



Vestby kommune

Plan, bygg og geodata

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref.	Vår ref. 23/11047-22	Saksbehandler Lars Grimsgaard	Dato 29.11.2023
-------------------	--------------------------------	---	---------------------------

Klage - Statlig bygge- og deleforbud - Utførlig begrunnelse

1. Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

Kommunen viser til departementets vedtak av 19. oktober 2023 om midlertidig statlig forbud mot tiltak for det såkalte IKEA-jordet, samt kommunens klage på vedtaket av 30. oktober 2023. Kommunen vil med dette redegjøre nærmere for klagegrunnene, slik det ble varslet i klagen.

Overordnet er det kommunens oppfatning at de lovbestemte vilkårene for å nedlegge statlig midlertidig forbud mot tiltak ikke er oppfylt. Det alene medfører at vedtaket er ugyldig og må oppheves. Vedtaket bygger også på feil faktum. Etter Vestby kommunes syn kan det ikke være tvil om at dette har virket inn på vedtakets innhold, med den konsekvens at vedtaket også er ugyldig på dette grunnlag. Kommunen vil komme nærmere inn på begge deler i det følgende.

Det er også kommunens oppfatning at saken reiser viktige prinsipielle spørsmål om statens adgang til å gripe inn i kommunal arealplanlegging. I praksis handler saken om når og hvordan regjeringen kan overprøve beslutninger fra folkevalgte i kommunene, om hva ulike arealer lokalt i distriktene skal kunne brukes til.

Saken reiser særlig spørsmål om hvorvidt staten har adgang til å gripe inn med statlig forbud, når det allerede har vært fremmet innsigelse om samme forhold og innsigelsen er endelig avgjort av departementet. Saken berører slik sett det kommunale selvstyre, og er dermed av stor interesse for alle landets kommuner.

1.2 Kort om bakgrunnen for departementets vedtak

Av vedtaket fremgår det at det statlige forbudet mot tiltak skyldes kommunestyrets vedtak 19. juni 2023, om ny arealdel til kommuneplanen for perioden 2023–2034. Som kjent vedtok kommunestyret å opprettholde arealformålet forretning for IKEA-jordet, slik det har vært siden 2013.

Postadresse Postboks 144 1541 Vestby	Besøksadresse Rådhusgata 1 1540 VESTBY	Telefon 64 98 01 00 Digital kontakt eDialog	Org.nr. 943 485 437 Bankgiro 1613.07.00342
---	---	--	---

Departementet gjør gjeldende at kommunestyret ikke har anledning til å opprettholde IKEA-jordet som forretningsareal, fordi dette vil være strid med regjeringens jordvernstrategi. I vedtaket vises det til jordbruksavtalen mellom staten og Norges Bondelag av 16. mai 2023, som ble behandlet av Stortinget den 15. og 16. juni 2023 i form av Prop. 121 S (2022-2023):

«Stortinget behandlet 15. juni 2023 den nye jordvernstrategien, jf. Prop. 121 S (2022-2023). Strategien har et mål om at årlig omdisponering av dyrka jord ikke skal overstige 2 000 dekar, og at målet skal nås innen 2030. Dette er et skjerpet mål fra den forrige jordvernstrategien fra 2021, hvor målsetningen var at omdisponeringen ikke skulle overstige 3 000 dekar per år, og at målet skulle være nådd innen 2025. For å nå det skjerpede målet er det nødvendig å føre en streng jordvernpolitikk.»

I tillegg vises det til et brev 23. mars 2022 fra landbruksministeren og den daværende kommunal- og distriktsministeren, hvor kommunene ble oppfordret til å tilbakeføre arealer avsatt til bebyggelse og anlegg til LNF-formål.

På bakgrunn av disse forholdene gjør departementet gjeldende at vilkårene for statlig forbud mot tiltak i plan- og bygningsloven § 13-4 er oppfylt, nærmere bestemt at kravet om «*særlig grunner*» er oppfylt. Det er Vestby kommune ikke enig i. I det følgende vil kommunen redegjøre nærmere for dette.

