



VESTBY SENTERPARTI
Drøbakveien 165
1542 VESTBY

Saksbehandler, innvalgstelefon
Ida Hausmann, 69 24 70 00

Statsforvalteren besvarer anmodning om lovlighetskontroll - Vestby - KS 54/23 - kommuneplan 2023 - 2034 - videreføring av arealformålet forretning på IKEA-jordet (Dehlijordet)

Vi viser til kommunens oversendelse datert 12.09.2023 av krav om lovlighetskontroll. Kravet knytter seg til kommunens vedtak av 19.06.2023 i sak 54/23 Vestby kommuneplan 2023-2034 og videreføring av arealformålet forretning på Dehlijordet, også kalt IKEA-jordet.

Vi beklager den lange saksbehandlingstiden.

Vi har behandlet saken og vår konklusjon er

Lovlighetskontrollen har ikke avdekket feil ved Vestby kommunestyres vedtak av 19.06.2023 i sak 54/23 Vestby kommuneplan 2023-2034 som gjør det ugyldig, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Det betyr at kommunens vedtak blir stående uendret.

Sakens bakgrunn

I møte den 19.06.2023 vedtok kommunestyret i Vestby kommune kommuneplan for 2023-2034. Vedtaket innebærer en videreføring av arealformålet forretning på Dehlijordet.

Kommunestyrerepresentantene Tone Skretting, gruppeleder av Vestby SP, Trygve Olsen, gruppeleder av Vestby MDG, Kjell Meek, gruppeleder av Vestby SV, og Jan Wollnick gruppeleder av Vestby Rødt, har i brev 09.07.2023 fremmet krav om lovlighetskontroll av vedtaket. Slik vi forstår det, gjelder anmodningen om lovlighetskontroll den delen av kommuneplanen som innebærer videreføring av arealformålet forretning på Dehli-jordet. Kravet om lovlighetskontroll er i hovedsak begrunnet med at:

- Kommuneadministrasjonen har ikke fulgt opp kommunestyrevedtak av 18.03.2019. Etter at IKEA frafalt sine planer om varehus på Dehlijordet, vedtok kommunestyret i ovennevnte vedtak at det umiddelbart startes en begrenset rullering av kommuneplanen med sikte på å tilbakeføre «Ikeajordet» til LNF. Samtidig ble rådmannen bedt om å fremme en sak om



bygge- og deleforbud for samme område» (punkt h. i sak 13/19, 2. gangs behandling kommuneplan Vestby 2019-2030). Tilbakeføringen ble ikke gjennomført.

- Det ble gitt utydelig informasjon i saksfremlegget til kommunestyrets møte 19.06.2023 om kommunestyrets vedtak av 18.03.2019 er fulgt opp eller ikke.
- Det er gjort saksbehandlingsfeil i forbindelse med høringsprosessen og det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Da saken ble lagt ut på høring, var det aktuelle arealet oppgitt med feil arealformål i kartet (forretning). IKEA ble gjort oppmerksom på feilen, men ikke de øvrige høringsinstansene.

Vestby kommune hadde kravet om lovlighetskontroll oppe til behandling i kommunestyret 04.09.2023. Da vedtok et enstemmig kommunestyre at vedtak av 19.06.2023 om kommuneplan opprettholdes. I oversendelsen til Statsforvalteren uttaler kommunen at den tolker kommunestyret sitt enstemmige vedtak slik at også de representantene som anmodet om lovlighetskontrollen er enige i konklusjonen om at vedtaket var lovlig fattet. Kommunen oversendte likevel anmodningen om lovlighetskontroll til Statsforvalteren som rett myndighet for endelig lovlighetskontroll.

De samme representantene som fremmet lovlighetskontrollen, stemte ved kommunens behandling av lovlighetskontrollen for at kommuneplanen var lovlig fattet. På denne bakgrunn etterspurte Statsforvalteren tilbakemelding på om anmodningen om lovlighetskontroll hos Statsforvalteren fortsatt var gjeldende. Statsforvalteren mottok 15.11.2023 tilbakemelding om at anmodningen om lovlighetskontroll hos Statsforvalteren fortsatt er gjeldende.

