



HVALER KOMMUNE  
Storveien 32  
1680 SKJÆRHALDEN

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Trygve Elgheim, 69 24 70 00

## Vedtak i klagesak - Hvaler - mudring/deponi Svaleskjær/Møkkalasset - klage midlertidig forbud mot tiltak

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av klagesak 21.02.2023.

Vi har behandlet saken og vår konklusjon er:

**Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak datert 03.11.2022 i sak 48/22. Klagen har ikke ført frem.**

### Sakens bakgrunn

Saken gjelder søknad fra Norconsult AS, på vegne av Kystverket, om mudring/deponi i havområdene ved Svaleskjær/Møkkalasset i Oslofjorden. Mudringen skal foregå ved innløpet til Borg havn, mens det skal deponeres masser på Hvaler. Det pågår parallelt en tilsvarende sak i Fredrikstad kommune. Denne saken gjelder «Hvaler-siden» av tiltaket.

Hvaler kommune varslet midlertidig forbud mot tiltak 03.10.2022. Dette skal også ha blitt varslet muntlig før det formelle varselet. I tillegg sendte kommunen nytt varsel 17.10.2022, etter at søknaden ble supplert 07.10.2022.

Kommunestyret i Hvaler kommune nedla midlertidig forbud mot tiltak i vedtak av 03.11.2022 (saksnummer 48/22). Vedtaket lyder:

«Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 13-1 nedlegges midlertidig forbud mot tiltak innenfor områder omfattet av reguleringsplaner for innseiling til Borg havn ytre del, med utdypingsområder og deponiområder ved Møkkalasset og Svaleskjær i Hvaler kommune, vedtatt 04.09.2014».



CMS Kluge Advokatfirma AS klaget på vedtaket på vegne av Kystverket, i klage datert 28.11.2022. Det fremgår av klagen at vedtaket ble mottatt 08.11.2022, og at klagen derfor er rettidig. I hovedsak anfører klager:

- Vilkårene for utvidelse av saksbehandlingsfristen foreligger ikke i denne saken.
- Varsel om midlertidig forbud mot tiltak kom etter utløpt saksbehandlingstid.
- Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak er ikke lovlig fattet.
- Saksbehandlingstiden begynte å løpe ved innsendelsen 05.07.2022.
- Prøvemudringen var en del av gjennomføringen av det omsøkte tiltaket.

Kommunestyret i Hvaler kommune tok ikke klagen til følge i møte 16.02.2023, og oversendte saken til Statsforvalteren.

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

### **Statsforvalteren som klageinstans**

Statsforvalteren er klageinstans for vedtak etter plan- og bygningsloven. Myndigheten er delegert fra Kommunal- og distriktsdepartementet, jf. plan- og bygningsloven § 1-9. Vår myndighet som klageinstans fremgår av forvaltningsloven § 34.

### **Statsforvalteren ser slik på saken**

#### Innledende bemerkninger

Saken vi har til behandling er klagen på det midlertidige forbudet mot tiltak. Vi tar derfor ikke stilling til om tillatelse bør gis, eller vurderer behovet for mudring av Borg havn.

Videre ser vi også at Miljødirektoratet har behandlet spørsmålet om tillatelse kan gis etter forurensningsregelverket. Vår vurdering gjelder de plan- og bygningsrettslige sider av saken. I denne forbindelse vil vi understreke at, selv når Miljødirektoratet har vurdert at tillatelse kan gis etter forurensningsregelverket, har kommunen fortsatt anledning til å komme til et annet resultat etter plan- og bygningsloven.