2. Oversikt over planhistorikken for IKEA-jordet

Departementets vedtak om bygge- og deleforbud omfatter for det første området sør for Vestby sentrum, som siden 2015 har vært avsatt til forretningsformål i kommuneplanens arealdel. I henhold til bilaget inntatt i departementets vedtak omfatter imidlertid også bygge- og deleforbudet andre arealer innenfor den nordlige delen av planområdet til detaljreguleringsplanen for IKEA. Disse arealene er regulert til andre formål. Før vedtaket behandles, er det grunn til å redegjøre noe for planhistorikken for disse arealene.

I 2010 ble det satt i gang arbeid med å utarbeide ny kommunedelplan for Vestby nord (PlanID 0183). Da planforslaget ble lagt ut til offentlig ettersyn i 2011, foreslo kommunen at fremtidig utviklingsretning for Vestby sentrum skulle være sydover mot IKEA-jordet. Et areal på 135 daa ble avsatt til sentrumsbebyggelse. Forslaget ble møtt med tre innsigelser. Innsigelsene ble opprettholdt etter mekling og saken gikk tilbake til kommunen.

Kommunedelplanen ble lagt ut på ny høring i 2013. IKEA hadde da lansert sitt forslag om et varehus. På bakgrunn av innsigelsene ble arealet på IKEA-jordet (S9) halvert fra 135 til 70 daa, arealformålet endret til forretning og det ble satt krav om flytting av matjord og reetablering med minst samme kvalitet. Det kom fem innsigelser til S9.

Det ble deretter gjennomført mekling, men uten at det ble oppnådd enighet mellom kommunen og innsigelsesmyndighetene. Saken ble derfor sendt til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse.

Miljøverndepartementet tok endelig stilling til innsigelsene i sitt vedtak den 20. desember 2013 (sak 13/2744). I dette vedtaket er innsigelsen om jordvern referert slik:

«Fylkesmannens landbruksavdeling begrunner sin innsigelse med jordvernhensyn og at omdisponering av 70 dekar matjord i bruk til korndyrking er i strid med norsk landbruks- og matpolitikk. Området ligger i en god klimasone med høy produksjon. Landbruksavdelingen mener at å flytte matjord er komplisert og at det tar mange år før jordstrukturen er så god at det sikres høy produksjon.»

Til tross for dette valgte departementet å godkjenne kommuneplanen, blant annet under henvisning til det kommunale selvstyret og behovet for å styrke utviklingen av Vestby sentrum, jf. vedtaket side 6. Samtidig ble det stilt krav om bl.a. lokalisering av parkeringsplasser under bakken, som avbøtende tiltak:

«Departementet godkjenner framtidig område for forretning S9 Delijordet. Departementet har lagt avgjørende vekt på at etableringen av IKEA kan bidra til å styrke utviklingen av Vestby sentrum og at det er bred lokal enighet om beslutningen. Av hensyn til målet om høy arealutnyttelse ved omdisponering av dyrka mark og ved bygging i sentrumsnære områder, mener departementet at mest mulig av parkeringen for personbiler skal legges i underetasje/-parkeringshus. Departementet anbefaler på bakgrunn av dette at byggeområdet i reguleringsplanen vurderes ytterligere redusert.» (Våre understrekninger)

Departementets avgjørelse av innsigelsen angående jordvern innebærer at det ikke kan fremmes ny innsigelse knyttet til dette før utløpet av 10-årsfristen etter pbl. § 5-5 første ledd. Betydningen av dette vil kommunen komme tilbake til under pkt. 3 nedenfor.

Den 20.4.2015 vedtok kommunestyret i Vestby ny kommuneplan for perioden 2014-2026 (PlanID KPLAN2014). Felt S9 på IKEA-jordet ble lagt inn som et nytt forretningsområde i samsvar med departementets vedtak om kommunedelplan for Vestby nord.

Den 22. juni 2015 vedtok kommunestyret i Vestby detaljreguleringsplan for nytt IKEA-varehus (PlanID 024). Planen er i tråd med kommuneplanen og føringene i departementets vedtak av 20. desember 2013.

I 2018 startet Vestby kommune opp arbeidet med utarbeidelse av ny kommuneplan for perioden 2019-2030 (PlanID KPLAN2019). I planforslaget som ble utlagt på høring ble felt S9 på IKEA-jordet opprettholdt med *forretning* som arealformål, i tråd med den da gjeldende kommuneplanen og detaljreguleringsplanen. Sluttbehandling av kommuneplan for perioden 2019-2030 ble gjennomført våren 2019.

Under sluttbehandlingen ble det kjent gjennom media at IKEA hadde besluttet å skrinlegge planene om nytt varehus i Vestby. I kommunestyremøte 18. mars 2019 vedtok likevel kommunestyret kommuneplanforslaget som forelå, uten å gjøre endringer for felt S9 (arkivsak 16/04698, kommunestyrets sak nr. 13/19).

I samme sak traff kommunestyret imidlertid også beslutning om å starte en begrenset kommuneplan-prosess:

«Det startes umiddelbart en begrenset rullering av kommuneplanen med sikte på å tilbakeføre «Ikeajordet» til LNF. Samtidig bes rådmannen fremme sak om bygge- og deleforbud for samme område.»

Forretningsformålet ble med andre ord opprettholdt i kommuneplanen fra 2019, men med en anmodning til administrasjonen om å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak og gjennomføring av en begrenset rullering av kommunedelplanen.

Som følge av dette vedtok Plan- og miljøutvalget midlertidig forbud mot tiltak for det aktuelle arealet den 29. april 2019. Forbudsområdet ble senere utvidet ved vedtak den 27. mai 2019. Plan- og miljøutvalgets vedtak ble påklaget av grunneier, men vedtaket ble stadfestet av Statsforvalteren den 21. januar 2021. Kommunens midlertidige forbud mot tiltak utløp imidlertid i mai 2023, uten at det ble gjennomført noen planendring.

Ved behandlingen av den nye kommuneplanens arealdel for perioden 2023-2034, vedtok kommunestyret å sende to ulike forslag om arealbruk for IKEA-jordet på høring: Enten opprettholdelse av IKEA-jordet med arealformål *forretning* eller *LNF*. Ved sluttbehandlingen i kommunestyremøtet, den 19. juni 2023, vedtok kommunestyret å opprettholde IKEA-jordet som forretningsareal i tråd med tidligere planer. Det ble ikke fremmet innsigelse til planen på bakgrunn av jordvernhensyn, hverken av statlige eller regionale organer.

Oppsummert er situasjonen at det aktuelle arealet har vært avsatt til forretningsformål i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplan siden 2015, og tidligere innsigelser knyttet til jordvern har vært vurdert og endelig avgjort av Miljøverndepartementet.

3. Departementets vedtak bygger på uriktig rettsanvendelse – det foreligger ikke «særlige grunner»

Etter plan- og bygningsloven § 13-1 første ledd er kommunen gitt kompetanse til å nedlegge midlertidig forbud mot gjennomføring av tiltak, i forbindelse med kommunal planlegging. Bestemmelsen gir ikke bare kompetanse til å forby det som må regnes som tiltak etter § 1-6, men også andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Finner kommunen eller vedkommende myndighet at et område bør undergis ny planlegging, kan den bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6 og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort».

Formålet med bestemmelsen er å gi kommunen tilstrekkelig tid og anledning til å revidere eksisterende planer eller utarbeide nye, uten at det settes i verk tiltak som kan gjøre det vanskelig å nå målet med planarbeidet, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) på s. 133.

Det er i prinsippet opp til kommunen om et forbud gitt med hjemmel i bestemmelsen skal gis virkning for *alle* tiltak etter plan- og bygningsloven § 1-6, eller om forbudet skal avgrenses til *bestemte typer* tiltak. Foruten at tiltak rent faktisk ikke kan gjennomføres, innebærer et slikt forbud at bygningsmyndighetene ikke plikter å realitetsbehandle innkomne byggesøknader så lenge forbudet er i kraft, og tiltaket det søkes om omfattes av forbudet.

Etter § 13-4 er også departementet gitt en kompetanse som ligner den kommunen har etter § 13-1. Det påklagede vedtaket er truffet med hjemmel i denne bestemmelsen, som har følgende ordlyd:

«I forbindelse med statlig planlegging etter §§ 6-3 og 6-4, herunder i forbindelse med vurdering av regional planbestemmelse, og for øvrig når særlige grunner foreligger, kan departementet treffe vedtak som nevnt i § 13-1 første ledd. Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 16 og 27 første og andre ledd gjelder i så fall tilsvarende i forhold til vedkommende kommune»

Som det fremgår, er også departementet gitt kompetanse til å treffe vedtak som nevnt i § 13-1. Det forutsetter imidlertid at ett av de to alternative vilkårene bestemmelsen oppstiller er oppfylt.