Generelt om lovlighetskontroll

Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Kravet må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet, jf. § 27-1. Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll av kommunale vedtak er delegert til Statsforvalteren.¹ Ordningen med lovlighetskontroll er begrunnet i hensynet til økt rettssikkerhet, fremme tillit til forvaltningen samt å sikre faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser.²

Ved en lovlighetskontroll skal Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket

- a) har et lovlig innhold
- b) er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
- c) har blitt til på lovlig måte.

Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til de anførselene som er tatt opp i saken, jf. § 27-3 andre ledd.

Lovlighetskontroll innebærer ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak hvis det er ugyldig, jf. § 27-3 tredje ledd. Ugyldighet er betinget av at det foreligger feil ved den materielle, personelle eller prosessuelle kompetansen. Feil ved den personelle eller prosessuelle kompetansen fører imidlertid ikke automatisk til ugyldighet. Her følges

¹ Jf. forskrift om delegering av myndighet etter kommuneloven, inndelingslova og forvaltningsloven, [FOR-2019-08-30-1096](#), IX.

² Se Prop. 46 L (2017-2018) punkt 27.1.4.



prinsippet i forvaltningsloven § 41, om at vedtaket likevel er gyldig dersom det er grunn til å tro at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Statsforvalterens vurdering

1. Er de formelle vilkårene for å foreta lovlighetskontroll oppfylt?

Statsforvalteren vurderer kommunestyrets avgjørelse om kommuneplan for Vestby kommune som et «vedtak» etter kommunelovens § 27-2 første ledd bokstav a. Kravet om lovlighetskontroll er fremmet innen fristen på tre uker. Også kravet om at klagen skal være fremsatt av minst tre representanter av kommunestyret er oppfylt. Det påklagede vedtaket gjelder offentligrettslige forhold, jf. § 27-3 tredje ledd.

Statsforvalteren har etter dette kommet til at de formelle vilkårene for å gjennomføre en lovlighetskontroll er oppfylt.

2. Er vedtaket truffet av riktig organ og har vedtaket et lovlig innhold?

Det fremgår av vedtaket av 19.06.2023 at det ble fattet av kommunestyret i Vestby kommune. Kommunestyret har, som øverste kommunale organ, det overordnede ansvar for ledelse, planlegging og drift av kommunens virksomhet.

I dette tilfellet er det ikke tvilsomt at kommunestyret var rette organ til å treffe vedtaket om kommuneplanen. Vi viser til plan- og bygningsloven § 11-15 første ledd hvor det fremgår at det er kommunestyret selv som vedtar kommuneplanen.

Statsforvalteren kan heller ikke se at vedtaket ikke har et lovlig innhold.

3. Avgrensning

Anførslene i kravet om lovlighetskontroll er knyttet til en videreføring av arealformålet forretning på Dehlijordet. Statsforvalteren begrenser derfor omfanget av kontrollen til dette planområdet og de anførslene som er fremmet i anmodningen, jf. § 27-3 andre ledd. Øvrige deler av kommuneplanens arealdel vil derfor ikke omfattes av denne lovlighetskontrollen.

4. Er saksbehandlingsreglene fulgt?

4.1 Oppfølging av kommunestyrevedtak av 18.03.2019

I lovlighetsklagen skriver representantene at kommuneadministrasjonen ikke har fulgt opp kommunestyrevedtak av 18.03.2019 hvor det ble vedtatt at det umiddelbart skulle startes en begrenset rullering av kommuneplanen med sikte på å tilbakeføre «Ikeajordet» til LNF. Tilbakeføringen ble ikke gjennomført, og representanten anfører at det er gitt utydelig informasjon i saksfremlegget til kommunestyrets møte 19.06.2023 om kommunestyrets vedtak av 18.03.2023 er fulgt opp eller ikke.

Den 17.06.2013 vedtok kommunestyret i Vestby å legge til rette for etablering av IKEA-varehus på Dehlijordet, område S9 på 70 dekar i kommunedelplan. Det ble fremmet innsigelse til denne arealbruken fra Statens vegvesen, Jernbaneverket, samt Miljøvern avdelingen og Landbruksavdelingen hos tidligere Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Miljøvern departementet v/statsråd Jan Tore Sanner tok ikke innsigelsene til følge og godkjente planen.

Den 22.06.2015 vedtar kommunestyret en detaljreguleringsplan som legger til rette for utbygging for IKEA.



