ikke er ment som middel til å fremme de samfunnsmessige interessene som ivaretas av offentlige organer. (vår understreking)

Det kan synes som at departementet indikerer at kommunen kun har rettslig interesse hvis den har samme interesser i saken som private parter. Det er imidlertid bred enighet i teorien om at offentlig myndighets klagerett ikke er avgrenset til disse tilfellene. Kommunen viser til Woxholts uttalelse om at «Klagerett for kommuner kan også foreligge dersom klagesaken har stor betydning for allmenne interesser i kommunen.», jf. Forvaltningsloven med kommentarer s. 509 (2011).

Videre vises det til Forvaltningsrett 12. utg. s. 308 av Eckhoff og Smith (2022):

På tilsvarende måte kan offentlige organer ha klagerett. Det gjelder for det første når deres tilknytning til saken tilsvarer en som ville gi private klagerett. Nabointeresser gir f.eks. samme grunnlag for klagerett enten det er en privatperson eller en kommune som eier naboeiendommen. For det andre kan en kommune eller fylkeskommune ha klagerett som representant for sine innbyggere eller for allmenne distriktsinteresser. (understreket her)

Dette er i tråd med uttalelser i Ot.prop. nr. 32 (2007-2008) s. 177 hvor det heter:

Klageretten er i behold i de tilfellene vedkommende myndighet ikke har anledning til å fremme innsigelse, f.eks. når vedkommende myndighet har partsinteresser eller når reguleringsvedtaket lider av andre mangler enn slike som kan begrunne en innsigelse (ugyldighet). Berørte myndigheter har også klagerett med grunnlag i nye opplysninger som er kommet til etter utløpet av fristen for å fremme innsigelse.

At kommunen har rettslig klageinteresse i saker som berører allmenne interesser som det er naturlig at kommunen ivaretar kommer også til uttrykk i FOR-1960-06-02-04 (oreigningsloven) pkt. 7 andre setning:

Vedtak som gjelder eiendomsinngrep eller samtykke til eiendomsinngrep, kan påklages av en kommune etter reglene i forvaltningslovens kap. VI når saken direkte gjelder kommunen eller kommunen har rettslig klageinteresse. Rettslig klageinteresse anses her alltid å foreligge når vedtaket berører en større personkrets i kommunen eller allmenne interesser som naturlig varetas av kommunen. (Understreket her.)

Forskriften er «naturlig å se [...] som uttrykk for et generelt prinsipp som gjelder ikke bare saker om ekspropriasjon i medhold av andre lover, men også helt generelt i saker hvor en kommune ønsker å opptre som klager eller saksøker på vegne av fellesskapet» jf. Bernt mfl. Kommuneleken (2002) s. 106.

Det er dermed klart at kommunens klagerett ikke begrenses til tilfeller hvor de har tilsvarende interesser som private parter. Kommunen har også rettslig klageinteresse i saker som gjelder allmenne interesser i kommunen.

Byggeområdet for IKEA er en viktig del av sentrumsutviklingen i Vestby. Gjennom områdereguleringen ble det lagt vekt på sammenbindingen mellom jernbanestasjonen, Vestby storsenter og IKEA som de tre største knutepunktene. Vestby kommune har investert mye i utviklingen av Vestby sentrum. Blant annet har kommunen brukt mye ressurser på planleggingen av sentrum. Kommunen har også investert 500 mill. i nytt kulturhus og 100 mill. til bygging av gater i sentrum.

På den ene siden er utviklingen av Vestby sentrum et gode for allmennheten og samfunnet. På den annen side vil Vestby kommune selv ha store interesser i at utviklingen av sentrum blir vellykket. Kommunen er grunneier på flere tomter hvor markedsverdien vil være avhengig av utviklingen i sentrum. I tillegg vil kommunen få skatteinntekter og statlige rammetilskudd i forhold til befolkningsutviklingen. Kommunen har eksempelvis eiendomsskatt på næringseiendommer.

Det statlige bygge- og deleforbudet omfatter store deler av det nordlige planområdet for detaljreguleringsplanen for IKEA. Foruten forretningsareal til nytt IKEA-varehus, omfatter dette planområdet areal til en rekke andre formål, blant annet offentlig infrastruktur. Departementet har i et eget brev sagt at byggeforbudet ikke er til hinder for at kommunen kan slutføre alle reguleringsplanene som ligger innenfor arealet som omfattes av bygge- og deleforbudet. Departementet sier videre at når det skal gjennomføres tiltak innenfor disse nye reguleringsplanene, må det anmodes om samtykke fra departementet til alle tiltak som ligger innenfor virkeområdet for det statlige bygge- og deleforbudet. Departementets vedtak gjør det følgelig unødvendig komplisert å gjennomføre tiltak i dette området. Departementets svar på anmodning om å få slutføre reguleringsplanene innenfor området tok seks uker.