Statlig midlertidig forbud mot tiltak kan for det første vedtas i forbindelse med *statlig planlegging* etter reglene i §§ 6-3 og 6-4. I slike tilfeller vil de samme hensynene som ved kommunal planlegging gjøre seg gjeldende: Å sikre at det ikke gjennomføres tiltak som kan være til hinder for at målet med det statlige planarbeidet nås, for eksempel ved at det føres opp bebyggelse med et annet formål enn det statlige planarbeidet tar sikte på.

For det andre kan departementet vedta slikt forbud når det foreligger *særlige grunner*. Det er med hjemmel i det sistnevnte alternativet departementets vedtak er truffet. Spørsmålet er dermed for det første hvordan dette vilkår må forstås, for det andre om det er oppfylt i saken her.

I departementets vedtak av 19. oktober 2023 er det ikke gjort nærmere rede for tolkningen av vilkåret, utover at det *«gir departementet kompetanse til å vedta et midlertidig forbud der dette er nødvendig for å ivareta nasjonale mål og interesser»*. Videre at regjeringens jordvernstrategi er et slikt nasjonalt mål, og at det er tvilsomt om Vestby kommunestyres planvedtak for IKEA-jordet følger opp dette målet. På bakgrunn av dette legger departementet til grunn at vilkåret må anses oppfylt.

Hvorvidt kommunestyrets planvedtak rent faktisk har betydning for regjeringens jordvernmål, vil kommunen komme nærmere tilbake til nedenfor. Basert på det ovennevnte synes imidlertid departementets vedtak å bygge på at staten står fritt til å gripe inn i kommunenes arealplanlegging med statlig bygge- og deleforbud, så lenge planleggingen kan ha betydning for et statlig mål eller en interesse. Etter Vestby kommunes oppfatning innebærer det i tilfelle uriktig rettsanvendelse.

Etter kommunens syn må vilkåret om *særlige grunner* sees i sammenheng med reglene om statlige myndigheters innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven kapittel 5.

Det følger av § 5-4 første ledd at et berørt statlig eller regionalt organ rett til å

«fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål om er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde».

Retten til å fremme innsigelse har som formål å sikre at statlige og regionale myndigheter medvirker i det kommunale planarbeidet, og at kommunene ikke vedtar planer som strider mot deres interesser, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 191. Innsigelsesadgangen er følgelig ment å være statens primære virkemiddel når kommunale planer kan komme på kant med nasjonale eller regionale interesser.

Samtidig er det klart forutsatt i forarbeidene at innsigelsesadgangen på ingen måte er ment å være uinnskrenket. Som det også følger av forarbeidene, er det *«av flere grunner om å gjøre at bruken av innsigelse begrenses til de viktige sakene»*, jf. samme sted. En slik grunn er for det første respekt for det kommunale selvstyret og avgjørelsene truffet av de folkevalgte i kommunen. I tillegg kommer hensynet til forutberegnelighet både for grunneiere og kommunens innbyggere for øvrig. Av samme hensyn er det videre lagt til grunn at det må *«trekkes opp retningslinjer for når innsigelse skal gjøres gjeldende, slik at dette ikke skjer tilfeldig og for ulikt fra region til region»*.

For å sikre at disse hensynene ivaretas i praksis, er det for det første gitt preklusive frister i loven for når en innsigelse må være fremmet, jf. § 5-4 femte ledd. Etter denne bestemmelsen skal *«[i]nnsigelse fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget»*. Kommunen og dens folkevalgte, berørte grunneiere og andre innbyggere skal med andre ord ikke måtte finne seg i at statlige og regionale organer kommer med innvendinger til kommunale planer når planprosessen er langt fremskreden, eller attpåtil ferdig og vedtatt av de folkevalgte i kommunen.

