

Vestby kommune
Postboks 144
1541 VESTBY

Deres ref
23/03672-124

Vår ref
23/4791-16

Dato
6. februar 2024

Avvisning av klage på statlig bygge- og deleforbud

Vi viser til Vestby kommunes brev 30. oktober 2023 og utfyllende klage 29. november 2023.

Departementet avviser Vestby kommunes klage over vedtak 19. oktober 2023, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd tredje punktum, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 første ledd. Vestby kommune har ikke klagerett på vedtaket.

Sakens bakgrunn

Delijordet i Vestby kommune er et areal på ca. 70 dekar dyrka jord. Området ble avsatt til forretningsformål i kommunedelplan for Vestby nord ved det daværende Miljøverndepartementets innsigelsesvedtak 20. desember 2013. IKEA ønsket på dette tidspunktet å bygge varehus på arealet. Vestby kommune vedtok 20. april 2015 kommuneplanens arealdel for perioden 2014 – 2026, hvor arealet ble avsatt til forretningsformål. Kommunen vedtok deretter 22. juni 2015 en reguleringsplan for området som også åpnet for forretninger. I utfyllende bestemmelser til reguleringsplanen §§ 1 og 4 er det stilt rekkefølgekrav om at det ikke kan gis igangsettingstillatelse eller tillatelse til tiltak i ett trinn i byggeområdet for forretninger før jordsmonnet i området er fraktet til et annet område på Kjenn som skal opparbeides som nytt produktivt jordbruksareal.

Vestby kommune vedtok 18. mars 2019 kommuneplanens arealdel for perioden 2019 – 2030. Underveis i denne prosessen ble det kjent at det ikke lenger var aktuelt for IKEA å bygge varehus på Delijordet. Etter anmodning fra kommunestyret ble det vedtatt et midlertidig forbud mot tiltak for dette området, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 13-1. Kommunen satte deretter i gang arbeid med å tilbakeføre arealet til landbruks-, natur- og friluftsmål (LNFR-formål). Kommunens midlertidige forbud mot tiltak utløp i mai 2023, uten at kommunen hadde foretatt noen planendring.

Vestby kommune vedtok 19. juni 2023 kommuneplanens arealdel for perioden 2023 – 2034. I planprogrammet lå det inne at Delijordet skulle tilbakeføres til LNFR-formål. Ved kommunestyrets vedtak var likevel arealet fortsatt avsatt til forretningsformål.

Tiltakshaver Vestby Sør To AS søkte 16. juni 2023 om rammetillatelse for å oppføre kjøpesenter og varehus (IKEA Vestby Retail Park) på Delijordet. Departementet vurderte at tiltaket ville kunne komme i konflikt med jordvernens hensyn, sml. Stortingets nye jordvernstrategi som ble behandlet 15. juni 2023.

Kommunal- og distriktsdepartementet vedtok 19. oktober 2023 statlig bygge- og deleforbud for det aktuelle forretningsområdet. Vedtaket lyder slik:

«Kommunal- og distriktsdepartementet vedtar midlertidig statlig bygge- og deleforbud for forretningsområde på Delijordet i Vestby kommune med hjemmel i plan- og bygningsloven § 13-4, jf. § 13-1 første ledd. Departementet mener det er nødvendig å vurdere arealformålet på nytt. I påvente av at planspørsmålet er avgjort, kan det ikke settes i gang tiltak som kan vanskeliggjøre kommende planarbeid.»

På bakgrunn av søknaden om rammetillatelse for oppføring av kjøpesenter og varehus, fant departementet at det var adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om at kommunen skal forhåndsvarsles om slike vedtak, jf. pbl. § 13-4 andre ledd, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 16 tredje ledd bokstav a.

Vestby kommune klaget i brev 30. oktober 2023 på departementets vedtak 19. oktober 2023 om statlig bygge- og deleforbud. Det fremgår av brevet at kommunen klager på departementets vedtak, men at kommunen trengte lenger tid for å begrunne klagen tilfredsstillende. Utfyllende klage ble mottatt 29. november 2023.

Klagen

Vestby kommune anfører at vedtaket er ugyldig på grunn av feil rettsanvendelse. Kommunene mener vilkåret i pbl. § 13-4 om at det må foreligge «særlige grunner» ikke er oppfylt. Hensynet til jordvern kan etter kommunens vurdering ikke utgjøre en slik særlig grunn, da det har vært fremmet og avgjort en innsigelse knyttet til dette hensynet for samme areal siste ti år. Kommunen mener de samme hensynene som begrunner de lovfestede begrensningene i statlige og regionale organers innsigelsesadgang, også gjør seg gjeldende for statens adgang til å vedta statlig bygge- og deleforbud etter pbl. § 13-4. Det vil i så fall innebære at et forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og avgjort av departementet, slik at adgangen til å fremme ny innsigelse er avskåret etter pbl. § 5-5, ikke kan utgjøre «særlige grunner» etter pbl. § 13-4.

