



GRIMSTAD KOMMUNE

Postboks 123
4891 GRIMSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon

Oda K. Gravås, 37 01 78 29

Grimstad kommune. Statsforvalterens behandling av klage over vedtatt detaljreguleringsplan for Solbakken Allé, gnr. 24 bnr. 62 m.fl., planID 342

Vi viser til kommunens oversendelse mottatt her 22.05.2024. Statsforvalteren vil beklage at det har tatt lang tid å behandle denne saken.

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak.

Sakens bakgrunn

Gilje Byggrådgivning AS har på vegne av HL Eiendom AS fremmet forslag til detaljregulering for et nytt boligområde, Solbakken Allé, på del av gnr. 24 bnr. 62 m.fl. på Vik i Grimstad kommune. Hovedformålet med detaljreguleringen er å legge til rette for totalt 16 nye boenheter med tilhørende infrastruktur. Planområdet inneholder i dag blant annet eksisterende eneboliger, med et ubebygget jorde mellom disse. Hoveddelen av foreslått ny utbygging er planlagt på dette jordet, hvor det er lagt opp til 10 nye boenheter. Det er videre lagt opp til utbygging av seksmannsbolig på en tomt hvor det i dag ligger en båtbu. I tillegg er eksisterende eneboligeiendommer tatt med. Planområdet omfatter også en ubebygget skråning, avsatt til grønnsstruktur – naturområde i planforslaget.

Oppstartsvarsel ble sendt den 20.01.2021. Det innkom fem innspill til oppstartsvarselet, blant annet fra Statsforvalterens miljøvernavdeling. Plansaken ble behandlet i landbruksnemnda den 07.11.2022, på det grunnlag at planområdet inneholder fulldyrka og dyrkbar mark som planen åpner for nedbygging av. Landbruksnemnda vedtok enstemmig følgende, i strid med kommunedirektørens innstilling:

«Omdisponering av dyrka mark til boligformål er i konflikt med jordvernet. Sistnevnte veier betydelig tyngre i dag, enn da reguleringsplanen ble vedtatt. Landbruksnemnda anbefaler derfor å gå tilbake på omdisponeringen. Landbruksnemnda henviser til driveplikten.»

I møte den 29.11.2022 vedtok Teknisk utvalg å legge planforslaget ut til høring og offentlig ettersyn med krav om utarbeidelse av dokumentasjon knyttet til gjenbruk av matjord og sikkerhet mot kvikkleireskred før planen kunne vedtas, og krav om endringer av noen bestemmelser før utlegging



til offentlig ettersyn. Ved høringsfristens utløp var det kommet inn totalt 7 uttalelser, herunder fra Statsforvalteren i Agder (miljøvernabdelingen), Agder fylkeskommune, NVE, Glitre nett, Vindheims vel, og to privatpersoner. Det ble ikke reist innsigelse. Før annengangsbehandling ble det gjort enkelte endringer i planforslaget, både i plankartet og i bestemmelsene.

Landbruksnemnda (2023-2027) behandlet planforslaget i møte 19.02.2024. Kommunedirektøren hadde innstilt på å vedta forslaget til detaljregulering med tre endringer. SV og SP fremmet motforslag som ble vedtatt med 4 mot 1 stemmer, med samme ordlyd som i vedtaket av 07.11.2022.

Teknisk utvalg behandlet planforslaget i møte den 27.02.2024, og kommunestyret behandlet planforslaget den 06.03.2024. Kommunedirektørens forslag til vedtak var å godkjenne forslaget til detaljregulering, med endring av bestemmelse om jordressurser og endring av rekkefølgebestemmelse om opparbeidelse av kommunalteknisk anlegg beliggende utenfor planområdet, samt at rekkefølgebestemmelse 6.5 tredje ledd skulle tas ut. Senterpartiet fremmet forslag om å *avslå* planforslaget. Forslaget falt, med 15 stemmer mot 20 for kommunedirektørens forslag. Kommunestyret vedtok:

«Kommunestyret vedtar, i medhold med plan- og bygningsloven § 12-12, forslag til detaljregulering for Solbakken allé med følgende endring:

➤ Rekkefølgebestemmelse 6.5 «før igangsettingstillatelse [...]» endres til: før igangsettingstillatelse gis innenfor planområdet B1-1 til B1-11 skal kommunalteknisk anlegg i del av Vindheim (reguleringsplan for Vikheia med tilhørende bebyggelsesplaner), frem til plangrensen til Solbakken allé, være opparbeidet i samsvar med kommunal norm.

➤ Rekkefølgebestemmelse 6.5 tredje ledd utgår

➤ Strekpunkt 1 endres til: Bestemmelse 1.6 «Jordressurser [...] skal mellomlagres og brukes internt i planområdet» utgår og erstattes av: Jordressurser skal benyttes til matproduksjon i nærområdet, enten via nydyrking eller ved heving av kvalitet på eksisterende matjord i området.» Det skal utarbeides en plan for håndtering av matjord før det gis igangsettingstillatelser for tiltak i området.»

Reguleringsvedtaket ble påklaget av Anna Åtland Renstrøm og Erik Renstrøm den 26.03.2024. De er eiere av gnr. 24 bnr. 159 (Vindheim 16). Slik eiendomsgrensene er vist i kommunens kart, sammenholdt med plankartet, ligger en mindre del av planområdet innenfor klagerens eiendom.

Klagerne viser til at det i planforslaget er avsatt veiareal inn på deres eiendom, og anfører at dette medfører en stor forringelse for deres eiendom, og ikke aksepteres. Klagerne viser blant annet til at dette medfører at utbygger legger ulempene over på klagerne for å oppnå større utnyttelse av egen eiendom. Det anføres også at forslagsstiller og regulant ikke har forsøkt å oppnå en dialog. Kommunedirektøren vurderte klagen slik i saksfremlegg til forberedende klagebehandling:

«Plasseringen av f_V26, nedenfor angitt som veiarealet, er ikke et nytt forhold. Veiarealet ble regulert år 1999, se figur 1. Veiarealet, som er plassert noen meter nord fra dagens vei, har ikke blitt opparbeidet i samsvar med plan. Plasseringen av veiarealet vurderes fortsatt å være en god løsning for å oppnå et trafiksikkert kryss med Vindheim og har derfor blitt videreført i samsvar med tidligere gjeldende plan av år 1999.»

Teknisk utvalg behandlet klagen i møte den 14.05.2024, og kommunestyret behandlet klagen den 22.05.2024. Klagen ble ikke tatt til følge. Saken ble deretter oversendt Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Statsforvalteren forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter, og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.



Statsforvalterens vurdering

Rammene for klagebehandlingen, klagerett mv.

Klagen behandles i medhold av plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-12 tredje ledd, jf. § 1-9, samt delegert myndighet fra Miljøverndepartementet, jf. rundskriv T-2/09. Vi vurderer at befarings ikke er nødvendig, da de faktiske forholdene er tilstrekkelig belyst med kart, flyfoto, skråfoto mv. Klager har klagerett, og klagen er rettidig inngitt, jf. forvaltningsloven (fvl.) §§ 28 og 29.

Som det fremgår ovenfor, er klagens hovedtema den foreslåtte plasseringen av en del av adkomstvei f_V26 på klagernes eiendom. Når en plansak er påklaget, kan Statsforvalteren som klageinstans ikke bare vurdere det som er anført av klageren, men kan ifølge fvl. § 34 andre ledd prøve alle sider av saken, og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Ifølge Siviltombudet¹ har Statsforvalteren en «plikt til å foreta en selvstendig vurdering av sakens rettslige, faktiske og skjønsmessige sider».

Statsforvalteren vurderer herunder om det foreligger feil som kan føre til ugyldighet, f.eks. mangelfull utredning eller begrunnelse. Grunnleggende krav til vedtakets begrunnelse følger av fvl. §§ 24-25 og ulovfestet forvaltningsrett. Kravene til utredning av saken følger blant annet av fvl. § 17 første ledd første punktum. I saker som berører naturmangfoldet, plikter kommunen å vurdere omsøkte tiltak eller plan ut fra de miljørettslige prinsippene som fremgår av naturmangfoldloven (nml.) §§ 8-12, jf. § 7. Når naturmangfold berøres, er en vurdering etter nml. nødvendig for at saken skal være tilstrekkelig opplyst etter fvl. § 17.

Det følger av forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum at klageinstansen skal «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn». Dette gjelder ikke i prøvingen av sakens rettslige side, blant annet vurderingen av om det foreligger saksbehandlingsfeil eller feil rettsanvendelse, men gjelder ved vurderingen av kommunens planfaglige og politiske skjønsmessige vurderinger mht. de løsningene som er valgt i planen.

Når det gjelder innholdet i planen er Statsforvalterens myndighet til å gjøre endringer i en detaljregulering som er påklaget begrenset. Statsforvalteren kan ikke selv endre planens innhold, men kan, dersom en finner grunn til det, forsøke å få kommunen til selv å velge en annen løsning. Dersom dette ikke fører frem skal saken, sammen med Statsforvalterens uttalelse, sendes Kommunal- og distriktsdepartementet for avgjørelse. For Statsforvalterens vurdering av en slik sak vil sentrale momenter være bl.a. graden av flertall i kommunestyret samt de regionale fagetatenes holdning til planen.

Vi vil først vurdere kommunens *saksbehandling* av plansaken. Dette omfatter blant annet om saken var tilstrekkelig utredet og om kravene til vedtakets begrunnelse er tilfredsstillt.

Vurdering av kravene til saksbehandling, herunder utredning og begrunnelse av planvedtaket

Planforslagets forhold til overordnede arealplaner og bestemmelser

Planforslagets forhold til overordnede arealplaner kan påvirke utrednings- og begrunnelseskravene. Dersom et planforslag innholdsmessig er i samsvar med overordnede arealplaner og de rammer som følger av disse, og hensynssoner i kommuneplanens arealdel er videreført eller innarbeidet i

¹ Uttalelse av 20.12.2024 (SOM-2024-1117) avsnitt 33, med videre henvisninger, også gjentatt i uttalelse av 24.01.2025 (SOM-2024-1708).



detaljreguleringsplanen, vil det ofte være slik at relevante hensyn og interesser allerede er utredet, og tatt stilling til, i forbindelse med den overordnede planen.

Plan- og bygningsloven stiller i § 12-3 tredje ledd krav om at private forslag til detaljregulering «må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer». Videre følger det av § 12-6 første ledd at «[d]e hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf. §§ 11-8 og 11-10, skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan» og at hensynssoner enten kan videreføres i reguleringsplan eller «innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen».

Det *kan* fremmes forslag om regulering i strid med overordnet plan, men det vil da i noen tilfeller medføre konsekvensutredningsplikt, jf. pbl. § 4-2 annet ledd jf. konsekvensutredningsforskriften. Kravene til utredning vil etter vårt syn også kunne være skjerpet selv om det ikke er krav til konsekvensutredning, dersom det i planvedtak åpnes for en arealbruk som ikke er i samsvar med overordnet plan, og/eller hensynssoner ikke blir lagt til grunn slik § 12-6 bestemmer. Avvik kan forsterke behovet for å utrede virkningene av planforslaget på de avvikende punktene, for at saken skal være tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes. Innholdsmessige valg som avviker fra overordnet plan må også begrunnes i vedtaket på en tilstrekkelig måte.

Det er både i planbeskrivelsen og i kommunens saksfremlegg lagt vekt på at utbyggingen anses å være i samsvar med gjeldende plan. Det vises til reguleringsplan fra 1999. Kommunen vurderte i oppstartsmøte 29.06.2018 at det ikke var krav om konsekvensutredning, fordi planforslaget var i tråd med overordnet plan. Vi kan ikke se at det er foretatt en ny vurdering av konsekvensutredningsplikten etter at ny kommuneplans arealdel ble vedtatt, før oppstartsmelding ble sendt ut. Kommunen har også lagt til grunn at «[j]uridisk er jordet omdisponert til utbyggingsformål gjennom vedtak av reguleringsplan for Vikheia år 1999» (saksfremlegg s. 3).

Planområdet omfattes av kommuneplanens arealdel (2019-2031) vedtatt 27.10.2020 og av reguleringsplan for Vikheia vedtatt 18.10.1999 (planID 93). Videre er Regional areal- og transportplan for arendalsområdet (ATP) en regional plan som omfatter området.

I reguleringsplan for Vikheia er arealene avsatt til byggeområde - boliger (område B1), jf. pbl. (1985) § 25 nr. 1, samt trafikkområder, spesialområde naturvern, friområde og fellesområder (felles avkjørsel og felles lekeplass). I reguleringsplanens bestemmelser § 2 er det stilt krav om bebyggelsesplan før utbygging kan skje. Dette forstås i dag som et krav om detaljreguleringsplan.

Detaljreguleringsplanen for Solbakken Allé avviker fra reguleringsplanen for Vikheia på flere punkter. Dette gjelder særlig grad av utnytting – både i form av maks BYA, som for flere tomter er omtrent doblet i prosent, maks antall nye boenheter og bygningshøyde, samt at det åpnes for en lavblokk (seksmannsbolig). Kommunen har fremstilt avvikene slik i saksfremlegget:

	Gjeldende reguleringsplan, 1999	Forslag til detaljregulering, 2022
Maks bebygd areal (BYA):	25 %	30 – 50 %
Maks antall nye boenheter:	10 st.	16 st.
Bygningshøyde	Maks gesims 4,5 - 5,5 m	Maks møne: 9 m
Etasjer	1 – 2	1 - 3
Boligtype	Enebolig og Tomannsbolig	Enebolig, tomannsbolig og lavblokk

I bestemmelsene til reguleringsplanen for Vikheia er maks antall boenheter fastsatt slik (4.1):



«I Felt B1 kan det tillates oppført 10 nye eneboliger i tillegg til eksisterende, tilsammen maks 18.»

Ut fra situasjonskart er det etter 1999 bygget en ny enebolig i tillegg til de daværende 8 innenfor B1 (gnr/bnr 24/165). Planforslaget åpner dermed for å overskride reguleringsplanens maksimale antall boenheter (inkl. eksisterende) med 7 *enheter*, og tillater altså totalt 25 boenheter innenfor felt B1, mot maksimalt tillatt 18 totalt ifølge reguleringsplanen fra 1999.

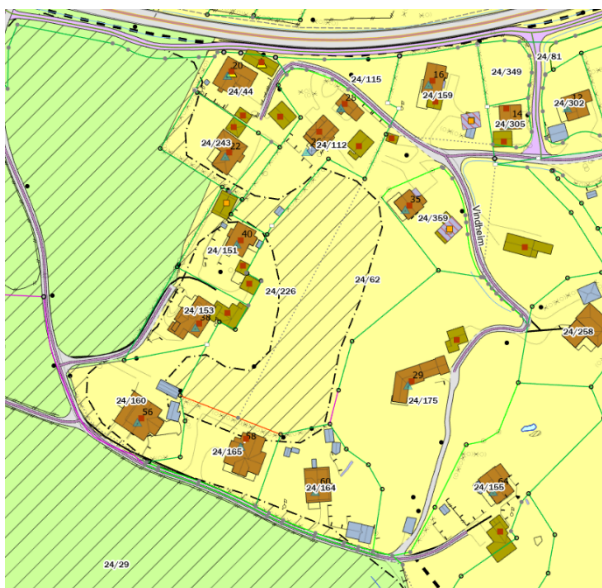
I kommuneplanens arealdel er området for en stor del avsatt til *nåværende boligbebyggelse* (jf. pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1). Sentrale deler av området er avsatt med *hensynssone landbruk*. Denne delen av planområdet omfattes av kommuneplanens retningslinje 4.5:

«Retningslinje 4.5 Hensynssone landbruk (pbl § 11-8 c)

Regionalt viktige jordbruksområder som kartlagt i ATP-arbeidet

Innenfor hensynssonen landbruk tillates ikke tiltak som kan forringe eller føre til driftsulemper for jordbruksområdene. De regionalt viktige landbruksområdene er de viktigste arealene i Grimstad for matproduksjon og jordbrukets kulturlandskap og skal underlegges strengeste jordvern.»

Det følger av kommuneplanbestemmelse § 1.2 om forholdet til eldre planer at *R 4.5 Hensynssone landbruksbevaring* gjelder foran motstridende bestemmelser i reguleringsplaner.



Utsnitt fra kommuneplanens arealdel –
Skrå skravur er hensynssone landbruk



Utsnitt av planforslaget og kommuneplanens
arealdel sammenstilt

Kommuneplanen har også generelle bestemmelser om byggegrenser, punkt 2.5, som gjelder foran manglende eller motstridende bestemmelser i eldre reguleringsplaner. Bestemmelse 2.5.4 gjelder byggegrenser mot dyrka mark. Vi kommer nærmere tilbake til denne nedenfor.

Bestemmelsen punkt 4.5 og 2.5.4 viser begge direkte til «de regionalt viktige landbruksområdene». Dette har sammenheng med at den aktuelle hensynssonen i kommuneplanens arealdel samsvarer med overordnet regional plan; *Regional areal- og transportplan for arendsregionen* (ATP), vedtatt av fylkestinget 18.06.2019. Regional plan skal legges til grunn for kommunal planlegging i regionen, jf. pbl. § 8-2. I ATP er «omdisponering av dyrka mark» påpekt som en av flere sentrale utfordringer, jf. side 11. Det aktuelle landbruksarealet er i planen registrert som del av «regionalt viktig jordbruksområde». Følgende fremgår av planretningslinjene punkt 7.3:



«Regionalt viktige jordbruksarealer er kartlagt. De skal angis som hensynssoner i kommuneplanen og sikres for framtidig matproduksjon.»

Det fremstår for så vidt som noe uvanlig å legge hensynssone landbruk over arealformålet nåværende boligbebyggelse, men vi kan ikke se at pbl. er til hinder for dette. Hensynssonen og den tilhørende retningslinjen må dermed ligge til grunn for senere detaljregulering, jf. hierarkiet i plansystemet og pbl. § 12-3 tredje ledd og § 12-6 første ledd.

Statsforvalteren ser det ikke som dekkende å si at planforslaget er i *samsvar* med overordnet plan, idet planforslaget ikke har lagt til grunn de hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssonen i kommuneplanens arealdel, verken ved å videreføre hensynssonen, eller ved arealformål og bestemmelser «som ivaretar formålet med hensynssonen», jf. pbl. § 12-6 første ledd. Nedbygging av dyrka/dyrkbart areal til nye boliger må i utgangspunktet anses å være tiltak som er i strid med hensynene som skal ivaretas gjennom hensynssone landbruk, og som kan «forringe jordbruksområdene». Vi vurderer det slik at ordbruken i retningslinjen om at det innenfor hensynssonen ikke tillates «tiltak som kan forringe (..) jordbruksområdene» og at de regionalt viktige jordbruksområdene «er de viktigste arealene i Grimstad for matproduksjon og jordbrukets kulturlandskap og skal underlegges strengeste jordvern» er ment som en understreking av jordvernet og forbudet mot omdisponering innenfor disse arealene. Jordloven § 9 første ledd oppstiller et nasjonalt forbud mot omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord, jf. pbl. § 3-1 (1) b.

Videre er det etter vårt syn klart at planforslaget er i strid med den bindende bestemmelsen om byggegrense mot dyrka mark som følger av kommuneplanens bestemmelse 2.5.4, en byggegrense mot dyrka mark på 50 meter for boligfelt med mer enn 4 boenheter.

Ut fra vårt resultat i saken finner vi det ikke nødvendig å ta konkret stilling til om planen skulle vært konsekvensutredet. Ved ny behandling av saken bør kommunen foreta ny vurdering av om det er krav til konsekvensutredning (jf. bl.a. konsekvensutredningsforskriften § 6 første ledd bokstav b, jf. vedlegg I punkt 25), i lys av dagens situasjon og oppdatert kunnskap. Uavhengig av eventuell plikt til konsekvensutredning, gjelder uansett kravene til utredning og planbeskrivelsens innhold, og kravene til vedtakets begrunnelse, som vi vurderer i det følgende.

Jordvernhensyn - sektormyndighetenes og landbruksnemndas uttalelser til planforslaget

Ifølge saksfremlegget er det et landbruksareal på ca. 6,5 mål midt i planområdet som planlegges utbygd til boligformål med 10 nye boenheter. Jordvern vil etter forholdene kunne utgjøre et hensyn av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Jordvernet er fremhevet i plan- og bygningslovens § 3-1 om oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, jf. første ledd bokstav b som sier at innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter loven «sikre jordressursene (...)».

Det følger av bestemmelsene i jordlova §§ 1 og 9 at dyrka mark i utgangspunktet kun skal brukes til jordbruksformål, og at dyrkbar mark ikke skal gjøres uegnet til framtidig jordbruksproduksjon. Det følger også av jordloven § 8 at det gjelder driveplikt for jordbruksareal. Nibio (Norsk institutt for bioøkonomi) uttaler dette om jordvernets ulike sider²:

«Jordvern er både å verne arealer og å verne jordsmonnets mange funksjoner. Jordas evne til å lagre vann er en slik funksjon. (...) Jordforringelse og nedbygging skader det biologiske mangfoldet. (...)»

² <https://www.nibio.no/om-nibio/forskning-nytter/divisjon-for-kart-og-statistikk/forskning-nytter-kart-og-statistikk-2021/derfor-er-jordvern-viktig>



Jordvern er også viktig for å redusere klimagassutslipp og bevare jordsmonnets store lagre av karbon. Forringelse og nedbygging av jord svekker matsikkerheten i Norge, både nå og i framtida.»

På nasjonalt nivå har forventningene til jordvern i kommunene blitt betydelig skjerpet og konkretisert de siste årene, blant annet gjennom vedtakelse og revisjon av nasjonal jordvernstrategi, nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, og brev til kommunene som bl.a. knytter jordvern til FNs bærekraftsmål.

I det nyeste jordvernbrevet³ til kommunene og fylkeskommunene av 22. januar 2024 er det vist til at jordvern er viktigere enn noen gang, blant annet under henvisning til at «[k]limaendringane, saman med krig og konflikt i Europa, har vist oss at vi treng god beredskap», og at totalberedskapskommisjonen har uttrykt at jordvernets betydning for norsk matsikkerhet er forsterket i lys av bl.a. den endrede geopolitiske situasjonen og bedre kunnskap om konsekvensene av klimaendringene. Kommunal- og distriktsministeren og landbruks- og matministeren ba her kommunene om å «vurdere nøye om det er viktige samfunnsomsyn som ligg til grunn når ein går inn for å omdisponere matjord til utbygging, og om ein har vurdert alle alternativ».

Jordvern er også fremhevet i de statlige planretningslinjene for arealbruk og mobilitet, som skal legges til grunn for kommunal planlegging. I nyeste versjon⁴ uttales at jordvern bør være et overordnet hensyn i arealplanleggingen, og at hensyn til «jordbrukets kulturlandskap, urbant landbruk og matberedskap skal også vektlegges». Det påpekes at «[d]et bør vurderes å oppheve gamle planer som innebærer omdisponering av dyrka jord, og tilbakeføre arealene til LNFR-formål». Vi viser også til rundskriv M-1/2025 til statsforvalterne sendt 24.01.2025, hvor det fra landbruks- og matdepartementets side blant annet er påpekt at «[m]indre og inneklemde jordbruksareal er òg viktige for matproduksjon og beredskap».

I uttalelse til oppstartsmeldingen for planen bemerket Statsforvalterens miljøvernavdeling bl.a. at det etter vedtakelsen av reguleringsplanen for Vikheia har foregått en stadig innskjerping av jordvernhensynet for å unngå omdisponering av dyrka jord. Det ble vist til nasjonale føringer og andre kilder, og uttalt blant annet følgende:

«Med bakgrunn i redegjørelsen over, og all den tid kommunen sjøl har vurdert området til å være et viktig jordbruksområde (hensynssone landbruk), oppfordrer vi kommunen til å gjøre en ny vurdering av om det er riktig å omdisponere det aktuelle arealet, alternativt om det er mulig å se for seg en mindre fortetting der landbruksarealene innad i planområdet ikke omdisponeres.»

Agder fylkeskommune uttalte i innspill til oppstartsmeldingen av 24.02.2021 at det etter deres syn er et riktig område å fortette, idet Vik er utpekt som lokalsenter. Det ble også uttalt bl.a. (vår utheving):

«Fylkesrådmannen oppfordrer for øvrig til å ta i bruk klimavennlige løsninger ved planlegging av nye enheter i eksisterende boligområder. **I tillegg må hensynssonen for landbruk med tilhørende bestemmelser i kommuneplanens arealdel 2019-2031 følges.** Jordvernet er styrket gjennom sterkere nasjonale signaler som knytter det til FNs bærekraftsmål, jf. Brev fra Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 8. januar 2021.»

Som det fremgår over, vedtok kommunens landbruksnemnd i sin behandling av planforslaget å anbefale å gå tilbake på omdisponeringen, dvs. ikke vedta planen som foreslått. Landbruksnemnda

³https://www.regjeringen.no/contentassets/36f213bb441e4034a46fac17d5aa49c0/skm_c650i24012910130.pdf

⁴ Forskrift FOR-2025-01-24-69 kunngjort 24.01.2025



viste til at omdisponering av dyrka mark til boligformål er i konflikt med jordvernet, og at jordvernet veier betydelig tyngre i dag enn da reguleringsplanen for Vikheia ble vedtatt.

Statsforvalteren i Agder (miljøvernavdelingen) uttalte bl.a. følgende om landbruk og jordvern i sin høringsuttalelse til offentlig ettersyn, datert 29.09.2023 (vår utheving):

«I vårt brev til oppstart forutsatte vi at matjord innenfor planområdet ble ivaretatt ved nedbygging, og vi påpekte at matjorda primært burde nyttes til matproduksjon i området. Vi ba om at dette ble sikra i reguleringsbestemmelsene og anbefalte at det ble utarbeida en plan for håndtering av matjord som del av plandokumentene. I forslag til reguleringsbestemmelser er følgende bestemmelse tatt inn:

§ 1.6 Matjord/landbruk – jordressurser i planområdet skal mellomlagres og brukes internt i planområdet.

Det er videre tatt inn rekkefølgebestemmelse om at plan for håndtering av matjord skal framlegges for kommunens landbruksmyndighet før det gis igangsettingstillatelse til nye boliger. Forslag til bestemmelser sikrer gjenbruk av jorda lokalt, men den sikrer ikke gjenbruk til matjordproduksjon.

Siden vi uttalte oss til oppstart, har jordvernhensynet blitt ytterligere innskjerpa. Senest 16. juni 2023 vedtok Stortinget ny nasjonal jordvernstrategi som har et nytt og skjerpet mål for omdisponering av matjord, og nye konkrete tiltak for å nå dette målet. I den nye jordvernstrategien er målet for omdisponering av dyrka jord skjerpet fra maksimalt 3000 dekar (målet fra 2021) til maksimalt 2000 dekar per år – og målet skal nås innen 2030. Vi finner det med bakgrunn i overnevnte meget uheldig at det ikke er sikret at matjorda gjenbrukes til matproduksjon. (...)

Til oppstart oppfordra vi kommunen til å se på mulighetene for en mindre fortetting der landbruksarealene innad i planområdet ikke ble omdisponert. Så langt vi har sett, har det ikke vært konkret vurdert hvorvidt deler av landbruksarealene kunne reguleres til formål som ikke innebar nedbygging. I krisetider vil også små landbruksarealer kunne være av stor verdi. **Det kan derfor i et beredskapsperspektiv, være hensiktsmessig som et minimum å regulere deler av landbruksarealene innad i planområdet til formål som innebærer reversible tiltak som muliggjør at noe av landbruksarealet kan dyrkes opp i framtida.** Aktuelle formål kan være parsellhager og lekeplass.»

I høringsuttalelsen fremmet Statsforvalteren faglig råd om at det stilles krav i bestemmelsene til at matjord som omdisponeres skal nyttes til matproduksjon, samt at det før vedtaksbehandling utarbeides en matjordplan som gjøres juridisk bindende. Vi viser til uttalelsen i sin helhet.

Begrunnelser gitt i planbeskrivelsen og i kommunens saksfremlegg knyttet til jordvern/landbruk

I planbeskrivelsen, sist revidert 04.01.2024, er de planfaglige innspillene fra Statsforvalteren kommentert med følgende: «Innspill hensyntatt i planprosessen og svart ut gjennom plandokumentene». Planbeskrivelsen inneholder bl.a. følgende om jordvern og landbruk:

«Området har en god beliggenhet på Vik i Grimstad kommune, innenfor 80% området i ATP-planen. Det er i stor grad lagt på eldre landbruksområde som pr i dag er brakklagt og inneklemmt. Areal som er vedtatt omdisponert langt tilbake i tid. Som kompensasjon er det planlagt for god fleksibilitet, riktig utnyttelse og noe tilretteleggelse for mindre næring.» (s. 4)

«Planområdet er avsatt til boligformål i kommuneplanens arealdel. Deler av området er også merket med hensynssone landbruk. Dette området har vært gjengrodd med skog, men er blitt delvis ryddet igjen i forbindelse med kulturminneundersøkelse.» (s. 8)

«5.6. Landbruk



Det er aktivt landbruks syd og vest for planområdet. Det er en krans av boliger mot disse landbruksområdene. Mellom boligene og Vikshei er deler av skogen/ det gjengrodde jordet angitt med hensynssone landbruk i kommuneplanens arealdel. Området er også angitt som fulldyrket jord i AR5. Området inngår ikke i Landbruksplanen.» (s. 12)

«6.17. Landbruksfaglige vurderinger

Deler av området er tidligere dyrket areal, men omdisponert i både kommuneplan og reguleringsplan.» (s. 23)

«6.21. Avbøtende tiltak/ løsninger ROS

Ingen. Se ROS-analyse.» (s. 24)

«7.16. Jordressurser/landbruk

Det ligger en hensynssone landbruk for et større område, deriblant her. Men om man leser bestemmelsene, så er det nok mer ment at ny bebyggelse utenfor besluttede områder skal komme i betryggende avstand. Det er en hensynssone, ikke en bestemmelse. Hadde det vært hensikten at man ikke lengre ønsket dette som et utbyggingsområde ville det riktige grepet vært å omgjøre det til LNF område fra bolig. Planer er ment å gi forutsigbarhet. Her er det tydelig angitt at det skal en god del boliger og ingen landbruk. Arealet er pr nå gjengrodd brakkmark. Hadde man startet opp landbruk igjen ville det objektivt sett blitt mye nærmere eksisterende boliger enn hva man anbefaler. Arealet er lite og inneklemt. Studie av jordsmonnet viser at det er skrint men brukbart drenert. Slik sett er dette nok årsaken til at driften har opphørt. Økonomien i landbruket er så dårlig at selv mye større arealer er svært utfordrende å drive. Leder av Teknisk utvalg presiserte at tilkomsten for store landbruksmaskiner i dette tilfellet er svært utfordrende til et område som er omkranset av boliger på alle kanter. Det kan likevel komme tilbake tider der slike arealer vil bli etterspurt. Her vil de blir tapt for alltid, men det er et valg som er tatt i plan tidligere og som må respekteres. (...)» (s. 28-29).

«7.22. Avveining av virkninger

Virkningene av dette prosjektet er av middels størrelsesorden. Det er ingen særskilt store utslag på virkninger. Det som utpeker seg negativt er at muligheten for næring og landbruksdrift fjernes. Av det positive er beliggenheten til et nærsenter med blant annet butikk, skole og god kollektivdekning. I sum må det samfunnsmessig være å vurderes som positive virkninger. Det gir gode boforhold og en viss fleksibilitet i bebyggelse. Viktig for kommunen å kunne tilby variert bebyggelse slik at man kan imøtekomme forskjellige ønsker og behov blant de som ønsker å etablere seg. Støtter opp om ønskelig utvikling i et 80% sted.»

Kommunen uttaler i saksfremleggets sammendrag at planforslaget er «i samsvar med kommuneplanens og areal- og transportplanens hovedprinsipper for boligutvikling. Forslaget medfører imidlertid nedbygging av 6,5 dekar fulldyrka og dyrkbar jord. Gjennomføring av planforslaget vurderes til ikke å ha uakseptable konsekvenser og vurderes at legger til rette for et godt bomiljø». Under punktet «Vurderinger» i saksfremlegget (side 4 flg.) uttales bl.a.:

«Forslaget medfører nedbygging av dyrkbare arealer. Det vurderes derfor at høyere utnyttelse er akseptabelt. Forslaget innebærer flere boenheter, 16 stykk, enn gjeldende plan, 10 stykk, men ikke flere enn at utbyggingen passer godt inn i dagens miljø».

Under «Vurderinger» skriver kommunedirektøren blant annet følgende under punktet «Nedbygging av dyrket mark»:

«Kommunedirektøren står fast ved vurderingen som ble gjort ved behandling før høring og offentlig ettersyn i 2022 – gjeldende plan og kommuneplanens arealdel, som begge angir boligformål, skal fortsatt være førende for områdets utvikling og at det dermed er akseptabelt å omdisponere arealet».



Vurderingen som ble gjort i 2022 før høring og offentlig ettersyn, og som det henvises til i saksfremlegget som begrunnelse, er som følger når det gjelder den grunnleggende vurderingen av om jordbruksarealet skal tillates utbygd med nytt boligfelt:

«Juridisk er jordet omdisponert til utbyggingsformål gjennom vedtak av reguleringsplan for Vikheia år 1999. Landbruksnemnda anbefaler, med begrunnelsen at jordvernet veier tyngre i dag enn når gjeldende plan ble vedtatt, å gå tilbake på omdisponeringen, se vedlegg 11. Kommunedirektøren vurderer dog at gjeldende plan og kommuneplanens arealdel fortsatt bør være førende for områdets utvikling og at det dermed er akseptabelt å omdisponere arealet.»

Vurderingene i dette saksfremlegget (2022) sitt avsnitt om nedbygging av dyrka mark og konflikt med jordbrukets interesser, går ellers kun på planforslagets forhold til byggegrensebestemmelsen i § 2.5.4 b (omtales nedenfor) og på hvordan matjordressursene skal håndteres ved gjenbruk. Kommunedirektøren skriver at «[f]or øvrig vurderes forslaget ikke å medføre uakseptable interessekonflikter med jordbruk.»

På tilsvarende vis er det i resten av saksfremlegget til kommunestyrets sluttbehandling ikke ytterligere drøftelser om det grunnleggende valget om å nedbygge/omdisponere dyrka og dyrkbar mark, eller vist hvordan hensynet til jordvernet er veid mot andre interesser. Drøftelsene også her går på gjenbruk av matjordressursene *forutsatt* at arealet skal utbygges med boliger, og forholdet til byggegrensebestemmelsen.

Vår vurdering av vedtakets oppfyllelse av krav til utredning og begrunnelse knyttet bl.a. til jordvern
Fordi de avveininger som gjøres i en reguleringssak vil være av skjønnsmessig karakter, der en rekke hensyn må veies mot hverandre, blir det helt sentralt at kommunen gir en tilstrekkelig klar begrunnelse, jf. fvl. §§ 24 og 25. Innskjerpingen av jordvernet, forholdet til overordnede planer og uttalelsene fra statlige myndigheter og landbruksnemnda er forhold som tilsier en skjerpet begrunnelsesplikt knyttet til valget om utbygging i denne saken, jf. gjennomgangen ovenfor.

Som det fremgår over, hadde statlig fagmyndighet konkrete innspill og råd knyttet til jordvern. Slik vi vurderer det, viser ikke vedtakets begrunnelse eller saksdokumentene ellers at kommunen har foretatt noen vurdering verken av muligheten for å fortette planområdet på en slik måte at landbruksarealene ikke blir omdisponert, eller av «minimumsalternativet» om å regulere *deler* av landbruksarealene til reversible tiltak blant annet for å sikre beredskapshensyn.

Begrunnelsen viser etter vårt syn *ikke* at kommunen har foretatt noen reell ny vurdering av om det er riktig å omdisponere arealet i lys av de skjerpede retningslinjene om jordvern. Tvert imot fremstår det som at kommunedirektørens begrunnelse for å godta omdisponeringen som planforslaget legger opp til, som flertallet i kommunestyret sluttet seg til, i all hovedsak er at det ble åpnet for dette i reguleringsplanen fra 1999. Vi viser til sitat ovenfor fra saksfremlegget om at «[j]uridisk er jordet omdisponert til utbyggingsformål gjennom vedtak av reguleringsplan for Vikheia år 1999». Dette er etter vår vurdering ikke en *begrunnelse*, men en konklusjon.

Slik vi ser det, kan uttalelsene om at jordet allerede er «juridisk (..) omdisponert» i 1999 ha gitt en uriktig fremstilling av kommunestyrets handlingsrom i vurderingen av om planforslaget skulle vedtas som foreslått eller ikke. Også i planbeskrivelsen fra Gilje byggrådgivning er det gitt en fremstilling av kommunestyrets handlingsrom, i punkt 7.16 om jordressurser/landbruk, som etter vårt syn er direkte misvisende (side 29, vår utheving):



«Det kan likevel komme tilbake tider der slike arealer vil bli etterspurt. Her vil de blir tapt for alltid, men **det er et valg som er tatt i plan tidligere og som må respekteres.**»

Sivilombudet oppsummerer gjeldende rett om dette slik i uttalelse av 20.12.2024 (vår utheving):

«Kommunen er tillagt oppgaven med å bestemme arealbruken innenfor kommunegrensen, jf. plan- og bygningsloven § 3-3, jf. § 11-5 og § 12-1 andre ledd. Dette skjer etter en offentlig prosess og en bred politisk avveining av ulike interesser, hvor blant annet det planlagte tiltakets virkning på naturmangfold og miljø vil være sentrale hensyn, jf. plan- og bygningsloven § 1-1 første og fjerde ledd.

Det samme gjelder når kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner skal endres, jf. henholdsvis § 11-17 første punktum og § 12-14 første ledd første punktum. Bestemmelsene forutsetter at det klare utgangspunktet er at kommunene har en vid adgang til å omgjøre planvedtak, se også NOU 2019: 5 – Ny forvaltningslov side 404. **Dette har videre som konsekvens at en kommune ikke er bundet til å vedta en reguleringsplan for å følge opp en utvikling som er forutsatt eller lagt til rette for i kommuneplanens arealdel.** En slik endring av planlagt arealdisponering kan for eksempel være begrunnet i endrede politiske vurderinger, at et oppdatert og endret kunnskapsgrunnlag tilsier en annen vurdering eller at man på reguleringsplannivå finner grunn til en annen vurdering enn de mer overordnede vurderingene som kommuneplanen er basert på. Kommunen kan altså følge opp utbyggingen som kommuneplanen tilrettelegger for, men også velge å endre arealdisponeringen. Lovgiver har gitt uttrykk for at den forventningen om utbygging tiltakshavere eventuelt kan få basert på planene, som hovedregel heller ikke fører til noe krav på økonomisk kompensasjon. I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 36 heter det at «[k]ommunen kan også som hovedregel endre arealdisponeringen i et område, f.eks. fra byggeområde til landbruksområde, uten erstatning for reguleringen.»

Kommunens frihet i plansaker til å stanse et planforslag, eller endre eller oppheve reguleringsplan, er også fastslått blant annet i forarbeidene til endring av § 12-8 andre ledd⁵ og i juridisk teori, hvor det fremgår at det ikke kreves særlige grunner eller at forholdene har endret seg, for å oppheve eller endre en reguleringsplan, kun at vedtaket må være saklig begrunnet i reguleringsmessige hensyn.⁶

I denne saken er det gått lang tid siden reguleringsplanen ble vedtatt, og i ettertid har betydningen av jordvern som en nasjonal interesse og en beredskapsinteresse blitt vesentlig forsterket. Arealet har blitt registrert som regionalt viktig jordbruksområde i regional plan. I tillegg har Grimstad kommune selv *som planmyndighet*, i ny plan, bevisst valgt å legge inn hensynssone landbruk, med tilhørende retningslinje for å sikre jordvern, og strengere bestemmelse om byggegrenser, på *akkurat* dette arealet.

Etter vårt syn viser formen på hensynssonen at det her ikke er tale om at sonen er satt upresist og at dette arealet derfor bare har «kommet med». Hensynssonen går inn mellom eksisterende husrekke og dekker det ubebygde jordet. Avgrensningen følger av registreringen gjort i forbindelse med regional areal- og transportplan, som forutsettes å være gjort etter en faglig prosess. Vi bemerker også at reguleringsplanen for Vikheia har et krav om detaljregulering, slik at den ikke gir eller har gitt hjemmel for noen utbygging direkte i seg selv.

I lys av dette har kommunedirektøren etter vårt syn fremstilt kommunestyrets handlingsrom på en uriktig måte ved å si at jordet juridisk sett ble omdisponert i 1999. Kommunedirektøren har ved dette heller ikke korrigert planbeskrivelsens uttalelse om at valget er «tatt i plan tidligere» og «må respekteres», tvert imot.

⁵ Prop. 149 L (2015-2016) side 75

⁶ Odd Jarl Pedersen m.fl., *Plan- og bygningsrett* (3. utgave 2018), del 1, side 312



Dette er etter vårt syn i seg selv en mangel ved vedtaket, i alle tilfelle i form av mangelfull begrunnelse, som gir grunnlag for begrunnet tvil om hvorvidt avgjørelsen er fattet på et riktig rettslig grunnlag. Dette vil etter vårt syn kunne ha innvirket på vedtakets innhold, jf. nærmere nedenfor.

Som det fremgår av de nasjonale føringene gjengitt over, kan også mindre og inneklemt jordbruksarealer være viktige for matproduksjon og beredskap. Etter vårt syn hadde kommunen en sterk oppfordring til å *utrede* planforslagets virkninger for jordvern mv. nærmere.

Når det gjelder krav til utredning viser vi til fvl. § 17 første ledd første punktum, der det fremgår at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Hvor omfattende og nøyaktige undersøkelser som må foretas, beror på en konkret avveining, der hensynet til å oppnå et forsvarlig resultat må veies mot tids- og ressursbruken.⁷ Når det gjelder planvedtak fastsetter i tillegg pbl. kapittel 4 generelle utredningskrav for planprosessene. Det følger av pbl. § 4-2 første ledd at planbeskrivelsen blant annet skal beskrive planens virkninger og planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området. Planbeskrivelsen skal bidra til å klargjøre innholdet og virkningene av planforslaget for høringsinstansene og andre, og den må ifølge forarbeidene være så fyldig og presis at det er mulig å få et dekkende bilde av hensynene bak planen og hva den vil medføre for berørte parter, interesser og hensyn.⁸

Etter vår vurdering er det mangler ved planbeskrivelsen når det kommer til dette. Vi viser her bl.a. til at i redegjørelsen for regional areal- og transportplan i planbeskrivelsen er det fremhevet at tettstedet Vik er angitt som et «80%-sted», og ikke nevnt at en stor del av planområdet er kartlagt i ATP som regionalt viktig jordbruksområde. Det er heller ikke vist til regional planretningslinje 7.3, hvor det står at regionalt viktige jordbruksarealer er kartlagt og skal angis som hensynssoner og «sikres for framtidig matproduksjon». I analysen av lokalsenteret Vik som er kopiert inn fra ATP i planbeskrivelsen, fremgår det at en av utfordringene på stedet er «[k]onflikt jordvern/ mulige utbyggingsarealer». Dette er ikke kommentert verken av plankonsulent eller senere i kommunens saksfremlegg, ved omtale av ATP. Denne konflikten er etter vårt syn aktuell i saken. Planretningslinje 3.1 om at 80 % av boligveksten bør skje innenfor bestemte prioriterte steder, medfører ingen avgjørelse av *hvilke* nærmere arealer innenfor disse byene og lokalsentrene som skal tillates utbygd. For arealer som i ATP er kartlagt som regionalt viktige jordbruksarealer, vil etter vårt syn planretningslinje 7.3 være en sterk føring for disse mer detaljerte vurderingene.

Det er også andre forhold i planbeskrivelsen som gjør at den fremstår som mangelfull opp mot kravene til utredning. Eksempelvis er det under punkt 6.12 «Felles atkomstveger, eiendomsforhold» påstått at det «foreligger privatrettslige rettigheter for bruk og utvidelse av gjeldende veier». På bakgrunn av klagen fra Renstrøm fremstår ikke dette som riktig når det gjelder felles adkomstvei f_V26. Uten at det får avgjørende betydning for vår vurdering, nevnes også at illustrasjonene av bebyggelsen på side 17 flg. vil være nokså misvisende sammenlignet med hva planforslaget reelt åpner for. Vi finner det ikke nødvendig å vurdere hvert av disse forholdene nærmere.

Når det gjelder kravene til utredning fremstår kommunens utredning av hvilke konsekvenser planforslaget får for jordvernhensynet ikke som dekkende, slik vi ser det. Blant annet fremstår faktagrunnlaget som kommunestyret har basert vedtaket på, som uklart når det gjelder hvor lett eller utfordrende det vil være å bruke arealet til matproduksjon. I planbeskrivelsen er det fremstilt som at arealet er svært vanskelig å drive, mens motforslaget til vedtak fra SP synes å legge til grunn

⁷ NOU 2019: 5, Ny forvaltningslov, pkt. 21.2.2.1, og HR-2017-2376-A punkt 33-36.

⁸ Innjord og Zimmermann (red.): Plan- og bygningsloven med kommentarer (2020), Rettsdata, side 95, med videre henvisning til NOU 2003:14 s. 253 og Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 187.



noe ganske annet om de faktiske forholdene og at det er konkret vilje til dyrking av arealet. Det kan også synes som at utredningen om jordkvalitet er gjort ut fra en forutsetning om at jorden *skal* flyttes, og ikke brukes til matproduksjon der den er. Ut fra vurderingen av arealet som regionalt viktig jordbruksareal i ATP, må det kunne forventes en nærmere utredning dersom kommunen mener dette er faglig uriktig eller av andre grunner ikke kan legges til grunn.

Statsforvalteren vurderer det slik at saksfremlegg og øvrige dokumenter *ikke gir en tilstrekkelig begrunnelse for den grunnleggende avgjørelsen om å la hensynet til jordvernet vike* for å tillate utbygging av jordbruksarealene. Kommunens utredning og begrunnelse er mer fylldig når det gjelder hva som skal skje med matjorda som befinner seg i området, men dette er vurderinger under forutsetning av at jorda *skal* flyttes og arealet *skal* utbygges med boligfelt, og *ikke* brukes til matproduksjon på stedet.

Begrunnelsene for vedtaket viser ikke at kommunen har foretatt en vurdering av *hvilken vekt* hensynet til jordvern er blitt tillagt, veid opp mot de interessene som taler *for* en boligutbygging på det aktuelle arealet. Det fremstår som uklart hvilke planfaglige hensyn, kriterier og vurderinger som ligger bak beslutningen, annet enn henvisningen til valgene tatt i reguleringsplanen for Vikheia, som vi har drøftet ovenfor. Vi viser også til at kommunen ikke har vurdert konkret innspill fra sektormyndighet om å regulere *del* av landbruksarealene til reversible tiltak for å sikre bl.a. beredskapshensyn, uten at det fremgår noe om dette i begrunnelsen.

Videre har kommunen valgt å ikke ta til følge faglige råd fra to sektormyndigheter når det gjelder plassering av lekeplass f_LEK2. Statsforvalteren viste blant annet til at man ved en endret plassering også kunne ivareta noe landbruksjord til krisetider. Kommunens kommentar til disse faglige rådene er knapp. Den svarer delvis ut spørsmålet om støy og muligens trafiksikkerhet, men det fremgår ikke at kommunen har vurdert Statsforvalterens innspill om å se plasseringen av lekeplassen i sammenheng med jordvern- og beredskapshensyn.

Det følger av saksfremlegget at kommunen anser planforslaget for å være i strid med kommuneplanens bestemmelser § 2.5.4 bokstav b, om at i de regionalt viktige jordbruksområdene (hensynssone landbruk) skal boligfelt med mer enn 4 boenheter «ikke ligge nærmere dyrket mark enn 50 meter». Ifølge kommunens saksfremlegg til Landbruksnemndas møte 07.11.2022 vil 6 av forslaget 16 boenheter plasseres mindre enn 50 meter fra «aktivt jordbruk». Det synes som at kommunen har lagt til grunn at byggegrensen bare gjelder mot «aktiv» dyrka mark, og dermed ikke regner det aktuelle arealet som dyrka mark, selv om det er registrert som fulldyrka jord i AR5. Vi har ikke gått nærmere inn på om det er grunnlag for denne tolkningen. Uansett vil minst 6 av 16 nye boenheter være i strid med byggegrensen. Kommunens valg om å akseptere utbyggingen i strid med byggegrensen er etter vårt syn mangelfullt begrunnet. I saksfremlegget til sluttbehandlingen er valget begrunnet slik (side 4):

«Bestemmelsen oppfylles ikke, men da området er omkranset av eksisterende boliger, vurderes det ikke å medføre uakseptabel økt risiko for konflikt med pågående jordbruk.»

Vi stiller spørsmål ved om denne begrunnelsen kan anses som saklig relevant knyttet til et slikt planfaglig valg. Synspunktet synes å være at det faktum at det allerede finnes *eksisterende* boliger nærmere dyrka mark, er et forhold som taler *for* å plassere *flere* nye boenheter nærmere dyrka mark enn byggegrensen tillater. Formålet med en byggegrensebestemmelse som dette er å bidra til å forhindre slike konflikter som erfaringsmessig kan oppstå der hvor boliger plasseres nær dyrka mark, blant annet knyttet til ulemper som lukt, støy og sikkerhet. Vi ser det som usikkert om det at eldre boliger i området i sin tid har blitt plassert nær dyrka mark, i seg selv er et argument for å



kunne fortette området *ytterligere* innenfor 50-meters-sonen fra dyrka mark. Dersom kommunen har ment at eksisterende bebyggelse faktisk vil fungere som en «buffersone» for aktuelle ulemper og konfliktmuligheter, slik at planforslaget dermed ikke gir økt risiko for konflikter, burde dette vært redegjort nærmere for.

Foreløpig konklusjon på vurdering av oppfyllelse av kravene til utredning og begrunnelse

Statsforvalterens konklusjon er på denne bakgrunn at kommunens utredning og begrunnelse for planvedtaket knyttet til ovennevnte forhold *ikke* oppfyller kravene til utredning og begrunnelse. Dette utgjør saksbehandlingsfeil, som vi nedenfor vil vurdere virkningen av. Først vil vi gå noe nærmere inn på naturmangfoldlovens særskilte krav til vurdering av planforslag.

Vurdering av oppfyllelse av naturmangfoldlovens krav til saksbehandlingen

Vi viser til redegjørelse ovenfor om de rettslige utgangspunktene. Det følger av nml. § 7 at:

Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.

Sivilombudet har i nyere uttalelser fastslått at Statsforvalteren har et selvstendig ansvar for å kontrollere at kunnskapsgrunnlaget i saken er tilstrekkelig, og om kravene til saksbehandling etter nml. § 7 er oppfylt.⁹ Som det fremgår av nml. § 7, skal kommunens vurdering av prinsippene i nml. §§ 8-12 fremgå av vedtaket. Det er ikke nok at kommunen kun viser til andres rapporter og utredninger om planens konsekvenser for natur og miljø, og det kreves at avveiningen (vektingen) av naturmangfoldprinsippene i §§ 8-12 opp mot de øvrige samfunnshensynene som gjør seg gjeldende i saken, fremgår av vedtakets begrunnelse. Sivilombudet uttaler i sak 2024/1708 avsnitt 53 at det må fremgå «klart» av kommunens vedtak at kommunen har «sett, vurdert og avveid prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 opp mot de øvrige hensynene som gjør seg gjeldende i plansaken».

Det følger av Klima- og miljødepartementets veileder til naturmangfoldloven kapittel II¹⁰ at det at man har vurdert prinsippene, og innholdet i vurderingene, må fremgå av beslutningen. Det står at vurderingene skal fremgå av «avgjørelsesdokumentet som leder frem til enkeltvedtaket eller forskriften (premissene for vedtaket)». Det uttales at denne begrunnelsesplikten skal fremme åpenhet og etterprøvbarehet – man skal «kunne se i hvilken grad naturmangfold har påvirket resultatet».

I saksfremlegget til sluttbehandlingen kan vi ikke se at det er noen vurdering av planforslaget etter naturmangfoldloven. Det fremgår ikke klart av avgjørelsesdokumentet (premissene for vedtaket) at kommunen har sett og vurdert prinsippene, eller innholdet i vurderingene.

Dette er etter Statsforvalterens syn en klar mangel ved vedtaket, som normalt vil kunne lede til opphevelse i seg selv, da det ofte vil medføre at klageinstansen ikke har tilstrekkelige opplysninger til å kunne kontrollere om kommunen har vurdert planen på et tilstrekkelig og riktig grunnlag.

I planbeskrivelsen og i kommunens saksfremlegg før høring og offentlig ettersyn i 2022 fremgår det at plankonsulent og kommunen har lagt til grunn at relevante databaser ikke inneholder noen treff på viktige naturtyper, miljøer eller arter som medfører at det finnes naturmangfold av betydning for plansaken.

⁹ Sivilombudets uttalelse i saker med referanse 2022/3102, 2024/1117, og 2024/1708.

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/naturmangfoldloven-kapittel-ii/id2481368/> side 27-28



Vi vil bemerke at det i Miljødirektoratets naturbase-kart *finnes* registreringer av arter med nasjonal forvaltningsinteresse rett ved utkanten av planområdet. I området mot fylkesvei 420, omtrent på plangrensen, er det markert registrering av vandrefalk, som er en «annen spesielt hensynskrevende art» (art av nasjonal forvaltningsinteresse), og registrering av stær og gråspurv, som begge er nær truede arter (NT) på Norsk rødliste. Punktet lå innenfor området som ble varslet til oppstart i 2021. I kort avstand fra planområdet er det registrert musvåk (andre spesielt hensynskrevende arter), hettemåke (kritisk truet), vandrefalk, stær, gråspurv, svartand (truet art), ærfugl (truet art), fiskemåke (truet), grønnfink (truet), gråmåke (truet), kornkråke (truet), gulspurv (truet), lappfiskand (truet), teist (nær truet) og tjeld (nær truet).

I Miljødirektoratets veileder til naturmangfoldloven kapittel II uttales om bruk av databaser at¹¹:

«Ved bruk av kartfestet informasjon, må forvaltningsorganet være oppmerksom på at ofte er ikke hele leveområdet til en art lagt inn i databasen. Nærliggende funn av en art kan dermed også være relevant for et planområde, fordi arten kan ha planområdet som del av sitt leveområde. Dette kan for eksempel ofte være tilfelle for sommerfuglarter. Stedbundne arter kan også være utbredt over et større område enn det som er avmerket i kartinnsynsløsninger. Forvaltningen må derfor vurdere om nærliggende funn kan være aktuelle for planområdet. (...)»

Det fremgår også samme sted at kunnskapsgrunnlaget i nml. § 8 ikke er begrenset til truet naturmangfold, men at «[o]gså naturmangfold av lokal eller regional betydning er relevant» (side 37). Det uttales også at reguleringsplaner som berører naturmangfold som et utgangspunkt skal «behandles grundig» med tanke på naturmangfoldet – og at dette særlig gjelder «der reguleringsplanen gir små valgmuligheter for å senere kunne ta hensyn til naturmangfold» (side 47). Statsforvalteren presiserer også at hvorvidt Statsforvalterens miljøvernabdeling har reist innsigelse til planforslaget eller ikke, ikke er avgjørende for klageinstansen vurdering av kravene i nml.¹²

Vi vurderer det ut fra dette slik at kravene etter naturmangfoldloven § 7 jf. §§ 8-12 ikke er oppfylt, idet kommunens vurderinger ikke fremgår av beslutningen slik § 7 krever. Vi finner det ikke nødvendig å ta stilling til virkningen av denne feilen isolert sett, og heller ikke til om kunnskapsgrunnlaget etter § 8 var utilstrekkelig på en slik måte at dette i seg selv leder til ugyldighet, da vi uansett opphever planvedtaket på grunnlag av feilene gjennomgått ovenfor. I og med at Statsforvalteren opphever vedtaket og saken sendes tilbake til kommunen, legger vi til grunn at vi ikke er forpliktet til å foreta en nærmere selvstendig vurdering av de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 enn dette.

Konklusjon - vurdering av saksbehandling

Oppsummeringsvis finner vi at det er mangler ved utredningen av saken særlig knyttet til jordvern hensyn. Videre konkluderer vi med at vedtakets begrunnelse er mangelfull på flere punkter opp mot de kravene som stilles til dette. Dette gjelder blant annet begrunnelse knyttet til avveiningen av de ulike interessene som er aktuelle i saken, og da særlig hensynet til jordvern veid mot andre hensyn. I denne avveiningen kan det også fremstå som at kommunedirektøren overfor kommunestyret har fremstilt betydningen av reguleringsplanen for Vikheia på en uriktig måte.

Manglene ved vedtaket utgjør saksbehandlingsfeil. Vi vurderer i det følgende om saksbehandlingsfeilene medfører at planvedtaket må anses ugyldig, jf. prinsippet i fvl. § 41.

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/naturmangfoldloven-kapittel-ii/id2481368/> side 36-37

¹² Sivilombudets uttalelse i sak 2024/1708 avsnitt 100.



Vurdering av virkningen av saksbehandlingsfeil – vedtakets gyldighet

Plan- og bygningsloven har ikke særskilte regler om virkningen av brudd på saksbehandlingsregler, men det følger av pbl. § 1-9 første ledd at forvaltningsloven § 41, formelt en gyldighetsregel, gjelder:

Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Det er ikke et krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen(e) kan ha innvirket på innholdet i vedtaket, men tilstrekkelig med en «ikke helt fjerntliggende mulighet», ifølge Høyesterett.¹³ I samme dom uttales at «vurderingen beror på de konkrete forhold i saken, herunder hvilke feil som er begått og vedtakets karakter. Der saksbehandlingsfeilen har ledet til mangelfullt eller uriktig avgjørelsesgrunnlag på et punkt av betydning for vedtaket, eller feilen på annen måte innebærer tilsidesettelse av grunnleggende fordringer til forsvarlig behandling, skal det gjennomgående nok så lite til».¹⁴

I denne saken knytter saksbehandlingsfeilene seg til mangelfull utredning og begrunnelse av planvedtaket, blant annet knyttet til avveining av jordvern hensynet og beredskapshensyn opp mot hensyn som taler for utbygging.

Ved vurderingen av om det er mer enn en «fjerntliggende mulighet» for at feilene vil kunne ha påvirket innholdet, må det legges til grunn at «innholdet» i vedtaket i denne sammenheng refererer til *all arealdisponering vist på plankartet og samtlige bestemmelser tilknyttet planen*. Det er altså tilstrekkelig at plankartet eller bestemmelsene kunne ha fått et noe annet innhold dersom saksbehandlingen var utført korrekt.

Vi vurderer det slik at manglene ved utredning og begrunnelse særlig knyttet til jordverninteressene er av en slik art og betydning i saken, at det etter vårt syn klart er mer enn en fjerntliggende mulighet for at feilene kan ha påvirket planvedtakets innhold.

Planvedtaket legger til rette for fullstendig nedbygging av et jorde som er registrert som dyrka/dyrkbar jord, og som er avsatt med hensynssone landbruk (regionalt viktige jordbruksområder) i kommuneplanens arealdel. Dette er i strid med bl.a. nasjonale retningslinjer om jordvern, statlige planretningslinjer, retningslinje i regional plan, og retningslinje i kommuneplanens arealdel. Når ikke hensynene som taler for og imot valget om slik utbygging er tilstrekkelig belyst i begrunnelsen for vedtaket, og det heller ikke fremgår hvordan avveiningen er gjort, kan man etter vårt syn ikke utelukke at en riktig utredning og begrunnelse ville gitt et annet resultat.

Vi viser her også til at planen ble vedtatt med et relativt knapt flertall, mot et motforslag om å avslå planforslaget nettopp på grunnlag av jordvernet.

Videre viser vi til vår drøftelse ovenfor om at begrunnelsen gir grunnlag for tvil om hvorvidt vedtaket er fattet ut fra en korrekt oppfatning om det rettslige handlingsrommet til å fravike de planfaglige vurderingene som ble gjort i reguleringsplan fra 1999 og arealbruken som denne tillater. Uttalelsene både i planbeskrivelsen og i saksfremlegget knyttet til betydningen av at arealet ble avsatt til bolig i planen kan gi et uriktig inntrykk av at dette er bindende eller må tillegges stor vekt for planvedtaket.

¹³ Rt-2009-661 avsnitt 71 («Husebydommen»), jf. også HR-2017-2247-A.

¹⁴ Rt-2009-661 avsnitt 72.



Som nevnt over, er det tilstrekkelig for innvirkning at planvedtaket kunne ha fått et noe annet innhold, i form av endret arealdisponering på plankartet og/eller endringer i planbestemmelsenes innhold, dersom feilene tenkes borte. Det er altså ikke nødvendig at planen ville ha blitt avslått i sin helhet av kommunestyret, og heller ikke at f.eks. arealdisponeringen av *hele* det aktuelle jordet ville blitt endret. Det er nok med en ikke helt fjerntliggende mulighet for at f.eks. én eller flere tomter ville blitt avsatt til noe annet enn boligformål, eller f.eks. for endringer i byggegrenser, utnyttelsesgrad eller lignende.

Etter vårt syn er det klart mer enn en fjerntliggende mulighet for at planen kunne fått et slikt endret innhold. Vi viser da også til Statsforvalterens miljøvernavdeling sitt spesifikke innspill i høringsuttalelsen om å vurdere et «minimumsalternativ» hvor i alle fall *deler* av landbruksarealene ble regulert til formål som innebærer reversible tiltak, som muliggjør fremtidig dyrking.

Vi finner det ut fra dette ikke nødvendig å vurdere om manglende oppfyllelse av naturmangfoldlovens krav i vedtaket kan ha virket bestemmende på planvedtakets innhold.

Statsforvalteren er etter dette kommet til at det er mer enn en «fjerntliggende mulighet» for at mangelfull utredning og begrunnelse kan ha virket bestemmende for planvedtaket innhold. På denne bakgrunn er det ikke grunnlag for å fastslå at kommunens planvedtak likevel er gyldig, og planvedtaket oppheves som ugyldig, jf. prinsippet i fvl. § 41.

Som følge av dette har vi ikke gått nærmere inn på om kommunens saksbehandling på andre punkter enn de som er gjennomgått, f.eks. sikkerhet mot naturfarer, er tilfredsstillende.

Planens innhold og kommentar til anførsler fra Anna Åtland Renstrøm og Erik Renstrøm

Som følge av at vi opphever planvedtaket på grunnlag av saksbehandlingsfeil, er det ikke grunnlag for oss til å gå nærmere inn på planens innhold og de skjønsmessige, planfaglige og politiske valgene dette innebærer.

Vi ser det slik at de forholdene klagerne har påpekt i sin klage, har en side både mot saksbehandlingskrav og mot planens innhold. Plasseringen av adkomstveiene er et planfaglig valg om planens innhold. Utredningen som ligger til grunn for dette valget, og begrunnelsen for det, må oppfylle kravene i fvl. §§ 17 og 24-25 mv. Vi opphever planen på det grunnlag som fremgår over, og eventuelle saksbehandlingsfeil knyttet til adkomstvei f_V26 er dermed ikke avgjørende for vårt resultat. Vi vil likevel kort kommentere enkelte forhold i klagen og i kommunens vurdering av den.

Når det gjelder adkomstvei f_V26 har kommunen rett i at detaljreguleringsplanen samsvarer med overordnet reguleringsplan. Planen for Vikheia er imidlertid gammel, og det fremgår av saksdokumentene at veien ikke er opparbeidet i samsvar med planen, men derimot plassert noe lenger sør. Det er ikke gitt at de vurderingene som ble gjort før planen ble vedtatt i 1999, gjør seg gjeldende på samme måte i dag. Det fremstår derfor etter vårt syn som at det er noe begrenset hvor stor vekt man kan legge på at plasseringen i planforslaget er i samsvar med plassering i reguleringsplanen. Det fremstår også som at eiendomsgrensene for klagers eiendom her er usikre.

For å kunne *gjennomføre* det at et veiareal i detaljreguleringsplan er avsatt over privat eiendom uten grunneiers samtykke, må det fattes vedtak om ekspropriasjon, jf. bl.a. pbl. kapittel 16. Dersom det *ikke* er foretatt en tilstrekkelig vurdering i reguleringssaken av hensyn som taler for og mot en bestemt arealbruk, eller det er gått lang tid, kan det i noen tilfeller måtte foretas en ny vurdering i ekspropriasjonssaken av om et slikt ekspropriasjonsinngrep er «tvillaust [...] til meir gagn enn



skade», som er det grunnleggende vilkåret i oreigningslova § 2 andre ledd. Som det fremgår over, omfatter imidlertid kravet til begrunnelse av planvedtak at slike valg om arealbruken skal begrunnes. En eventuell *utmåling* av erstatning blir en del av en ev. senere ekspropriasjonssak, men systemet forutsetter at valget om å regulere på en slik måte at det senere kan måtte eksproprieres, skal være vurdert og begrunnet i reguleringssaken, og at kommunen da forutsettes å ha vurdert at inngrepet vil være tvilløst mer til gagn enn skade. Vi bemerker at dette også vil kunne gjelde andre inngrep enn det som fremgår av klagen, slik som båndlegging av deler av privat eiendom til flomvei for feltet.

Idet vi opphever planvedtaket, går vi ikke nærmere inn på disse delene av vedtaket og klagen.

Statsforvalterens vedtak

Grimstad kommunes vedtak av 06.03.2024 om detaljreguleringsplan for Solbakken Allé, planID 342, oppheves under henvisning til begrunnelsen over. Klagen tas til følge, i den forstand at kommunen må behandle saken på nytt.

Statsforvalterens vedtak i klagesaken kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jfr. fvl. § 28 tredje ledd. Partene i saken har med visse unntak rett til å se sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19. Klagerne er underrettet om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på at fvl. § 36 gir rett til dekning av vesentlige sakskostnader som har vært nødvendig for å få endret vedtaket til gunst for en part. Et eventuelt krav om dekning av vesentlige sakskostnader må fremsettes innen tre uker etter mottakelsen av dette brev.

Med hilsen

Monica Bjørkholt Breive (e.f.)
justis og kommuneøkonomidirektør
Seksjon justis og kommuneøkonomi

Oda K. Gravås
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

HL EIENDOM AS
GILJE BYGGRÅDGIVNING AS
Anna Åtland Renstrøm
Erik Renstrøm

Bjønneveien 9
Vafjellveien 1
Tverrteigen 5
Tverrteigen 5

4879	GRIMSTAD
4887	GRIMSTAD
4404	Flekkefjord
4404	Flekkefjord