Og har et statlig eller regionalt organ først fremmet en innsigelse, skal innsigelsen avgjøres gjennom en formalisert prosess hvor det først skal gjennomføres mekling mellom kommunen og innsigelsesmyndigheten, jf. § 5-6 første ledd. Først når slik mekling ikke fører frem, skal saken avgjøres endelig av departementet. På den måten sikres kommunen en viss rett til kontradiksjon og medbestemmelsesrett.

Av samme hensyn som begrunner fristreglene i § 5-4 femte ledd, er det også gitt en rekke begrensninger i statlige og regionale organers innsigelsesadgang i § 5-5. Det kan for det første ikke fremmes ny innsigelse mot forhold som det *tidligere* har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de siste 10 årene, jf. første punktum. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold som det *kunne* ha vært fremmet innsigelse mot i en tidligere plansak om samme forhold siste 10 år.

Poenget er at kommunene og innbyggerne skal sikres et visst minstemål av forutberegnelighet i arealplanleggingen, ved at muligheten for omkamp om forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse er avskåret. Fra kommunens side kan en innsigelse fra statlig eller regionalt hold fremstå som svært inngripende. Det gjelder ikke desto mindre for berørte grunneiere, som i mange tilfeller vil ha innrettet seg etter en tidligere vedtatt eller overordnet plan. Det vil etter omstendighetene kunne være foretatt betydelige investeringer både i kommunen og hos berørte grunneiere, som i tilfelle risikerer å gå tapt.

Etter Vestby kommunes oppfatning er det ikke tvilsomt at de samme hensynene som begrunner de lovfestede begrensningene i statlige og regionale organers innsigelsesadgang, også gjør seg gjeldende

for statens adgang til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-4. Det må også ha betydning for tolkningen av vilkåret om *særlige grunner* i § 13-4. Det innebærer at vilkåret må forstås slik at et forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og har vært avgjort av departementet, heller ikke kan utgjøre særlige grunner etter § 13-4, så lenge adgangen til å fremme ny innsigelse fortsatt er avskåret etter § 5-5.

I motsatt fall vil de lovfestede begrensningene i statlige og regionale organers innsigelsesadgang i praksis være helt illusoriske, i den forstand departementet til enhver tid vil kunne velge å omgå dem ved i stedet å nedlegge statlig bygge- og deleforbud etter § 13-4. Det vil i praksis slå beina under de rettssikkerhetsgarantiene begrensningene i innsigelsesadgangen er ment å være, og legger til rette for at adgangen til å nedlegge statlig bygge- og deleforbud kan bli en arena for stadige omkamper om arealbruk vedtatt i kommunene. Det vil ikke bare gjøre langsiktig arealplanlegging i kommunen svært vanskelig og uten forutberegnelighet, men må også antas å være i strid med både lovgivers intensjon og legalitetsprinsippet.

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.

Etter Vestby kommunes syn burde det ha kommet langt tydeligere til uttrykk i ordlyden i plan- og bygningsloven § 13-4, dersom lovgiver mente å åpne for at staten fritt kan nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud mer eller mindre etter eget skjønn, og til tross for at det tidligere har vært tatt stilling til en innsigelse knyttet til samme forhold.

Dette innebærer at hensynet til jordvern ikke kan utgjøre *særlig grunner* etter plan- og bygningsloven § 13-4, slik departementet gjør gjeldende i vedtaket av 19. oktober 2023, ettersom det her har vært fremmet og avgjort en innsigelse knyttet til nøyaktig samme hensyn og areal siste 10 år. Kommunen kan i denne sammenheng ikke se at det har noen relevans at regjeringen har valgt å endre sine politiske målsetninger og måltallene for årlig nedbygging av matjord.

Konsekvensen av det ovennevnte er at departementets vedtak er truffet uten nødvendig lovhjemmel, med den følge at det er ugyldig og må oppheves.

4. Departementets vedtak bygger på uriktig faktum

4.1 Etableringen av IKEA medfører netto økning i jordbruksareal

Som nevnt ovenfor er det forutsatt i departementets vedtak at etablering av forretningsvirksomhet på IKEA-jordet vil innebære en reduksjon i jordbruksareal, og følgelig være i strid med regjeringens jordvernmål. Det er ikke riktig.