Kommunen har begrunnet denne anførselen med at de lovfestede begrensningene i innsigelsesadgangen ellers vil være illusoriske, i den forstand at departementet til enhver tid vil kunne velge å omgå dem ved i stedet å nedlegge statlig bygge- og deleforbud. En slik

oppfatning av adgangen til å nedlegge statlig bygge- og deleforbud er etter kommunens mening i strid med både lovgivers intensjon og legalitetsprinsippet.

Kommunen mener for øvrig at departementets vedtak på flere punkter også bygger på uriktig faktum, og derfor er ugyldig også av den grunn.

For det første mener kommunen at departementets vedtak forutsetter at nedbygging av Delijordet vil innebære en reduksjon av jordbruksareal. Under henvisning til krav i både reguleringsplanen og kommuneplanen mener derimot kommunen at omdisponering av matjorda fra Delijordet vil – basert på foreløpige beregninger – resultere i ca. 140 dekar med nydyrket mark. På denne måten mener kommunen at utbygging av Delijordet ligger an til å medføre en nettoøkning i jordbruksareal i Vestby kommune, noe som må sies å støtte opp om jordvernstrategien.

For det andre er det Vestby kommunes oppfatning at jordvernstrategien følges opp generelt i kommunens arealplanlegging. Kommunen har vist til flere eksempler for å illustrere dette.

For det tredje mener kommunen å ha fulgt opp regjeringens oppfordring om å tilbakeføre arealer til landbruks-, natur- og friluftsmål i tilstrekkelig grad. Også her har kommunen vist til konkrete eksempler.

Vestby kommune mener for det fjerde at utbygging av Delijordet ikke får noen innvirkning på måltallene for jordvern. Dette begrunner kommunen med praksis for hvordan jordvernmålet innrapporteres i kommune-stat-rapportering (KOSTRA). Kommunen skriver at omdisponering av dette arealet allerede er rapportert inn, og at senere endringer ikke skal rapporteres.

Avslutningsvis peker kommunen på at departementets vedtak får vesentlige konsekvenser for flere konkrete infrastrukturtiltak i kommunen. Dette skyldes at det statlige bygge- og deleforbudet, i tillegg til areal avsatt til forretninger, også omfatter areal til andre formål. Vestby kommune kommer også med noen konsekvensbetraktninger. Kommunen synes her å mene at departementet etablerer en ny praksis hvor det tilsynelatende ikke er noen terskel for at regjeringen griper inn i kommunal planlegging, og det pekes på en rekke negative konsekvenser av en slik praksis.

Departementet har i møte 12. desember 2023 orientert kommunen om at departementet kan gi samtykke til at et tiltak som i utgangspunktet er omfattet av det statlige bygge- og deleforbudet kan bli gjennomført. Vestby kommune anmodet deretter i brev 13. desember 2023 om å få «slutføre planarbeidet og deretter gjennomføre» tre reguleringsplaner som delvis ligger innenfor arealet forbudet gjelder.

Departementets vurdering

Et statlig bygge- og deleforbud er et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b. Dette er lagt til grunn i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) i særmerknadene til § 1-9 når det gjelder midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1. Departementet legger til grunn at tilsvarende gjelder for et

statlig bygge- og deleforbud etter pbl. § 13-4. Enkeltvedtak kan påklages, jf. fvl. § 28 første ledd, som gjelder her, jf. pbl. § 1-9 første ledd.

For at klagen skal kunne realitetsbehandles må den imidlertid være fremmet av noen som har klagerett og være rettidig fremmet. Etter fvl. § 33 andre ledd tredje punktum skal klagen ellers avvises. Departementet vurderer først om Vestby kommune har klagerett.

Har Vestby kommune klagerett?

Etter fvl. § 28 første ledd kan enkeltvedtak påklages av «en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken». Klagen fra Vestby kommune er fremmet ut fra kommunens offentlige interesser, og ikke ut fra at kommunen mener å ha samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha. Kommunen er dermed ikke «part» i saken, jf. fvl. § 2 fjerde ledd.

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 klageregler ikke er ment som middel til å fremme de samfunnsmessige interessene som ivaretas av offentlige organer.

Spørsmålet er så om Vestby kommune har klagerett etter særbestemmelsen om klagerett i pbl. § 1-9 tredje ledd. Bestemmelsen lyder:

«Berørt statlig organ, herunder Sametinget, regionalt organ og kommune kan påklage enkeltvedtak etter loven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Dette gjelder likevel ikke i plansaker der vedkommende myndighet er gitt anledning til å fremme innsigelse.»

Denne klageadgangen er ment å være en utvidet klagerett i forhold til fvl. § 28 første ledd. Dette fremgår uttrykkelig av Ot.prp. nr. 56 (1984-85) side 106 i forbindelse med den lignende bestemmelsen i plan- og bygningsloven 1985 (plbl.) § 15 andre ledd. Det heter her:

«Selv om begrepet 'rettslig klageinteresse' – på grunnlag av bygningslovens forarbeider – er tolket svært vidt, er det på det rene at det ikke omfatter berørte kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheter som ellers kan ha myndighet eller rett til å uttale seg i plansaker. Slike organer er derfor her uttrykkelig gitt klagerett når vedtaket berører vedkommende myndighets saksområde.»