18.03.2019 vedtar kommunestyret kommuneplan 2019 – 2023 med innsigelser. I vedtaket er IKEA-jordet avsatt til forretning. Samtidig vedtok de at:

«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».»

Kommunestyret vedtok dermed at det umiddelbart skulle startes en prosess med sikte på å tilbakeføre Dehljordet til LNF.

Det er kommunedirektørens ansvar å påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer blir iverksatt uten ugrunnet opphold, jf. kommuneloven § 13-1 fjerde ledd. I dette ligger at vedtaket skal iverksettes så raskt som mulig, samtidig som det anerkjennes at det kan være grunner til at iverksettelse ikke kan skje umiddelbart.

Kommunen redegjør for at sykefravær medførte at en rekke kommuneplanoppgaver ble forsinket, at det midlertidige bygge- og deleforbudet gjorde at endring av kommuneplanen ikke ble prioritert, og at lovpålagte oppgaver måtte prioriteres.

Av kommunens lovlighetsvurdering fremgår det:

«I rådmannens forslag til Kommunal planstrategi datert 17.11.2020 foreslås det en rullering av kommuneplan i perioden 2021-2023 som blant annet skulle omfatte «at IKEA-jordet skal tilbakeføres til LNF». Det foreslås ikke en egen kommuneplanprosess med endring av kommuneplan for IKEA-jordet. Derimot foreslås en områderegulering for sentrum syd omfattende IKEA-jordet, ny rundkjøring og andre nødvendige tiltak i forbindelse med utviklingen av Vestby sentrum. Kommunal planstrategi ble endelig vedtatt i kommunestyret 1.2.2021.

3.6.2021 varslet kommune oppstart av arbeid med oppheving av detaljreguleringsplanen for IKEA (se vedlegg). Av varselet fremgikk det at formålet med opphevelsen var å gjennomføre kommunestyrets vedtak fra 2019, men at opphevelse av reguleringsplanen var vurdert som mer hensiktsmessig enn å gjennomføre en begrenset regulering av kommuneplanen, med sikte på å tilbakeføre arealet til LNF. Arbeidet med oppheving av reguleringsplanen ble imidlertid ikke slutført, med den konsekvens at detaljreguleringsplanen fortsatt er i kraft.

Rådmannen hadde fra kommunestyrets vedtak i 2019 til kommunestyrets vedtak i 2023 kontroll på at det ikke ville gis tillatelser til utbygging på IKEA-jordet i strid med kommunestyrets ønsker, da det var bygge- og deleforbud på arealet.»

Slik vi ser det ble prosessen med å oppfylle vedtaket av 18.03.2019 startet da det 28.03.2019 ble sendt ut varsel om midlertidig forbud mot tiltak, og midlertidig forbud ble vedtatt 20.05.2019. Vi kan ikke se at kommunestyret har purret på kommunedirektøren eller at kommunedirektøren har trenert prosessen unødige. Videre fremstår det slik at kommunestyret gjennom vedtakelse av kommunal planstrategi 01.02.2021 godtok en annen fremgangsmåte for planprosessen knyttet til Dehljordet enn den som ble vedtatt 18.03.2019.



Vi kan derfor ikke se at eventuell manglende gjennomføring av kommunestyrets vedtak av 18.03.2019 kan føre til at senere vedtatt kommuneplan 2023-2034 av 19.06.2023, er ugyldig.

Vi kan heller ikke se at det er gitt misvisende opplysninger om gjennomføringen av vedtaket av 18.03.2019 som tilsier at kommuneplanvedtaket av 19.06.2023 er ugyldig. Vi viser til at kommunestyret i flere omganger i mellomtiden har behandlet saker som har omhandlet Dehljordet og at det har vært klart for kommunestyret at arealformålet ikke har blitt endret fra forretning til LNF.

Vi viser før øvrig til kommunens gjennomgang av planhistorikken i deres behandling av lovlighetskontrollen 04.09.2023 i sak 70/23.

4.2 Feil oppgitt arealformål på kart i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel

I lovlighetsklagen skriver representantene at det i forbindelse med høring av kommuneplanen var oppgitt feil arealformål for det aktuelle området. Klager skriver at kommunen ettersendte informasjon om dette i et særskilt brev til IKEA, datert 08.09.22, men at de øvrige høringsinstansene imidlertid ikke mottok et tilsvarende brev. Representantene mener at det derfor foreligger brudd på likhetsprinsippet og at det er gjort usaklig forskjellsbehandling.