Vi legger til grunn følgende tidslinje:

- 05.07.2022: Søknad om tillatelse
- 02.08.2022: Kommunen bekrefter mottatt søknad. Kommunen varsler ensidig fristforlengelse til 19.10.2022, og samtidig at fristen kan bli ytterligere forlenget.
- 26.09.2022: Kommunen orienterer om saksgangen. Kommunen redegjør for at søknaden er på høring med høringsfrist til uke 40. Kommunen varsler også ensidig fristforlengelse til november. Kommunen ber om en redegjørelse for prøvemudringen.
- 03.10.2022: Kommunen varsler midlertidig forbud mot tiltak. Kommunen konstaterer at det er utvalgsmøtet i november som er gjeldende saksbehandlingsfrist.
- 07.10.2022: Norconsult sender følgebrev til søknaden, og søknad om igangsettingstillatelse for prøvemudringen. Det fremgår at prøvemudringen er en del av hele tiltaket det er søkt rammetillatelse for. Det redegjøres for omfanget av prøvemudringen.
- 16.10.2022: Kommunen sender nytt forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak. Kommunen påpeker at prøvemudringen ikke inngikk i tidligere søknad om rammetillatelse, og at søknaden derfor ikke var fullstendig.
- 03.11.2022: Kommunen vedtar midlertidig forbud mot tiltak.



Tidslinjen er kun ment å gi et overblikk over de viktigste hendelsene i saksgangen, basert på den tilsendte dokumentasjonen.

Statsforvalteren vil innledningsvis gjennomgå rettsgrunnlaget. Vi vil deretter vurdere når saksbehandlingsfristen begynte å løpe, kommunens ensidige fristforlengelse, om kommunen har varslet midlertidig forbud i tide, og om det midlertidige forbudet er gyldig.

### Rettsgrunnlag

Plan- og bygningsloven § 13-1, (1), (2) og (3) lyder:

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

Dersom en søknad om tillatelse til tiltak ikke er avgjort, kan kommunen bare vedta et midlertidig forbud dersom søkeren er varslet om dette innen utløpet av de saksbehandlingsfrister som følger av § 21-7, og dersom forbudet vedtas senest innen åtte uker etter utløpet av fristen.

Kommunen kan samtykke i at tiltak som er nevnt i første ledd blir gjennomført hvis det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre planleggingen».

Bestemmelsen gir anvisning på et fritt skjønn for kommunen. Statsforvalteren skal derfor legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av kommunens bruk av bestemmelsen, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum. Dette betyr at det er en høyere terskel for eventuelt å endre et kommunalt vedtak ved overprøving av det frie skjønnet enn ved overprøving av de øvrige sidene av et vedtak (det faktiske grunnlaget for vedtaket og om det har tilstrekkelig hjemmel i plan og bygningsloven). Statsforvalteren må derfor i sin overprøving av *denne siden av saken* være varsom med å sette kommunens vurdering til side, med mindre den fremstår som utilstrekkelig eller urimelig.

I forarbeidene<sup>1</sup> til bestemmelsen fremgår det:

«Det er naturlig at **skjæringstidspunktet settes til utløpet av saksbehandlingsfristene etter pbl. § 21-7, normalt 12 uker med mindre fristen er forlenget etter byggesaksforskriften § 7-3**. Dette vil både gi tilstrekkelig tid for kommunene til å vurdere saken og gir sammenheng i regelverket.

(...)

Fristen knyttes til saksbehandlingsfristene for byggesaker etter § 21-7. Normalfristen for kommunal behandling av byggesaker er 12 uker fra fullstendig søknad foreligger, jf. § 27-1 første og fjerde ledd. I enkelte saker er fristen 3 uker, jf. § 27-1 andre og tredje ledd. Dersom kommunen ønsker å gjøre en ny planmessig vurdering, kan den innen utløpet av disse saksbehandlingsfristene sende forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1 andre ledd. Varselet må være mottatt av tiltakshaver innen utløpet av den aktuelle saksbehandlingsfristen. Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak må dessuten være vedtatt senest innen 8 uker etter utløpet av saksbehandlingsfristen. Det er saksbehandlingsfristens lengde i den enkelte sak, henholdsvis 12 og 3 uker, som avgjør skjæringspunktet for hvilket plangrunnlag som skal legges til grunn, og for fristen for å varsle og nedlegge midlertidig forbud mot tiltak. **Der det etter § 21-7 syvende ledd (nytt åttende ledd) er avtalt en**

---

<sup>1</sup> Jf. Prop. 149 L (2015-2016) side 68 og 78



**særskilt saksbehandlingsfrist utover 12 uker, er det denne fristen som er skjæringspunktet»** (vår utheving).

Det følger av plan- og bygningsloven § 21-7 (1):

«Søknad om tillatelse etter § 20-2 skal avgjøres av kommunene innen tolv uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre eller tredje ledd. For søknad om rammetillatelse gjelder ikke andre og tredje ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyret etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd».

Videre følger det av byggesaksforskriften § 5-4 (1), og (3) bokstav d), g) og m):

«Søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-2 og § 20-4 skal inneholde opplysninger som nevnt nedenfor i tredje ledd bokstav a til q i den utstrekning de er relevante for tiltaket og nødvendige for kommunens behandling.

(...)

Opplysninger som er relevante ved søknad er

(...)

d) tiltakets størrelse og grad av utnytting

(...)

g) tiltakets sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, og behov for eventuelle sikringstiltak

(...)

m) tegninger og målsatt situasjonsplan».

Byggesaksforskriften § 7-3 (1) og (2) lyder:

«For søknad som omfattes av tidsfristen i plan- og bygningsloven § 21-7 første og fjerde ledd, kan kommunen i behandlingen av søknaden forlenge fristen dersom saken er særlig komplisert, krever ekstra politisk avklaring, eller krever tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter etter plan- og bygningsloven § 21-5. Ny frist skal meddeles tiltakshaver og ansvarlig søker så snart det er klart at fristen vil bli overskredet.

For søknad som omfattes av tidsfristen i enten plan- og bygningsloven § 21-7 andre eller tredje ledd, kan kommunen i særlige tilfeller forlenge fristen. Underretning om ny frist må være sendt søker før utløpet av 3-ukersfristen».

I veiledningen til bestemmelsen<sup>2</sup> fremgår det:

«Kommunen kan i enkelte tilfeller forlenge fristen på 12 uker for behandling av rammesøknader og søknader om ett- trinnstillatelse. Dette gjelder i saker som er særlig kompliserte, krever ekstra politisk avklaring eller tillatelse/samtykke. Kommunen kan i særlige tilfeller få mer tid til å vurdere en sak selv om vilkårene for å behandle søknaden innen 3 uker foreligger. Eksempel på særlige tilfeller er tiltak i områder hvor plangrunnlaget er uklart, tiltak i uregulerte områder eller tiltak i områder der spesielle hensyn gjør seg gjeldende.

(...)

---

<sup>2</sup> Jf. HO-1/2011 «Veiledning om byggesak», utgitt av Direktoratet for Byggkvalitet



Det er hvor saken er så komplisert enten i sitt innhold eller i sin politiske karakter at det i praksis er vanskelig å behandle den innen fristen. Det kan også være saker der det er parallelle forhandlinger for eksempel om utbyggingsavtaler eller saker som berører spesielle verneinteresser, og som gjør at fristen ikke kan overholdes.

Med "særlig komplisert" siktes det til de tilfeller hvor det er påkrevet med mer tid for å kunne gjennomføre en tilfredsstillende vurdering for å sikre en forsvarlig saksbehandling i henhold til forvaltningsloven. Et forvaltningsorgan har plikt til å sørge for en skikkelig utredning av saken før vedtak treffes.

Med "ekstra politisk avklaring" siktes det ikke til at saken skal behandles i et politisk utvalg eller hvor det er politisk uenighet. Heller ikke at det i saken er vanskelige skjønnsmessige vurderinger som etter kommunens reglement må gjennomgå en politisk behandling. Det er derimot saker hvor det er påkrevet med politisk behandling utover de krav som følger av plan- og bygningsloven og kommunens delegasjonsreglement, f. eks. i tilfeller der byggesaken henger sammen med andre politiske avklaringer, eller er så kontroversiell at den krever behandling i flere runder».

#### Når begynte saksbehandlingsfristen å løpe?

Det er først når søknaden er «fullstendig» at saksbehandlingsfristen begynner å løpe, jf. plan- og bygningsloven § 21-7.

For at en søknad skal være fullstendig, må den inneha tilstrekkelig dokumentasjon til at kommunen skal kunne ta stilling til den. I byggesaksforskriften § 5-4 er det ramset opp en del forhold som kan være av betydning for vurderingen.

Kommunen og klager er uenig i når søknaden var fullstendig. Spørsmålet for Statsforvalteren er om den etterfølgende dokumentasjonen om prøvemudringen var nødvendig for at kommunen skulle kunne ta stilling til søknaden om rammetillatelse.

I søknaden datert 05.07.2022 fremgår følgende om prøvemudringen:

«Det vil gjennomføres prøvemudring før oppstart for å finne beste metode for gjennomføring, og for å sikre at kontroll- og overvåkningsplan og avbøtende tiltak ved gjennomføringen ivaretar kravene.

(...)

Den omtalte prøvemudringen er også et grep for å kontrollere at arbeidet kan gjennomføres som planlagt».

Så vidt vi kan se er det ikke angitt noen nærmere beskrivelse av prøvemudringen, herunder omfanget eller hvor massene skal deponeres.

I brevet av 07.10.2022 redegjør Norconsult nærmere for prøvemudringen, herunder hvor massene er tenkt deponert (jf. oversiktsplan E01 datert 07.10.2022) og omfanget av masser som skal deponeres. Klager har vært tydelig på at rammetillatelse til prøvemudring (herunder deponering av masser fra prøvemudringen) er en del av den helhetlige søknaden om rammetillatelse til deponiet.

Etter vårt syn er det grunn til å stille spørsmål ved om deponering av prøvemudringsmassene kun bør behandles som en søknad om igangsettingstillatelse av (en del av) den omsøkte deponeringen, eller om dette er forhold som bør avklares i rammetillatelsen.



Normalt vil man kunne dele opp en igangsettingstillatelse, jf. plan- og bygningsloven § 21-4 (4). Samtidig er det ingen plikt til å søke om oppdelt igangsettingstillatelse, og det kan være forhold ved den mindre delen av tiltaket som må avklares i rammetillatelsen.

I dette tilfellet vil deponeringen av prøvemudringsmassene innebære at en viss mengde masse legges i deponeringsområdene. Hvor massene skal deponeres, og i hvilket omfang det skal deponeres, kan være forhold som må vurderes av kommunen i rammetillatelsen (for eksempel med tanke på hvordan sjøbunnen vil endre seg gjennom deponeringen).

I denne forbindelse er det også verdt å bemerke at en deponering av omtrent 5000 m<sup>3</sup> masser, i seg selv vil være av en slik størrelsesorden at det kan regnes som et selvstendig, søknadspliktig tiltak.

Slik vi vurderer saken, inneholdt den opprinnelige søknaden for få opplysninger til at kommunen kunne ta stilling til deponeringen av prøvemudringsmassene som en del av rammetillatelsen; manglende opplysninger om plasseringen av massene og omfanget av endringen på sjøbunnen, er etter vårt syn i seg selv tilstrekkelig til at søknaden først var fullstendig når kommunen mottok disse opplysningene.

Dette tilsier etter vårt syn at søknaden var fullstendig og at fristen først begynte å løpe ved innsendingen av dokumentasjonen 07.10.2022.

#### Kommunens ensidige fristforlengelse

Uavhengig av det ovennevnte, vil vi også vurdere kommunens ensidige fristforlengelse. Vi legger da til grunn at fristen likevel begynte å løpe fra 05.07.2022.

Slik vi ser det, har kommunen varslet ensidig fristforlengelse flere ganger innenfor 12-ukersfristen fra 05.07.2022. Vi forstår klager dithen at uenigheten knytter seg til om kommunen hadde anledning til å forlenge saksbehandlingsfristen.

Etter vårt syn er både ordlyden i byggesaksforskriften § 7-3 («særlig» kompliserte saker, «ekstra» politisk avklaring) og veiledningen til bestemmelsen tydelig på at ensidig fristforlengelse kun kan brukes i saker som går utover de alminnelige kommunen skal behandle.

Som klager med rette påpeker, vil for eksempel ikke et krav om politisk behandling av saken i seg selv være tilstrekkelig til at fristen ensidig kan forlenges.

I denne saken dreier det seg om et tiltak i tråd med reguleringsplanen fra 2014. I utgangspunktet bør ikke tiltak i tråd med vedtatte reguleringsplaner av nyere dato være særlig kompliserte, eller kreve ekstra politisk behandling.



Samtidig har bevisstheten rundt Oslofjordens reduserte tilstand økt, og det har siden den tid kommet flere utredninger, vurderinger, og rapporter som nærmere beskriver fjordens tilstand<sup>34567</sup>.

Dette taler etter vårt syn for at søknaden er såpass komplisert at kommunen har tilstrekkelig grunnlag til å ensidig forlenge saksbehandlingsfristen. For at kommunen skal kunne ta stilling til om grunnlaget for avgjørelsen er tilstrekkelig, kreves det ytterligere tid til undersøkelser og vurderinger av de nye opplysningene.

Etter vårt syn er dette i seg selv tilstrekkelig til at kommunen hadde anledning til å ensidig forlenge saksbehandlingsfristen etter byggesaksforskriften § 7-3. Kommunen hadde med andre ord anledning til å forlenge saksbehandlingsfristen.

I tillegg kan det etter vårt syn stilles spørsmål ved om de motstridende interessene i saken, sammenholdt med kommunens vurdering av om det skulle nedlegges midlertidig forbud mot tiltak, samt at departementet allerede hadde behandlet klagen<sup>8</sup> på tillatelse til mudring, sprengning og deponering etter forurensningsloven, i seg selv tilsier at vurderingen burde undergis ekstra politisk behandling (og dermed også på dette grunnlaget kunne medføre ensidig fristforlengelse). Vi går ikke nærmere inn på dette spørsmålet.

#### Har kommunen varslet midlertidig forbud mot tiltak i tide?

Kommunen varslet midlertidig forbud mot tiltak 03.10.2022 og 16.10.2022. Kommunen skal også ha gitt muntlige signaler om midlertidig forbud før dette. Siden muntlige signaler/tilbakemeldinger vanskelig kan etterprøves, vurderer vi ikke om det midlertidige forbudet ble varslet før disse datoene.

Som nevnt over, er vår vurdering at søknaden først var fullstendig når tilleggsinformasjonen om deponeringen av prøvemudringsmassene ble innsendt 07.10.2022. Det er derfor fra dette tidspunktet saksbehandlingsfristen løper. Varselet er sendt innenfor denne fristen.

Selv hvis vi legger til grunn at søknaden var fullstendig i juli 2022, varslet kommunen uansett fristforlengelse allerede 02.08.2022. Som det fremgår av de gjengitte forarbeidene til plan- og bygningsloven § 13-1, vil det være den nye fristen som er skjæringstidspunktet for når kommunen må varsle midlertidig forbud mot tiltak. Kommunen varslet også innenfor denne fristen.

Videre ble det midlertidige forbudet mot tiltak vedtatt innen 8 uker fra fristen utløp, jf. plan- og bygningsloven § 13-1 (2).

Vår vurdering er derfor at kommunen uansett har varslet om det midlertidige forbudet i tide.

---

<sup>3</sup> Tiltaksplanen «Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv», utgitt av Klima- og miljødepartementet

<sup>4</sup> «Kunnskapsstatus Oslofjorden», SALT rapport nr. 1036

<sup>5</sup> «Krafttak for kysttorsken», Even Moland m.fl., publisert 18.01.2021, oppdatert 01.09.2021

<sup>6</sup> «Sluttrapport fra Prosjektet «Frisk Oslofjord»», utgitt av Færder nasjonalpark og Ytre Hvaler nasjonalpark, datert 03.05.2022

<sup>7</sup> NIVA rapport L.nr.: 7723-2022 «Utredning av behovet for å redusere tilførslene av nitrogen til Ytre Oslofjord».

<sup>8</sup> Klima- og miljødepartementets vedtak av 24.08.2020, sak 20/233-5



### Er det midlertidige forbudet mot tiltak gyldig?

Plan- og bygningsloven § 13-1 er som nevnt en bestemmelse som bygger på kommunens frie forvaltnings skjønn. Vi skal derfor legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret i vår vurdering, jf. forvaltningsloven § 34 (2).

Rådmannen i Hvaler kommune foretok i forkant av kommunestyrets vedtak en grundig og balansert gjennomgang av sakens realiteter, herunder det rettslige grunnlaget og de ulike argumentene for og imot nedleggelse av midlertidig forbud mot tiltak. Rådmannen foreslo at rammetillatelse og igangsettelsestillatelse skulle gis, etter en vekting og vurdering av de ulike momentene.

I utvalget for plan- og byggesaker kom kommunen til et annet resultat. Utvalget innstilte på at det skulle nedlegges midlertidig forbud mot tiltak.

Kommunestyret vedtok deretter det midlertidige forbudet mot tiltak. Kommunestyret vektla i vedtaket de faktiske forholdene i Oslofjorden, som kommunen la til grunn ved vedtakelsen av reguleringsplanen i 2014, kan ha endret seg. Dette er et saklig og relevant moment, som kan tale for at plangrunnlaget bør vurderes nærmere.

Videre mente kommunestyret at konsekvensene av tiltaket burde utredes nærmere gjennom en ny planprosess; både de miljømessige konsekvensene, og hensynene til samfunnsutvikling, samfunnssikkerhet og beredskap burde vurderes. At kommunestyret mener planen er utilstrekkelig utredet, eller at kommunestyret mener planen ikke ville blitt vedtatt hvis man visste det man vet i dag om Oslofjordens tilstand, kan være et tegn på at planen ikke legger opp til den arealdisponeringen kommunen ønsker. Dette er med andre ord også et saklig og relevant moment som kan tale for å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak.

I tillegg har kommunestyret vist til FNs bærekraftsmål, påpekt at løsningen virker kortsiktig og lettvin, og stilt spørsmål ved om tiltaket rent praktisk vil kunne gjennomføres og med «Best available technology». Kommunestyret har også stilt spørsmål ved kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn ved vedtakelsen av reguleringsplanen.

Samlet sett, særlig sett hen til at vi skal legge stor vekt på det kommunale selvstyret, er vår vurdering at kommunen har vektlagt saklige og relevante hensyn i sin vurdering av om midlertidig forbud mot tiltak skal nedlegges. Vi kan ikke se at det er grunn til å sette til side kommunens vurdering.

### **Konklusjon**

Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak datert 03.11.2022 i sak 48/22. Klagen har ikke ført frem.

Vedtaket er endelig og kan ikke klages på, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus  
avdelingsdirektør  
Juridisk avdeling

Anne Danielsen Haugland  
seksjonssjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent*





Kopi til:

NORCONSULT AS

CMS KLUGE ADVOKATFIRMA AS

KYSTVERKET

BORG HAVN

Postboks 626

Postboks 277

Postboks 1502

Øraveien 27

1303

4068

6025

1630

SANDVIKA

STAVANGER

ÅLESUND

GAMLE FREDRIKSTAD