I både reguleringsbestemmelsene for detaljreguleringsplanen for IKEA, så vel som bestemmelsene til kommuneplanens arealdel vedtatt i 2023, er det stilt rekkefølgekrav om flytting av matjorden fra IKEA-jordet ved utbygging. Kommunen viser blant annet til § 4 i reguleringsbestemmelsene i detaljreguleringsplanen om omdisponering av matjord fra felt F (IKEA-jordet):

«Før området tas i bruk må jordsmonnet tas bort og mellomlagres på en tilfredsstillende måte. [...] Området J2 (Kjenn) skal benyttes til mottak av jordsmonnet fra byggeområde F. Området skal opparbeides som nytt produktivt jordbruksareal».

Reguleringsplanens felt J2 omfatter et areal på over 200 daa, og er følgelig større enn arealene som er avsatt til forretningsformål. Kommunen viser også til kommuneplanbestemmelsene § 29, som også oppstiller krav om opparbeidelse av nytt jordbruksareal med minst like høy kvalitet som IKEA-jordet, og inngåelse av utbyggingsavtale hvor dette skal følges opp nærmere:

«Før utbygging av området forutsettes det inngått en utbyggingsavtale hvor utbygger forplikter seg til å planlegge, gjennomføre og bekoste vei- og trafikkanlegg samt flytting av matjord. Matjorda skal flyttes til et nytt areal som ikke er dyrka eller dyrkbar mark i dag, for å gi et nytt areal med dyrka mark som kvalitetsmessig blir minst like bra som opprinnelig område. Det skal også utarbeides et miljøoppfølgingsprogram for å overvåke og evt. sette i verk tiltak for å få tilfredsstillende kvalitet på nydyrkingsområdet».

Som det fremgår, er det oppstilt rekkefølgekrav i kommuneplanens arealdel om nydyrking av matjord med minst tilsvarende kvalitet som i dag, før utbygging av IKEA-jordet kan gjennomføres. Basert på foreløpige beregninger fra kommunen og gjeldende planer, vil omdisponeringen av matjord resultere i ca. 140 daa med nydyrket mark. Opparbeidelse av IKEA-jordet som forretningsareal ligger følgelig an til å medføre en nettoøkning i jordbruksareal i Vestby, sammenlignet med situasjonen i dag. Etter Vestby kommunes oppfatning, kan det ikke være tvilsomt at en nettoøkning i jordbruksareal isolert sett støtter opp om regjeringens jordvernstrategi.

4.2 Vestby kommune har fulgt opp regjeringens jordvernstrategi i planleggingen

Etter Vestby kommunes oppfatning følges imidlertid også jordvernstrategien opp generelt i kommunens arealplanlegging. Kommunen viser i den forbindelse til at jordvernstrategien blant annet peker på at «[u]t fra både jordvern hensyn og utbyggingsinteresser kan det være fornuftig å legge langsiktige rammer for utviklingen av tettstedene i en regional plan, slik at en ikke får stadige omkamper».

Ved utarbeidelsen av kommunedelplanen for Vestby nord i 2011, detaljreguleringsplanen for IKEA i 2015 og ved de to siste rulleringene av kommuneplanens arealdel, har Vestby kommune nettopp avsatt areal til forretningsformål i tråd med føringene i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Ved de to siste rulleringene av kommuneplanens arealdel er det for øvrig lagt inn grønn grense for langsiktig utbygging, som IKEA-jordet også ligger innenfor. Vestby kommune har følgelig fulgt opp regjeringens anbefalinger om langsiktige og regionale rammer for tettstedsutviklingen i jordvernstrategien.

Vestby kommune har mange arbeidsplasser i landbruket, og blant annet av den grunn har kommunen i lang tid hatt som politikk å legge til rette for landbruksvirksomhet for å ta vare på arbeidsplasser og ressursgrunnlaget. Ved siste rullering av kommuneplan ble det for eksempel gitt retningslinjer for å forenkle prosessen med sammenføring av landbrukseiendommer, i den hensikt å tillate større og mer robuste landbrukseiendommer. Kommunen har også i lengre tid hatt egne bestemmelser for å hindre landbrukets egen nedbygging av dyrka og dyrkbar mark, slik det blant annet er lagt til grunn i pkt. 2.19 i regjeringens jordvernstrategi.