Kommunestyret vedtok 21.06.2021 oppstart av planarbeid for rullering av ny kommuneplan, og 22.11.2021 ble planprogram for arbeidet fastsatt. Av planprogrammet fremgår det blant annet at planarbeidet skal ha som mål at Dehljordet tilbakeføres til LNF.

Den 20.06.2022 ble ny kommuneplan vedtatt lagt ut på høring av kommunestyret med høringsfrist 01.11.2022. Vi viser til rådmannens innstilling:

«IKEA-jordet foreslås tilbakeført til LNF i samsvar med kommunestyrets vedtak. Dette vil også få konsekvenser for reguleringsplaner som for tiden er under utarbeidelse i området. Det gjelder planen for ny rundkjøring på Osloveien som uten en arm til IKEA vil få en mindre trafikkbelastning. I tillegg gjelder det detaljreguleringen for S17 og S18 som kan forholde seg til dagens trase for Osloveien og ikke trenger planlegge for en adkomst til IKEA. Etter høringen av kommuneplanen kan kommunestyret likevel endre standpunkt å holde fast på dagens planstatus med utbygging på IKEA-jordet. En eventuell slik beslutning om ett år kan medføre konsekvenser for framdriften av de andre reguleringsplanene som er under arbeid i området i dag.

(...)

Alternativer

I denne saken finnes det en rekke alternativer. Rådmannen vil særlig peke på følgende forhold som det er nærliggende å tenke seg som aktuelle alternativer.

IKEA-jordet

IKEA-jordet beholdes som forretningsområde. Etter en omfattende planprosess ble Dehljordet lagt inn som et byggeområde for et IKEA varehus. IKEA eier jordet i dag, men har sagt at de ikke ønsker å bygge et varehus. Kommunestyret har sagt at arealet derfor skal tilbakeføres til LNF. Området ligger tett opp til Vestby sentrum. Blir arealet tilbakeført til LNF vil det trolig være vanskelig å ta det inn igjen som byggeområde på et senere tidspunkt».



Rådmannens primære innstilling var altså at Dehlijordet skulle tilbakeføres til LNF-formål i tråd med kommunestyrets vedtak 18.03.2019. Det ble imidlertid også vist til at det finnes en rekke alternativer og rådmannen trekker frem en alternativ innstilling hvor arealformålet forretning videreføres.

Vedlagt saksfremstillingen fulgte rådmannens forslag til nytt plankart, datert 23. mai 2022. På dette plankartet var Dehlijordet vist med arealformål forretning til tross for rådmannens primære innstilling om tilbakeføring av arealformålet for området til LNF. Forslaget til nytt plankart synes i stedet å samsvare med rådmannens alternative innstilling, hvor Dehlijordet ble foreslått videreført med formålet forretning.

Vi viser til kommunens redegjørelse i deres behandling av kravet om lovlighetskontroll:

«Vedlagt saksfremstillingen fulgte rådmannens forslag til nytt plankart, datert 23.5.2022. På dette plankartet var IKEA-jordet ved en feil videreført som forretningsområde fra forrige kommuneplan. Det var altså ikke samsvar mellom saksframlegg og kart.

Kommuneplanforslaget ble vedtatt lagt ut på høring med enkelte justeringer. Først etter at planen var lagt ut på høring ble feilen i plankartet oppdaget. Alle høringsdokumenter var da lagt ut offentlig og det var sendt ut nesten 15.000 brev til høringsorgan, grunneiere osv. Administrasjonen vurderte da om man skulle sende beskjed om feilen til alle som hadde mottatt brev, men valgte å la være. Det kom tydelig fram i det som allerede var utsendt, at det forelå to alternativer for valg av arealdisponering for IKEA-jordet. De foreslåtte endringene ellers i kommuneplanen var så omfattende at de fleste hadde mer enn nok å forholde seg til. Rådmannen vurderte at 15.000 nye brev bare ville føre til unødvendig forvirring blant mottakerne. De som hadde meninger omkring arealdisponeringen for IKEA-jordet måtte uansett sende inn sine meninger siden det forelå to alternativer.

Administrasjonen valgte da å varsle grunneier som var de som ble sterkest berørt, med brev. I tillegg ble regionale og statlige høringsorgan varslet muntlig i regionalt planforum om kommuneplanen. Statlige og regionale høringsorgan hadde uansett ikke hjemmel for å komme med innsigelse siden det hadde gått mindre enn 10 år siden departementet avgjorde de tidligere innsigelsene på arealdisponeringen for IKEA-jordet. Dette følger av § 5-5 i plan- og bygningsloven.»

Det fremgår av plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd første setning at «Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.»

Plan- og bygningsloven (pbl) kapittel 11 oppstiller krav til prosessen for utarbeidelse og vedtakelse av kommuneplanen, blant annet for å oppnå formålet med loven om åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Av pbl. § 11-14 første ledd første setning om høring av planforslag går det frem at:

«Forslag til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.»

Vi viser til Vestby kommunes innhenting av juridisk bistand i forbindelse med lovlighetskontrollen hvor Haavind advokatfirma i brev datert 22.08.2023 viser til følgende vurdering av om kravene til medvirkning ble overholdt i planprosessen for ny kommuneplan:



«Hvilke krav som gjelder ved høring og offentlig ettersyn er i noen grad utdypet i §§ 4-2 og 5-2. I forarbeidene til plan- og bygningsloven uttaler departementet i sine merknader til § 5-2 at utlegging til offentlig ettersyn rent praktisk «innebærer at dokumentene i saken er fysisk og praktisk tilgjengelig for enhver og kan studeres på et nærmere angitt sted». Videre følger det av § 4-2 første ledd at alle planforslag ved offentlig ettersyn skal ha en planbeskrivelse som blant annet beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger.

Utover dette synes imidlertid ikke ordlyden i de to bestemmelsene å oppstille noen nærmere innholdsmessige krav til planutkast som utlegges til høring og offentlig ettersyn. Heller ikke spesielle formkrav til hvordan et planutkast som utlegges på høring må utformes. Spørsmålet om hvilke innholdsmessige krav som må stilles til kommuneplanforslag som utlegges på høring, må imidlertid sees i sammenheng med hvilke innholdsmessige krav plan- og bygningsloven stiller til kommuneplanen som sådan, i tillegg til hensynene ordningen med høring og offentlig ettersyn er ment å ivareta.

Av § 11-5 annet ledd følger det av første punktum at «[k]ommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene», og videre følger det av annet punktum at kommuneplanens arealdel «skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt».

Ut fra dette må det legges til grunn at et planutkast som sendes på høring – som et minimum – må bestå av et plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse, som til sammen oppfyller de krav som er angitt i § 11-5 annet ledd første punktum.

Det følger av Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) på s. 189 at planmyndigheten skal «tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessen». Videre uttaler departementet på side 171 at

«[d]et gjelder grunnleggende demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning, både for private og myndigheter. Planlegging og byggesaksbehandling skal sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt, skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg. Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i nødvendig utstrekning er ment å være vesentlige elementer både ved plan- og byggesaksbehandling etter loven. Dette er i samsvar med grunnleggende demokratiske og rettssikkerhetsmessige prinsipper».

Det overordnede hensynet bak plan- og bygningslovens regler om høring og offentlig ettersyn, er følgelig at berørte parter sikres reell mulighet til medvirkning i arealplanleggingen. Avgjørende for om et planutkast overholder plan- og bygningslovens medvirkningskrav, vil følgelig være om plandokumentene som sendes på høring til sammen setter høringsinstanser og berørte parter i stand til reelt å medvirke i planprosessen. Enten gjennom høringsinnspill, innsigelser fra offentlige organer eller på annen måte.

I dette ligger det et krav om at plandokumentene på en tilstrekkelig klar måte må gi uttrykk for hvilken arealbruk kommunen anser som aktuell i ulike områder, og hvordan kommunen vurderer konsekvensene av arealbruken som er foreslått. Dette henger også sammen med forvaltningens alminnelige utrednings- og opplysningsplikt, som innebærer at saken skal



være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Vi viser også til Sivilombudets uttalelse i sak SOM- 2022-1303, som bygger på tilsvarende betraktninger.

Der et planutkast inneholder ulike arealbruksalternativer for samme areal, vil det sentrale være hvorvidt de ulike alternativene kommunen vurderer har kommet tilstrekkelig klart til uttrykk i plandokumentene, slik at berørte parter settes i stand til å ta stilling til innholdet og medvirke i planprosessen. Vi kan imidlertid ikke se at det er grunnlag for å oppstille bestemte formkrav i slike tilfeller, herunder at det må utarbeides separate plankart hvor de ulike arealbruksalternativene kommer frem.