Staten bidrar også til å øke den politiske risikoen ved gjennomføring av byggeprosjekter i kommunene, ved å sende signaler om at investeringer i tid, planlegging og erverv av arealer i mange tilfeller kan være forgjeves. Dette til tross for at arealplanene som ligger til grunn for prosjektene har blitt vedtatt av de folkevalgte, og uten innsigelser fra statlige og regionale myndigheter. Forutsigbarheten for næringslivet vil som følge av dette bli vesentlig svekket, og vil særlig ramme de mindre aktørene med mindre tilgjengelig risikovillig kapital.

Vestby kommune har ansvaret for arealforvaltningen i kommunen. Kommunen fikk ikke anledning til å uttale seg før departementet nedla bygge- og deleforbud for IKEA-jordet. Når kommunen nå har klaget på dette vedtaket har departementet så langt ikke ønsket å vurdere kommunens argumenter, men kun avvist klagen. Departementet har så sagt at kommunen ikke får lov til å klage på avvsningsvedtaket. Med henvisning til lovavdelingens uttalelse over, mener vi også dette tilsier at kommunen har rettslig klageinteresse i saken.

Vi mener vedtaket berører allmenne interesser som naturlig varetas av kommunen. På bakgrunn av dette mener vi at kommunen har rettslig klageinteresse i saken, og at vedtaket om avvsningsvedtaket er ugyldig.

2.2 Forholdene ovenfor påvirker fellesskapet i kommunen, og berører deres interesser. Kommunen er nærmest til å ivareta disse interessene, og dermed til å påklage departementets vedtak. Sammenhengen med tvisteloven § 1-3 – kommunen har rettslig interesse

Under enhver omstendighet har kommunen rettslig klageinteresse, ettersom den har rettslig interesse etter tvisteloven § 1-3. Det er prosessdrivende dersom kommunen ikke har klageadgang i saker hvor det er adgang for domstolskontroll, se Forvaltningsrett 12. utg. s. 306 av Eckhoff og Smith (2022).

Kommunen viser for det første til tvisteloven §§ 1-4 og 1-4a, vedtatt i 2018, som utvidet kommuners adgang til å gå til sak mot staten. Formålet var å styrke det lokale selvstyret, jf. Innst.320 L (2016-

2017) side 18 og Prop.64 L (2016-2017) s. 22. Saken omfattes ikke av §§ 1-4 og 1-4a, men det innebærer ikke at søksmålsadgangen skal begrenses etter tvisteloven § 1-3, jf. Prop.64 L (2016-2017) s. 42. Derimot understreker det en utvikling hvor det lokale selvstyret er styrket, noe som settes på spill dersom departementets vedtak ikke oppheves.

Det følger av tvisteloven § 1-3:

Det kan reises sak for domstolene om rettskrav.

Den som reiser saken, må påvise et reelt behov for å få kravet avgjort overfor saksøkte. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det

Hvorvidt et enkeltvedtak er gyldig er i utgangspunktet et rettskrav, jf. Tore Schei mfl., Tvisteloven: Kommentartutgave, § 1-3 note 2.3, Juridika, revidert 1. september 2023. Departementet har i tillegg bygget vedtaket på feilaktige faktiske forhold. I departementets vedtak er det forutsatt at etablering av forretningsvirksomhet på IKEA-jordet vil innebære en reduksjon i jordbruksareal, og følgelig være i strid med regjeringens jordvernmål. Som redegjort for i utvidet klage av 30. november 2023 medfører det ikke riktighet. Opparbeidelse av IKEA-jordet som forretningsareal ligger derimot an til å medføre en nettoøkning i jordbruksareal i Vestby, sammenlignet med situasjonen i dag. Det er klart at domstolen kan prøve faktiske forhold, jf. Rt. 1960 s. 1374. Kommunens standpunkt om at vedtaket er ugyldig utgjør dermed et rettskrav.

Ved vurderingen av om kommunen har et reelt behov for å få saken prøvd, skal det legges vekt på sakens aktualitet og kommunens tilknytning til saken. Det er fastlagt i rettspraksis at kommunen kan representere innbyggernes interesser i søksmål, og kommunen har følgelig tilstrekkelig tilknytning, jf. HR-2023-1044-A, Rt. 1928 s. 295 og Rt. 1985 s. 532.