Kommunen er ellers i gang med et samarbeid nabokommunene i Follo-regionen om felles jordvernstrategi. Kunnskapsgrunnlag for arbeidet forelå i august 2023, og er utarbeidet av NIBIO i samarbeid med NMBU og Follo landbrukskontor (Se NIBIO-rapport vol. 9 nr. 105, 2023). Forslag til jordvernstrategi skal sendes på høring til vinteren, og den ventes behandlet av kommunestyret før sommeren 2024.

4.3 Arealer er tilbakeført til LNF i tråd med regjeringens oppfordring i 2021

Foruten jordvernstrategien fra 2023, er det i departementets vedtak stilt spørsmål ved om Vestby kommune har fulgt opp regjeringens brev fra 2021 med oppfordring om å tilbakeføre arealer til LNF. Det er kommunens klare oppfatning at denne oppfordringen er tilstrekkelig fulgt opp.

Kommunen viser her til at det i forbindelse med siste rullering av kommuneplanen ble vedtatt tilbakeføring av i alt 18,1 daa areal med annet formål til LNF:

- Vegareal ved Osloveien, Brandstadveien-Hobølveien (g/s-veg) – 7 daa
- Vegareal ved Osloveien, Smørbekk-Rykkinn/Østfold – 3,6 daa
- Boligområde, Randem – 2 daa
- Badeplass. Maritangen – 3,5 daa
- P-plass, OBOS-stranda – 1 daa
- Ballslette, Tønnesmarka – 1 daa

Ved neste rullering av kommuneplanens arealdel vil blant annet følgende båndlagte områder med dyrket og dyrkbar mark bli vurdert tilbakeført til LNF (omtalt i rådmannens saksframlegg for kommuneplan 2023) – til sammen 63,2 daa:

- Idrettsanlegg, Hølen – 15,3 daa
- Godsterminal Deli – 47,9 daa

4.4 Utbygging av IKEA-jordet har ingen påvirkning på måltallene for jordvern

Avslutningsvis vil kommunen også bemerke at regjeringens mål om at årlig omdisponering av dyrket mark ikke skal overstige 2 000 daa er forutsatt målt gjennom kommunenes rapportering i Kommune-stat-rapportering (KOSTRA). Rapporteringen gjennomføres på bakgrunn av kommunale reguleringsplanvedtak, som legger til rette for omdisponering av dyrket mark til andre formål.

Som følge av at IKEA-jordet ble avsatt til forretningsformål i detaljreguleringsplan i 2015, ble omdisponeringen av IKEA-jordet innrapportert i KOSTRA allerede på dette tidspunktet. Senere opphevinger eller endringer i slike reguleringsplaner skal ikke rapporteres i KOSTRA. En evt. endring av arealformål for IKEA-jordet i kommuneplanens arealdel vil følgelig ikke ha noen påvirkning på oppnåelsen av det nasjonale jordvernmålet.

Kommunen vil ellers bemerke at omdisponeringen av dyrket og dyrkbar mark til andre formål, historisk sett har vært lav i Vestby kommune. Sammenlignet med våre nabokommuner ser tallene for omdisponert landbruksjord slik ut for perioden 2011-2021 (tall hentet fra KOSTRA):

- Vestby: 126 daa (av dette utgjør 70 daa IKEA-jordet)
- Nordre Follo: 1.120 daa (i tillegg kommer tall for 2020, som mangler i KOSTRA)
- Ås: 783 daa
- Frogn: 253 daa

Til tross for dette, synes ikke departementet å ha grepet inn med hverken statlig bygge- og deleforbud eller andre statlige planvirkemidler i Vestbys nabokommuner.

4.5 Departementets vedtak får vesentlige konsekvenser for infrastrukturtiltak i Vestby kommune uavhengig av IKEA-jordet

Som nevnt innledningsvis omfatter det statlige bygge- og deleforbudet hele det nordlige planområdet for detaljreguleringsplanen for IKEA. Foruten forretningsareal til nytt IKEA-warehus, omfatter dette planområdet areal til en rekke andre formål, blant annet offentlig infrastruktur. Departementets vedtak gjør det følgelig vanskelig å gjennomføre andre, og helt nødvendige tiltak.