(...)

Når det gjelder det konkrete planutkastet som kommunestyret her vedtok å legge ut på offentlig høring og ettersyn, er det her på det rene at dette hadde LNF som sitt primærforslag til arealbruken på IKEAjordet. Vi viser her til rådmannens innstilling i saksframlegget til kommunestyremøtet den 20. juni 2022, gjengitt ovenfor, hvor dette er klart beskrevet. I samme saksframlegg er det tilsvarende klart beskrevet at opprettholdelse av Eiendommene som forretningsareal også var et aktuelt alternativ.

Til tross for at opprettholdelse av næringsformålet ikke var planutkastets primærforslag, var det imidlertid denne arealbruken som var vist på plankartet utlagt på høring. Spørsmålet er dermed om dette medfører at berørte parter ikke er gitt reell mulighet til å medvirke i beslutningsprosessen for valg av arealformål, og at plan- og bygningslovens medvirkningskrav dermed ikke er overholdt.

Etter vår vurdering er det ikke holdepunkter for å konkludere med at plandokumentene utsendt på høring ikke har gitt berørte parter reell medvirkningsmulighet. I saksframlegget til kommunestyrets sluttbehandling av planen har rådmannen riktignok opplyst at IKEA-jordet skulle vært vist som LNFområde på plankartet som ble sendt på høring, i tråd med primærforslaget i planutkastet. Som tidligere nevnt er det imidlertid klart beskrevet i saksfremstillingen som lå til grunn for kommunestyrets vedtak ved førstegangsbehandlingen at det forelå to alternativer for arealbruken. Saksfremstillingen fulgte sammen med de øvrige plandokumentene som en del av høringen og har ellers vært tilgjengelig på kommunens nettside for medvirkning i planprosessen.

Isolert sett mener vi at plankartet som ble utsendt på høring med fordel kunne vist arealformål i tråd med planutkastets primæralternativ (LNF), av hensyn til klarhet. Vi har imidlertid vanskelig for å se at det er risiko for at det kan ha hatt betydning for medvirkningsadgangen. Vi viser her særlig til at plankartet som var gjenstand for høring, viste det mest inngripende av de to arealbruksalternativene som kommunen vurderte som aktuelle – utvikling som forretningsområde. Plankartet gav slik sett berørte parter og høringsinstanser med ønske om tilbakeføring av arealet til LNF (eventuelt andre utbyggingsformål), en klar oppfordring til å inngi merknader og i alle tilfeller undersøke de øvrige plandokumentene nærmere.

Basert på det ovennevnte, er vår konklusjon følgelig at angivelsen av arealformål på plankartet som var gjenstand for høring, ikke utgjør noen saksbehandlingsfeil etter plan- og bygningsloven.



Det er i anmodningen om lovlighetskontroll også pekt på at kommunen valgte å opplyse enkelte parter og høringsinstanser om at plankartet som var gjenstand for høring viste et annet arealformål enn primæralternativet. Vi kan heller ikke se at dette utgjør noen saksbehandlingsfeil, og viser her til de samme forholdene som er nevnt ovenfor»

Det kom inn flere innspill og uttalelser til planforslaget. IKEA uttalte at selskapet fortsatt så for seg utbygging i området, men med en noen annen utforming og konsept enn tidligere uttalt. IKEA var derfor positiv til kommunedirektørens alternative innstilling om videreføring av arealformålet forretning på Dehlijordet.

Vi viser til Statsforvalterens høringsuttalelse av 01.11.2022:

«Vi registrerer at IKEA-jordet er videreført til næringsformål i planforslaget. Dette er ikke i tråd med de signalene som ble gitt i planprogrammet for kommuneplanrulleringen, hvor det går fram at dette området skal tilbakeføres til LNF-formål. Det opplyses om dette i kommunens saksfremlegg der det vises til kommunestyrets vedtak 18. mars 2019 der det ble besluttet om å tilbakeføre arealet til LNF-formål. Kommunen varslet juni 2021 om oppstart for oppheving av reguleringsplan for IKEA. I regionalt planforum 27. september 2022 informerte kommunen om at det var en feil i kartet ved at dette formålet er videreført. Vi kan ikke se at dette er omtalt noe sted i planforslaget, og vi stiller oss derfor spørrende til at arealet fremdeles er avsatt til næringsformål. Dette er i strid med nasjonale og regionale jordverninteresser, og er heller ikke i tråd med kommunens egne politiske signaler. Vi forutsetter at dette næringsformålet endres til LNF i denne rulleringen. Dette er særlig aktuelt tatt i betraktning at planforslaget også legger opp til omfattende omdisponering av jordbruksareal andre steder i kommunen.»