I kravet til aktualitet ligger det at det må være en rettsusikkerhet som saksøkeren har behov for å avklare nå, jf. HR-2023-1044-A avsnitt 73. Det har vært en årelang diskusjon og prosess rundt etableringen av IKEA i Vestby kommune. Det er brukt betydelige ressurser på planleggingen, og nå på det statlige dele- og byggeforbudet. Som påpekt ovenfor, fører det statlige dele- og byggeforbudet til at sentrale prosesser som berører infrastrukturen i kommunen blir satt på vent. I tillegg vil utbyggingen av IKEA generere arbeidsplasser og skatteinntekter for kommunen. Departementets vedtak forsinket og forhindrer dermed viktige prosesser i kommunen, og utgjør følgelig en betydelig kostnad for kommunen og dens innbyggere.

Videre reiser saken viktige prinsipielle spørsmål om i hvilken grad staten kan gripe inn i kommunal arealplanlegging, som må være underlagt domstolsprøving. Av HR-2018-1907-A følger det at lovgivning på forvaltningsrettens område må tolkes i lys av Grunnloven § 113, som innebærer at forvaltningen ikke kan gå lenger i sin myndighetsutøvelse enn det fullmaktene fra lovgiver gir uttrykk for. Det samme kan også utledes av Rt. 2014 s. 1105 (avsnitt 26). Det gjelder med andre ord et krav om at lovbestemmelser som gir forvaltningen hjemmel til å foreta inngrep overfor andre rettssubjekter er tilstrekkelig klare og presise. Ved denne vurderingen står ordlyden sentralt, jf. bl.a. HR-2021-2275-A (avsnitt 59). Når det gjelder statens inngrep overfor beslutninger truffet av folkevalgte organer i kommunene, forsterkes dette av hensynet til det lokale selvstyret, slik det kommer til uttrykk i Grunnloven § 49 andre ledd og kommuneloven § 2-1.

Som vist ovenfor har kommunen dermed søksmålsadgang i saken, og sammenheng i regelverket tilsier dermed at kommunen også har rettslig klageinteresse, i henhold til forvaltningsloven § 28.

2.3 Departementets vurdering av om Vestby kommune har klagerett etter særbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-9 tredje ledd

Departementet har i sitt vedtak også vurdert om kommunen kan ha klagerett etter særbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-9 tredje ledd. Også denne vurderingen er feil, og fører til at avvisningsvedtaket er ugyldig.

I forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 176, står det:

Klageretten er i behold i de tilfellene vedkommende myndighet ikke har anledning til å fremme innsigelse [...]

I denne saken har ikke kommunen hatt anledning til å fremme verken innsigelse, eller hatt anledning til å uttale seg til vedtaket om bygge- og deleforbud.

Departementet viser til at det i lovforarbeidene står at det kun er *kommunale vedtak* bestemmelsen er ment å gi klagerett over. Vi er ikke enig i at bestemmelsen skal leses slik. Det fremgår ikke av ordlyden at klageretten er begrenset til kommunale vedtak. Når plan- og bygningsloven i tillegg åpner for at statlige myndigheter kan fatte enkeltvedtak, vil en slik tolkning føre til en uthuling av klageretten som etter vårt syn ikke har grunnlag i rettskildene. Saken gjelder enkeltvedtak etter loven, og Vestby kommune kan dermed påklage vedtaket.

I vedtaket viser departementet til følgende del av forarbeidene:

Bestemmelsene omhandler klage på enkeltvedtak etter loven, bortsett fra vedtak av Kongen eller departementet og reguleringsvedtak som gjøres med rettsvirkning av kommunen i medhold av § 27-2. Ellers gjelder bestemmelsene i forvaltningslovens kap. VI om klage så langt disse ikke strider mot bestemmelser i loven.

Vi mener uttalelsen ikke kan tas ut av sin sammenheng, med den konklusjon at alle enkeltvedtak fattet av departementet i medhold av loven ikke kan påklages av vedkommende kommune vedtaket er fattet innenfor virkeområdet av. Setningen i forarbeidene sikter til de avgjørelser departementet gjorde i medhold av dagjeldende § 27-2, og ikke statlige bygge- og deleforbud. Tolkningen til departementet knyttet til dette har etter vårt syn verken hjemmel i lovens ordlyd eller i forarbeidene.

Vi mener derfor kommunen også har klagerett etter særbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-9 og at departementets vedtak også på denne bakgrunn er ugyldig.

3. Klagen var rettidig

Departementet legger til grunn at klagefristen var oversittet fordi klagen ikke ga beskjed om hvilket resultat kommunen ønsket. Klagen er også av denne grunn avvist.

I erklæring om klage som ble sendt departementet 30. oktober 2023, skriver kommunen:

Vestby kommune viser til departementets vedtak om midlertidig statlig bygge- og deleforbud av 19.10.2023. Kommunen påklager med dette departementets vedtak. Kommunen vil komme tilbake til utførlig begrunnelse for klagen. Kommunen var helt uforberedt på departementets vedtak og vil gå grundig gjennom vedtaket. Vi regner med å trenge tiden fram til 30. november 2023 med å begrunne klagen tilfredsstillende.

Vedtaket er altså påklaget, og det er vist til at det vil komme flere holdepunkter for klagen.

Vi påpeker at klagen av 30. oktober 2023 ble fremsatt innen klagefristen på tre uker fra vedtaket ble underrettet kommunen den 9. oktober 2023. Det må være åpenbart for departementet at kommunen mente at det ikke var grunnlag for bygg- og deleforbudet. Dette er en enten eller-sak. Enten er vedtaket gyldig, eller så er det ikke gyldig. Det fremstår som et forsøk på å være svært vanskelig å hevde at departementet ikke forsto det.

Videre ble det varslet at en utfyllende klage innen 30. november 2023. Dette ble heller ikke kommentert av departementet. Dersom departementet mente at klagen ikke oppfylte lovens krav, ville det være mer enn naturlig å behandle opplysningen som en begjæring om fristforlengelse. Kommunen holdt seg for øvrig innenfor den frist kommunen hadde gitt seg selv.

Departementet har som klageorgan uansett plikt til å ta initiativ overfor klageren for å få feil og mangler rettet eller klagen supplert jf. forvaltningsloven § 32 siste ledd:

Inneholder en erklæring om klage feil eller mangler, setter forvaltningsorganet en kort frist for rettelse eller utfylling.

Forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b åpner for å ta en klage under behandling selv om den er innkommet etter klagefristens utløp, når det foreligger «særlige grunner» som gjør det «rimelig at klagen blir prøvd».

Videre fremgår det av bestemmelsens annet ledd at det ved vurderingen av om en klage som er for sent innkommet, skal tas under behandling, skal legges vekt på «om endringen av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre».

Uttrykket «særlige grunner» tilsier at det må påvises noen spesifiserte, klare grunner som etter en konkret vurdering gjør det rimelig at klagen blir prøvd. Ordlyden tilsier også at grunnene ikke skal være så generelle at de kan påberopes i mange saker.

Forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 92, nevner det forhold at klagen handler om rettsanvendelsen som eksempel på «særlige grunner», som kan begrunne oppreisning. Det er vist til at det kan være lite rimelig å avvise en slik klage fordi «rettsspørsmålet ikke derved bringes ut av verden».

Et hensyn som kan tale for oppreisning er at saken er av særskilt stor betydning for klageren, eller at den reiser et prinsippsspørsmål som også forvaltningen er tjent med at det blir tatt stilling til. Det kan særlig være aktuelt om klagen ikke bare angår skjønnsutøvelsen, men spesielt rettsanvendelsen. Synes realitetsavgjørelsen som er truffet av underinstansen tvilsom rettslig sett, er det også et moment som taler for oppreisning.

I denne saken mener vi det er helt avgjørende for kommunen som klager, at denne blir realitetsbehandlet. Det har vært en svært lang prosess rundt etableringen av IKEA i Vestby kommune. Det er brukt betydelige ressurser på planleggingen, og nå på det statlige dele- og byggeforbudet. Som påpekt ovenfor fører det statlige dele- og byggeforbudet til at sentrale prosesser som berører infrastrukturen i kommunen blir forsinket. I tillegg reiser saken viktige prinsipielle spørsmål om i hvilken grad staten kan gripe inn i kommunal arealplanlegging. Klagen gjelder vedtak som er helt avgjørende for kommunens planlegging, drift og også påvirker kommunens økonomi, i tillegg til de øvrige berørte grunneiere, tiltakshavere og befolkningen i kommunen.

Vi kan heller ikke se at endringen av avvisningsvedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre.

Hensyn til innrettelse, forutsigbarhet og tillit til forvaltningsvedtak gjør seg etter vårt syn heller ikke gjeldende i noen særlig grad når klagen knytter seg til et avvisningsvedtak.

På denne bakgrunn mener vi også subsidiært at det foreligger slike særlige grunner i denne saken, som gjør at klagen uansett skal tas under behandling.

4. Avsluttende bemerkninger

Som det er redegjort for i det foregående er kommunen part i saken, og kommunen har rettslig klageinteresse for vedtak av 19. oktober 2023. Videre er vedtaket truffet uten nødvendig lovhjemmel, med den konsekvens at det er ugyldig. Vedtaket bygger på feil faktum, og er ugyldig også av den grunn. På den bakgrunn ber kommunen om at departementets vedtak av 6. februar 2024 omgjøres og at vedtaket av 19. oktober 2023 oppheves.

Med vennlig hilsen
Advokatfirmaet Haavind AS

Rasmus Asbjørnsen
Partner (H), MNA

r.asbjornsen@haavind.no