En naturlig forståelse av ordlyden «berørt ... kommune kan påklage enkeltvedtak etter loven» kan tilsi at kommuner her er gitt en generell klagerett på alle enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven, forutsatt at enkeltvedtaket direkte berører kommunens saksområde. Det

følger imidlertid av lovens forarbeider at bestemmelsen ikke er ment å ha et så vidt virkeområde. Følgende fremgår av Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 106:

«Departementet er også enig i forslaget fra Planlovutvalget og Bygningslovutvalget om å videreføre den adgang berørte myndigheter har til å påklage *kommunale* enkeltvedtak etter gjeldende plan- og bygningslov.» (vår utheving)

Det ligger en viktig begrensning i at det kun er kommunale vedtak bestemmelsen er ment å gi klagerett over. Det innebærer at klageretten for «berørt ... kommune» gjelder der *en annen kommunen* ønsker å klage på et kommunalt enkeltvedtak etter loven. Det fremgår klart av forarbeidene at bestemmelsen er ment å avgrense mot enkeltvedtak truffet av departementet, i den forstand at slike vedtak ikke skal kunne påklages med hjemmel i pbl. § 1-9 tredje ledd.

Også de tidligere nevnte forarbeidene til plan- og bygningsloven 1985 § 15 gir støtte for at bestemmelsen er ment å ha et slikt innhold, jf. Ot.prp. nr. 56 (1984-85). Her fremgår på side 106 til pbl. § 15 andre til femte ledd følgende:

«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.» (vår utheving)

Tilsvarende formulering fremgår til pbl. § 15 andre til femte ledd i rundskriv T-8-86 Overføring av myndighet, utgitt i samarbeid mellom det daværende Miljøverndepartementet og det daværende Kommunaldepartementet.

En slik tolkning av pbl. § 1-9 tredje ledd har også støtte i juridisk teori. Det fremgår av Tyrén, Plan- og bygningsloven Kommentartutgave (5. utgave) side 63 at bestemmelsen omhandler «klage på enkeltvedtak etter loven, bortsett fra vedtak av Kongen eller departementet». Også Innjord/Zimmermann, Plan- og bygningsloven med kommentarer Plandelen, bind I tilsier dette standpunktet. Her fremgår på side 42 at pbl. § 1-9 tredje ledd gjelder klagerett for statlige og regionale organer, samt kommuner. Det presiseres deretter at denne klageretten «omfatter dermed de samme offentligrettslige organer som har innsigelsesrett i plansaker etter § 5-4». Dette er, som kjent, berørt statlig og regionalt organ etter første ledd og «[a]ndre kommuner» etter andre ledd. Tilsvarende er også lagt til grunn i Pedersen, Plan- og bygningsrett (3. utgave) Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner side 254.

Departementet er ikke kjent med rettskilder som i større grad problematiserer problemstillingen, eller rettskilder som tilsier motsatt resultat. Etter departementets vurdering er det følgelig god støtte i rettskildene for at pbl. § 1-9 tredje ledd skal forstås slik at bestemmelsen ikke gir en kommune klagerett på et vedtak truffet av departementet.

Departementet er etter dette kommet til at heller ikke pbl. § 1-9 tredje ledd gir Vestby kommune klagerett på det statlige bygge- og deleforbudet.

Vestby kommune har etter dette ikke klagerett på det statlige bygge- og deleforbudet. Da vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, følger det av fvl. § 33 andre ledd tredje punktum at departementet skal avvise klagen. Det innebærer at klagen over det statlige bygge- og deleforbudet ikke blir realitetsbehandlet.

Er klagen fra Vestby kommune rettidig?

Brevet 30. oktober 2023 oppfyller ikke forvaltningslovens krav til hva en erklæring om klage skal inneholde, da det ikke nevner den endringen som ønskes i vedtaket kommunen klager over, jf. fvl. § 32 første ledd bokstav d. Klagen synes dermed ikke å være framsatt innenfor klagefristen. Departementet har imidlertid adgang til å gi oppreisning for fristoversittelse etter forvaltningsloven § 31. På bakgrunn av at kommunen uansett ikke har klagerett over det statlige bygge- og deleforbudet, finner ikke departementet grunn til å vurdere om vilkårene i fvl. § 31 første ledd for å ta klagen under behandling er oppfylt.

Departementets vedtak:

Vestby kommunes klage over Kommunal- og distriktsdepartementets vedtak 19. oktober 2023 avvises, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd tredje punktum, jf. plan- og bygningsloven § 1-9 første ledd. Vestby kommune har ikke klagerett på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd og plan- og bygningsloven § 1-9 tredje ledd.

Departementets vedtak kan ikke påklages videre, jf. forvaltningslovforskriften § 22 bokstav a.

Med hilsen

Pål A. Frostad Lorentzen (e.f.)
avdelingsdirektør

Thea Jåtog Trygstad
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer