

Sivilombudsmannen  
Postboks 3  
Sentrum 0101 OSLO

Melsomvik, 14.04.2017

## **Sluttvurdering av N4 Kopstad syd**

### **Oppsummering**

Jordvern Vestfold (JV) ønsker å påklage saksbehandlingen av N4 Kopstad syd i Horten kommune til Sivilombudsmannen. Saken i seg selv er ikke alvorlig, men den har noen interessante, prinsipielle sider som vitner om uklare prosesser for krav om alternativvurderinger etter plan- og bygningsloven (PBL), sammenblanding av juridiske krav etter jordloven og plan- og bygningsloven og uklarheter rundt hvordan Regjeringen skal følge opp Stortingets ambisiøse mål for jordvernpolitikken.

Vurderingen baserer seg på sentrale dokumenter i saken samt vurderinger fra doktorgardsstipendiat Kristine Lien Skog, NMBU samt på tilleggsvurderinger foretatt av professor Ole Kristian Fauchald, UiO og plansjef Fred-Ivar Syrstad, Fylkesmannen i Vestfold. Framstillingen i dette dokumentet er bygd opp kronologisk med det eldste dokumentet først. Dokumentoversikten er vist til slutt. Det henvises til det/de aktuelle dokumentene underveis.

### **Saken starter i Borre kommune**

N4 Kopstad syd ble mot 10 stemmer godkjent til utbyggingsformål av kommunestyret i Horten 26.4.2016. Kommuneplanens arealdel (KPA) ble godkjent nesten ett år tidligere (22.6.2015). Arealet (innenfor N4) består av 23 da dyrkbar jord. Det aktuelle utbyggingsområdet ligger inne i et stort sammenhengende landbruksområde. Kommunen kaller Kopstad syd en tillegghøring til KPA fordi saken ble "glemt" da kommuneplanen var til behandling. Horten kommune har synspunkter både på arealets beskaffenhet og på lønnsomheten ved en oppdyrking av arealet.

### **Behandling på regionalt nivå**

N4 Kopstad syd ble lagt ut til offentlig ettersyn 2.7.2015. Etter det vi kan se, har ikke Vestfold fylkeskommune uttalt seg.

### **Fylkesmannen fremmer innsigelse**

I brev av 9.9.2015 (Vedlegg 1) til Horten kommune fremmer landbruksdirektør Olav Sandlund, Fylkesmannen i Vestfold (FM) innsigelse mot utbyggingsplanene. Det er arealets beskaffenhet og beliggenhet, inne i et sammenhengende landbruksområde, som er grunnlag for innsigelsen. I innsigelsesbrevet påpeker Fylkesmannen at en alternativvurdering ikke er gjennomført, men det stilles ingen krav til at en slik vurdering må foreligge. Det blir gjennomført et meklingsmøte (mellom kommunen og Fylkesmannen) uten resultat og saken går til behandling i LMD.

FM henviser til jordlovens § 9, noe som synes irrelevant, etter som saken skal behandles etter PBL, kfr jordlovens § 2. Krav om alternativvurdering er et sentralt punkt i saken, dette kommer vi tilbake til.

### **Behandling av innsigelse i Landbruksdirektoratet og i Landbruks og matdepartementet (LMD)**

Innsigelsen fra FM i Vestfold går til LMD som sender saken til behandling i Landbruksdirektoratet. Landbruksdirektoratet støtter innsigelsen. I sin behandling av saken viser ikke LMD til Landbruksdirektoratets vurdering i brev av 13.10.2016 (Vedlegg 2). Brevet blir heller ikke lagt ved uttalelsen fra LMD til KMD. LMD går i mot innsigelsen fra FM. Eierinteressene i saken, lokal enighet om utbyggingen samt at det omdisponeres dyrkbar jord synes å være de viktigste argumentene til LMD. Ny jordvernstrategi og nasjonale retningslinjer om planlegging blir nevnt, men synes ikke å ha spilt noen stor rolle for standpunktet i saken.

I brev av 21.10.2016 (Vedlegg 3) anbefaler LMD at innsigelsen fra FM mot utbygging av N4 Kopstad syd ikke tas til følge.

Stipendiat Kristine Lien Skog har i sin vurdering (Vedlegg 11) følgende kommentarer til saksbehandlingen og avgjørelsen til LMD:

- Kravet om vurdering av alternativer etter plan og bygningsloven (PBL) er ikke fulgt opp godt nok, en muntlig orientering under et meklingsmøte og under befaring er ikke tilstrekkelig
- Blander sammen jordlov og PBL, denne saken skal behandles etter PBL.
- Påstanden om at dyrkbar jord teller mer enn dyrka jord er ikke forankret i hverken jordlov, PBL eller planretningslinjer
- Eierinteressene har sterkt fokus. Det at eier av arealet ønsker en slik nedbygging bør være underordnet. Faglige vurderinger burde knyttes til landbruksinteressene og øvrige behov i storsamfunnet, kfr planretningslinjene saken skal behandles etter.
- Den passive holdningen kan indikere manglende vilje til å følge opp Stortingets ønske om strengere praksis ved behandling av jordvernstrategien

Hun sier videre at saksgangen unntatt utredning av alternativer ikke er direkte lovstridig. I sakens anledning har leder av Jordvern Vestfold, Sigbjørn Fjærvoll, kontaktet avdelingsdirektør Geir Dalholt, LMD som har undertegnet brevet fra LMD som går i mot innsigelsen fra FM. Han sier "Du må være klar over at statsråden eller statssekretæren er til stede når LMD behandler innsigelsessaker". Vårt spørsmål blir da: Burde ikke statsråden følge gjeldende krav og politiske føringer? Burde ikke statsråden skrive under på brevet som behandler innsigelsen?

LMD sine vurderinger er mer preget av politiske interesser enn landbruksfaglige og juridiske vurderinger. Gitt at departementets vurderinger skal gi presedens for Landbruksdirektoratets og Fylkesmannens innsigelser i senere saker, finner vi dette svært betenkelig.

### **Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) tar ikke innsigelsen til følge og godkjenner utbyggingstiltaket**

I KMD sin behandling av innsigelsen (Vedlegg 5) skriver kommunal og moderniseringsminister Jan Tore Sanner:

"Kommunal og moderniseringsdepartementet godkjenner område N4 Kopstad næringsområde i kommunens arealdel for Horten kommune. Departementet er enig med Landbruks- og matdepartementet i at det kan åpnes for næringsutvikling i dette området. Innsigelsen fra fylkesmannen tas ikke til følge" (Brev av 1.12.2016)

JV har følgende kommentarer til saken fra KMD:

- Saken bærer preg av å være dispensasjon fra vedtatt kommuneplan, men PBL åpner ikke for slike «forglemmelser». Kommunen har fremmet saken som en endring av gjeldende arealdel av kommuneplanen og bør derfor følge behandlingsregler som gjelder i dette tilfellet. Arealet er over minstearealet for krav til konsekvensutredning (Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (2014 nr. 1726)), og dette kravet burde vært fulgt opp. KMD burde som planmyndighet fulgt opp PBL sine krav på dette området.
- KMD er svært tilbakeholden når det gjelder den samfunnsmessige avveiningen som leder til at jordverninteressene må vike. KMD påstår at utbyggingssaken gir 100 nye eller netto arbeidsplasser. Det er feil, da det dereier seg om samlokalisering av en eksisterende bedrift.

KMD må behandle denne saken etter reglene i Plan og bygningsloven med gjeldende forskrifter. Vår vurdering viser at det er behov for en gjennomgang og kvalitetsikring av hele behandlingsskjeden.

### **Jordvern Vestfold (JV) sender "klage" med kommentarer til KMD**

Da KMD hadde avvist innsigelsen fra FM og godkjent en utbygging på Kopstad syd, bestemte JV seg for å følge opp saken i forhold til KMD (Vedlegg 4). Følgende forhold ble vektlagt:

- Saksbehandlingen i LMD, se tidligere
- LMD kommenterte ikke Landbruksdirektoratets saksbehandling i sitt svar til KMD. Utredningen ble heller ikke lagt ved saken
- Forholdet mellom LMD som sektormyndighet og KMD som avgjørende myndighet
- Flere forhold i Sanders pressemelding (Vedlegg 6)

Det vises til våre to brev til KMD: 1) Om saksbehandlingen i LMD før innsigelsessaken ble behandlet i KMD og 2) Etter at innsigelsessaken ble avgjort av KMD hvor det ble opplyst at JV ville gå videre for å få opplyst sakens juridiske sider og eventuelt ta den opp med Riksrevisjonen. I svaret fra KMD 04.01.2017 (Vedlegg 8) til JV blir det blant annet uttalt: "Departementet vil her opplyse at vi var kjent med Landbruksdirektoratets uttalelse i saken, selv om denne ikke er referert i brevet. Vi mener Landbruks- og matdepartementet har ivaretatt sin rolle i denne saken og i andre innsigelsessaker på en god måte og i samsvar med plan- og bygningsloven"

### **Innsigelsessaken tas videre**

For å få en total gjennomgang av saksbehandlingen og vurdering av sakens juridiske sider, gjør JV avtale (Vedlegg 10) med:

- Doktorgradsstipendiat Kristine Lien Skog, Institutt for landskapsplanlegging, NMBU
- Professor Ole Kristian Fauchald, Institutt for offentlig rett, UiO

Kristine Lien Skog har 10 års praksis fra forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen. For tida arbeider hun med doktorgraden om jordvern og arealplanlegging ved Institutt for landskapsplanlegging, NMBU. Lien Skog har sagt seg villig til å ta totalvurdering av saken og gjennomføre en fullstendig gjennomgang av sakens dokumenter. Dersom det dukker opp spesielle juridiske problemstillinger, ønsker Lien Skog at dette gjennomgås av en jurist. Professor Ole Kristian Fauchald vil foreta nødvendige juridiske vurderinger.

### **Vurdering fra Lien Skog**

Kristine Lien Skog har foretatt en grundig gjennomgang av sakens dokumenter (Vedlegg 11). Hovedinnvendingene er redegjort for tidligere. Hun setter spørsmålstegn ved LMD sin saksbehandling og argumentasjon. Hun påpeker videre at det er feil lovanvendelse når både FM, LMD og Landbruksdirektoratet henviser til jordloven i behandling av en plansak som skal behandles etter PBL. Behandlingen av innsigelsessaken i LMD bærer preg av at politiske interesser overstyrer faglige vurderinger, men etter Lien Skog sin vurdering er det ikke mulig å påpeke alvorlige juridiske saksbehandlingsfeil på dette grunnlag.

Lien Skog avslutter sin vurdering med å peke på brudd på Forskrift om konsekvensutredning av alternativer. Utredning og utnyttning av alternativer før nedbygging er også formulert i planretningslinjene. Hun sier at dette er en feil som følger saken fra bunn til topp. Lien Skog ønsker en selvstendig vurdering av om omtalte forskrift gjelder i dette tilfellet.

### **Nærmere vurdering av Forskrift for KU**

To jurister har uavhengig av hverandre foretatt en vurdering av om Kopstad syd omhandles av Forskrift for KU. Det er:

- Plansjef Fred- Ivar Syrstad, Fylkesmannen i Vestfold
- Professor Ole Kristian Fauchald, UiO

### **Plansjef Fred-Ivar Syrstad**

Syrstad sier at Forskriften gjelder i dette tilfellet og at FM i sin innsigelse har påpekt manglende alternativvurdering. I følge Syrstad er imidlertid denne saken håndtert riktig fordi:

- Når det fremmes innsigelse som er tydelig forankret i lov eller forskrift, er det ikke nødvendig med annet prosessledende hjemmelsgrunnlag
- Kommunen redegjorde (muntlig) for "alternative vurderinger" både i meklingsmøtet og i befaringsmøtet med KMD
- Det ville ikke hatt noen betydning for realiteten i saken om disse vurderingene skulle gjøres skriftlig og ellers i tråd med KU forskriften §§ 7 og 10.
- Det er kommunen som er planmyndighet og som treffer beslutning om KU skal utarbeides og hva den skal inneholde

For en fullstendig gjennomgang, se vedlegg 12.

### **Professor Ole Kristian Fauchald**

Følgende hovedpunkter tas ut fra den juridiske vurderingen til professor Fauchald:

- Regler for konsekvensvurdering i denne saken følger av Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (2014 nr. 1726)
- Etter forskriftens § 2 første ledd (b) skal endringer i KPA alltid konsekvensutredes
- Forskriftens § 7 sjette til åttende ledd inneholder særregler om konsekvensutredning av KPA. Disse kommer i tillegg til og ikke til erstatning for de generelle reglene i annet til fjerde ledd
- I en sak hvor det er snakk om å etablere et industriområde på dyrket eller dyrkbar jord, er det etter disse reglene åpenbart at det foreligger en plikt til å utrede alternative plasseringer. Det er kun en plikt til å vurdere "relevante og realistiske" alternativer. I tillegg må det

klargjøres hvorfor det aktuelle alternativet er valgt og tiltak for å avbøte skader eller ulemper ved det valgte alternativet.

Professor Fauchald avslutter sin vurdering med gjennomgang av jordlovens § 9 med en omtale av krav om alternativvurderinger ved dispensasjon fra hovedbestemmelsen. Etter vårt syn er dette mindre relevant i denne sammenheng, ettersom saken skal behandles etter PBL. Det indikerer imidlertid at saksbehandlingsregler for når saken skal vurderes etter jordloven eller PBL synes uklare.

Begge de juridisk sakkyndige mener av forskrift om alternativvurdering gjelder i dette tilfellet. Det er imidlertid betydelig språk i synet på hvordan forskriften skal praktiseres i dette tilfellet. FM, som er underlagt KMD sin myndighet, mener at det ikke er nødvendig å kreve alternativvurdering når innsigelsen er forankret i lov eller forskrift. Fylkesmannen har videre et "bakoverlent" syn på sin egen rolle med å kontrollere at lover og forskrifter blir etterlevd i praksis. Professor Fauchald er, i likhet med stipendiat Lien Skog, langt tydeligere på at dette er et krav som bør følges opp.

Praksis er ikke i samsvar med lovgivers intensjon med forskrift om at alternativvurderinger kan presenteres muntlig på befaringer. Hvordan kan etterlevelsen av slike vedtak følges opp? Hvordan kan vi da vite hvilke alternativer som ble vurdert (i den grad de ble det)? Hvordan har de da håndtert spørsmålet om avbøting av eventuelle skader og ulemper ved det valgte alternativet?

For en fullstendig gjennomgang, se vedlegg 13.

## Sluttvurdering

Saken alene kan synes som mindre vesentlig. Prinsipielle sider ved saken er at svak/dårlig saksbehandling generelt kan skape presedens i senere saker. Dette kan gi større negative konsekvenser for jordvernet og Regjeringens mulighet til å følge opp Stortingets krav om en ambisiøs jordvernpolitikk.

Det er mange ting å sette fingeren på i behandlingen av saken på alle nivå i forvaltningen. Det alvorligste er at LMD og statsråden ikke handler i samsvar med forpliktelsen om å følge opp den nasjonale jordvernstrategien i praksis. Manglende oppfølging av forskrift om alternativvurdering (Forskrift om KU, 2014 nr 1726) er en alvorlig saksbehandlingsfeil som følger denne saken fra bunn til topp.

Jordvern Vestfold (JV) har derfor besluttet å sende saken til behandling hos Sivilombudsmannen, og håper på en behandling som fører til en bedre forvaltningspraksis i framtiden.

## Dokumenter i saken

Vedlegg	Navn	Type	Dato
1	20150909_Fylkesmannen i Vestfold	PDF	09.09.2015
2	20161013_Landbruksdirektoratet	PDF	13.10.2016
3	20161021_LMD	PDF	21.10.2016
4	20161811_Brev fra JV til KMD med kopi til LMD	PDF	18.11.2016
5	20161201_Svar til FM fra KMD	PDF	01.12.2016
6	20161202_Gjengangeren	PDF	02.12.2016
7	20161209_Brev fra JV til KMD	PDF	09.12.2016
8	20170104_Svar fra KMD til JV	PDF	04.01.2017
9	20170109_Kommentar fra JV på svar fra KMD	PDF	09.01.2017
10	20170110_Sigbjørn Fjærvoll_Forespørsel om utredning	PDF	10.01.2017
11	20170126_Vurderingsdokument_Kristine Lien Skog	PDF	26.01.2017
12	20170216_Fred-Ivar Syrstad_Fylkesmannen i Vestfold	PDF	16.02.2017
13	20170314_Ole Kristian Fauchald_UiO	PDF	14.03.2017

Med vennlig hilsen

*Sigbjørn Fjærvoll*

leder Jordvern Vestfold

mobil 90686508

[vestfold@jordvern.no](mailto:vestfold@jordvern.no)

[www.jordvern.no](http://www.jordvern.no)

<https://www.facebook.com/JordvernVestfold>