Fylkeskommunens uttalelse nevnte ikke Dehlijordet, men det følgende fremgår under Bakgrunn til Fylkesrådets forslag til vedtak, som ble behandlet av fylkesrådet av 28.10.2022 i utvalgsnummer 254/22:

«I regionalt planforum opplyste kommunen om at området avsatt til etablering av IKEA som ligger sørvest for sentrum har feil markering av formål i kartet. Det skal avsettes til LNF-område. Dette må rettes opp i planforslaget.»

Det fremgår tydelig at både IKEA, Statsforvalteren og Fylkeskommunen var klar over uoverensstemmelsen mellom arealformål vist på plankartet og kommunedirektørens primære innstilling til arealformål.

Feilen i plankartet, hvor Dehlijordet var vist med forretningsformål, ga en klar oppfordring til interesserte om å komme med innspill og merknader til dette. Det innkom imidlertid ingen innspill fra andre enn de direkte berørte og myndighetene angående området.

Av Vestby kommunes lovlighetskontroll fremgår det at kommunedirektøren, basert på politiske signaler og høringsuttalelsen fra IKEA, innstilte på opprettholdelse av Dehlijordet som forretningsområde som hovedalternativ ved sluttbehandling av kommuneplanen. Det ble imidlertid samtidig inntatt tre ulike alternative forslag om tilbakeføring av Dehlijordet til LNF-formål. Kommunedirektørens innstilling fikk flertall og ble vedtatt i kommunestyrets møte 19.06.2023.



Slik Statsforvalteren ser det, taler mye for at plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse samlet sett oppfyller kravene som er angitt i § 11-5 annet ledd første punktum. Vi viser til at dokumentene på en tilstrekkelig måte viser at primærforslaget var arealformålet forretning, men at det samtidig forelå flere reelle alternativer som det ble sondret mellom.

Etter prinsippet i forvaltningsloven § 41 er vedtak likevel gyldig, til tross for saksbehandlingsfeil, når «det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.» Høyesterett har uttrykt at det i dette ligger et krav om at det må foreligge en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen har virket inn på avgjørelsens innhold.³ Vi finner ikke grunn til å ta endelig stilling til om feilen i plankartet utgjør en saksbehandlingsfeil. Dette basert på at vi ikke kan se at en eventuell feil kan ha virket inn på avgjørelsens innhold. Vi viser til at berørte parter er gitt en reell mulighet til å medvirke i beslutningsprosessen for valg av arealformål, og at det klart forelå flere alternativer da kommunestyret traff sitt kommuneplanvedtak.

Konklusjon

Statsforvalterens lovlighetskontroll har ikke avdekket feil ved Vestby kommunestyres vedtak av 19.06.2023 i sak 54/23 Vestby kommuneplan 2023-2034 som gjør det ugyldig.

Det betyr at kommunens vedtak blir stående uendret.

Statsforvalterens vedtak i saken er endelig og kan ikke påklages.⁴

Vi ber kommunen orientere representantene som har fremmet kravet om lovlighetskontroll om dette vedtaket.

Med hilsen

Anne Danielsen Haugland
seksjonssjef
Juridisk avdeling

Gøril Hjelseth
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

VESTBY KOMMUNE	Postboks 144	1541	VESTBY
VESTBY MILJØPARTIET DE GRØNNE	c/o Irene Hengsle Brandstadveien 227	1544	VESTBY
RØDT VESTBY	c/o Silje Kristensen Mads' vei 3	1542	VESTBY
Vestby Sosialistisk venstreparti			

³ Se Rt. 2009 s. 661

⁴ Jf. veilederen «[Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59](#)», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet 21. oktober 2013 (H-2299), punkt 6.1 og 8.1.