Blant annet planlegges ca. 650 boliger regulert gjennom forslaget til detaljregulering for Møllestrøket (PlanID 0294). De aktuelle boligene er forutsatt å ha adkomst gjennom vegsystemet som inngår i reguleringsplanen for IKEA, herunder ny rundkjøring, omlegging av Osloveien og Garderveien, samt etablering av ny gang- og sykkeladkomst til sentrum.

Infrastrukturen som er regulert i reguleringsplanen for IKEA påvirker også andre infrastrukturplaner i Vestby. Det gjelder for det første etablering av nytt søppelsuganlegg for Vestby sentrum. Også terminalbygget for dette anlegget er forutsatt tilknyttet infrastrukturen regulert i IKEA-reguleringsplanen, og anlegget kan følgelig ikke ferdigstilles og settes i drift nå. Det samme gjelder etableringen av fjernvarme gjennom området. Dette prosjektet er avhengig av at reguleringsplanene for Garderveien og ny rundkjøring blir ferdigstilt. Konesjonshaver for fjernvarmeanlegget har krav på å ferdigstille anlegget i samsvar med konsesjonen innen 1. januar 2025.

Også flere jernbanetiltak i tilknytning til Vestby stasjon påvirkes at det statlige bygge- og deleforbudet.

4.6 Oppsummering – feil faktum

Som vist i det foregående har Vestby kommune fulgt opp regjeringens jordvernstrategi fra 2023, så vel som landbruks- og matministerens og kommunal- og distriktsministerens brev fra 2021. Det gjelder både ved behandlingen av IKEA-jordet ved siste rullering av kommuneplanens arealdel, men også i tidligere planer for samme areal. For øvrig er hensynet til jordvern gjennomgående fulgt opp i Vestby kommunes arealplanlegging.

På bakgrunn av dette finner kommunen det klart at departementets vedtak bygger på uriktige faktiske forutsetninger. Det er ikke tvilsomt at forvaltningsvedtak som bygger på uriktig faktum kan være ugyldig, jf. Rt-2009-851, om feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Det må klart være tilfelle her, med den konsekvens at vedtaket også er ugyldig på dette grunnlag.

5. Kort om enkelte konsekvensbetraktninger

Avslutningsvis vil kommunen bemerke at departementets vedtak sender svært uheldige signaler både til landets kommuner og innbyggere, så vel som grunneiere og utbyggere. Især om vedtaket følges opp av et senere vedtak om endring av arealformål for IKEA-jordet. Det er svært uheldig om departementet bidrar til å etablere en ny praksis, hvor det tilsynelatende ikke er noen terskel for at Regjeringen griper inn i kommunal planlegging.

I praksis bidrar staten 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.

Kommunen mener også at praksisen departementet nå etablerer kan få store konsekvenser for utviklingen i mange byer og tettsteder i Norge, og betydelig usikkerhet omkring det lokale selvstyret for de folkevalgte. I realiteten bygger departementets vedtak på en uenighet med Vestby kommune om hva som

bør være arealformålet for IKEA-jordet. Med de signalene departementet nå sender, vil kommunene nå måtte gjennomgå gjeldende og lovlig vedtatte planer som åpner for utvikling på dyrket og dyrkbar mark, og tilbakeføre disse til LNF. I motsatt fall vil det måtte påregnes at departementet griper inn med statlig bygge- og deleforbud eller andre statlige planvirkemidler.

Vestby kommune, så vel som mange andre kommuner, har begrensede ressurser til rådighet for kommunal planlegging og utvikling. Det gjelder både personell, samt teknisk og juridisk bistand. Dette er ressurser som bør brukes på en effektiv måte for å få en god samfunnsutvikling. Det er da svært uheldig at kommunene blir tvunget av overordnede myndigheter til omkamper om lovlig fattede planvedtak.

6. Avsluttende bemerkninger

Som det er redegjort for i det foregående, er departementets vedtak av 19. oktober 2023 truffet uten nødvendig lovhjemmel, med den konsekvens at det er ugyldig. Vedtaket bygger også på feil faktum, og er ugyldig også av den grunn. På bakgrunn av dette bes Kongen i statsråd om å oppheve departementets vedtak.

Med hilsen

Sjur Authen
rådmann

Lars Grimsgaard
kommuneplanlegger

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottakere:
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET

Kopi til:
Statsministerens kontor
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET