



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Vår ref
22/6898-5

Dato
29. november 2022

Vedtak i klagesak - midlertidig forbud mot tiltak - Langøya

Hovedutvalget for regulering, kommunalteknikk og miljø i Holmestrand kommune vedtok 16. august 2022 et midlertidig forbud mot tiltak for hele Langøya.

Vedtaket ble påklagd av Statsforvalteren i Vestfold og Telemark den 5. september 2022 og av NOAH Solutions AS (NOAH) v/Advokatfirmaet Thommessen AS den 31. august 2022.

Klagene tas til følge. Kommunal- og distriktsdepartementet opphever Holmestrand kommunes vedtak 16. august 2022 om midlertidig forbud mot tiltak for hele Langøya.

Sakens bakgrunn

Gjeldende reguleringsplan for Langøya legger grunnlag for behandling og deponering av farlig avfall i to tidligere kalksteinsbrudd. Planen angir maksimal oppfyllingshøyde og stiller krav om at deponiene i Sydbruddet og Nordbruddet skal settes i stand som friluftsområde når avfallsdeponeringen er avsluttet.

I dag behandles og deponeres uorganisk farlig avfall i Norge av NOAH på Langøya i Holmestrand kommune. NOAH har tidligere anslått at deponiet vil være fullt rundt 2024 uten nye tiltak. Det vil da være behov for en ny løsning for håndtering av farlig avfall i Norge.

I 2020 ba Miljødirektoratet de aktuelle norske aktørene om å vurdere om det var mulig å gjennomføre tiltak for å forlenge kapasiteten for sluttbehandling av farlig avfall ved eksisterende anlegg. NOAH viste til at de ved bruk av et avvanningsanlegg kunne forlenge kapasiteten på Langøya frem mot 2030. Miljødirektoratet fattet vedtak i tråd med dette om endret tillatelse etter forurensningsloven den 3. februar 2022. Vedtaket omfatter bl.a. tillatelse til deponering av stabilt, ikke reaktivt farlig avfall over kote 0 i Sydbruddet, endrete

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kdd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kdd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 858

Avdeling
Planavdelingen

Saksbehandler
Cathrine Rosmer
22 24 68 14

utslippsgrenser og tillatelse til etablering av nytt behandlingstrinn for farlig avfall i form av en kammerfilterpresse (avvanningsanlegget). Miljødirektoratet vurderer miljøbelastningen for anlegget som liten. Av utslippstillatelsen (Tillatelse nr. 2009,121,T gitt 4. mai 2009 med endringer, sist 4. november 2022) fremgår det at «*Deponiene i Nordbruddet skal være ferdig tildekket innen 31. desember 2027*» og «*Deponiene i Sydbruddet skal være ferdig tildekket innen 31. desember 2034*», jf. tillatelsen pkt. 3.1 flg. Vedtaket ble påklagd av Holmestrand kommune, men stadfestet av Klima- og miljødepartementet ved vedtak 20. mai 2022.

NOAH fikk i 2018 innvilget søknad om rammetillatelse for etablering av et avvanningsanlegg. Rammetillatelsen ble gitt av Holmestrand kommune i brev av 28. mai 2018 til ansvarlig søker ÅF Engineering AS. I rammetillatelsen ble det gitt følgende begrunnelse for innvilgelsen: «*Tiltaket synes å tilfredsstille rimelige skjønnhetshensyn, både i seg selv og i forhold til de bebygde omgivelser jf. § 14 landskap og estetikk i kommuneplanens arealdel for Holmestrand kommune / § 13 landskap og estetikk i kommuneplanens arealdel for Hof kommune. Videre er tiltaket innenfor de rammer som ligger i reguleringsplanen for 0716 20100004 – Langøya gnr. 8 bnr. 1, vedtatt 06.09.2011.*»

Tiltaket ble imidlertid ikke satt i gang innen treårsfristen. NOAH fremmet derfor ny og noe endret søknad om rammetillatelse for avvanningsanlegget den 31. mars 2022. Ved behandlingen av søknaden varslet Holmestrand kommune NOAH om et mulig midlertidig forbud mot tiltak på Langøya. Den 16. august 2022 fattet kommunen vedtak om et midlertidig forbud mot tiltak, begrunnet med behovet for å utarbeide ny og oppgradert reguleringsplan for hele øya for blant annet å inkludere føringer fra ny kommuneplan. Disse føringene omfatter bevaring av områdets karakter med friluftsliv, geologisk arv og et sårbart arts mangfold.

Vedtaket ble påklagd, jf. foran. Sakens dokumenter ble oversendt til departementet den 4. november 2022.

Klagernes anførsler

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

Statsforvalteren viser til at Holmestrand kommunes vedtak om midlertidig forbud mot tiltak på Langøya stenger for bygging og etablering av avvanningsanlegget.

Statsforvalteren mener at det er en forutsetning for å kunne forlenge deponikapasiteten på Langøya at NOAH får bygge avvanningsanlegget for behandling av farlig avfall. Det anføres at anlegget må etableres snarlig for å sikre uavbrutt drift på Langøya. Det er viktig for å sikre nasjonale miljøhensyn at nasjonal behandlingsskapasitet og lagringsløsninger for farlig avfall sikres og videreføres.

Statsforvalteren mener at kommunens vedtak tilsidesetter nasjonale miljøinteresser. Det vises til at vedtaket gjør at Norge vil stå uten nødvendig behandlingsskapasitet for farlig avfall innen kort tid. Dette er ikke i tråd med nasjonale målsettinger, statens internasjonale

forpliktelser, og det er også ventet å få store konsekvenser for en rekke norske industribedrifter og avfallsforbrenningsanlegg, som i dag leverer farlig avfall til Langøya.

Statsforvalteren krever at kommunens vedtak oppheves.

NOAH

NOAH anfører at kommunens vedtak om midlertidig forbud mot tiltak er beheftet med både saksbehandlingsfeil, rettsanvendelsesfeil og brudd på de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om myndighetsmisbruk. Feilene er hver for seg og samlet sett av en slik karakter at de har virket bestemmende på vedtakets innhold. Vedtaket er av den grunn ugyldig, jf. den ulovfestede ugyldighetslæren.

Det anføres at vedtaket utgjør et faktisk avslag på søknaden om rammetillatelse inngitt 1. april 2022 vedrørende etablering av et avvanningsanlegg på Langøya

NOAH begjærer vedtaket opphevet og at rammesøknaden innvilges.

Departementets vurdering

Begge klagen er inngitt innen klagefristens utløp, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 29 første ledd.

Etter fvl. § 34 andre ledd kan klageinstansen prøve alle sider av saken. Ved prøving av det frie skjønn skal klageinstansen legge stor vekt på det kommunale selvstyret, jf. § 34 andre ledd tredje punktum. På enkelte områder kan imidlertid nasjonale hensyn være særlig tungtveiende, slik at det lokale selvstyret etter omstendighetene ikke kan få avgjørende vekt. Nasjonale miljøinteresser kan være et slikt hensyn, jf. bl.a. Grunnloven § 112.

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 13-1 gir kommunen adgang til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak i områder som bør undergis ny planlegging. Forutsatt at lovens vilkår er oppfylt, er det opp til kommunens frie skjønn å avgjøre om det skal nedlegges slikt forbud.

Pbl. § 13-1 første ledd lyder som følger:

«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.» (vår understreking)

Som NOAH påpeker i sin klage, er det to vilkår som må være oppfylt for at kommunen i det hele tatt «*kan*» vurdere om det skal nedlegges et midlertidig forbud mot tiltak. For det første må kommunen finne at «*et område bør undergis ny planlegging*» og for det annet må forbudet være begrunnet med at tiltaket (her: avvanningsanlegget) «*kan vanskeliggjøre planarbeidet*».

Det uttales av Myklebust, Karnov Lovkommentar note 3:

«Eit absolutt vilkår for setje ned forbod er at kommunen har eit reelt behov for å vurdere ny planlegging, jf. Prop.L (2015-2016) s. 63.

Ettersom tiltaksforbod kan verke inngripande, er det viktig at dette verktøyet ikkje vert nytta i tide og utide, men er sakleg og grunngitt med trongen for reguleringsendring. Særleg ved trinnvis utbygging kan konsekvensar av endring i arealplanlegging som påverkar høve til å gjennomføre påbegynte større prosjekt, eller utbyggingar, vere store.»

Når det gjelder rettsanvendelsen er departementet langt på vei enig i den argumentasjonen som NOAH legger til grunn i klagen. Departementet kan vanskelig se at bygging av avvanningsanlegget hindrer kommunen i planarbeidet. Som det fremgår av kommunens behandling i denne klagesaken, synes hovedhensikten med det midlertidige forbudet å være at kommunen ønsker å oppnå bedre styring mot avvikling av avfallsdeponiet og omdisponering av arealene til hovedsakelig friluftsmål, jf. Hovedutvalgets protokoll fra klagebehandlingen inntatt i brev datert 13. oktober 2022 fra Holmestrand kommune til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Kommunal- og distriktsdepartementet stiller spørsmålsteget ved bruken av midlertidig forbud i en slik situasjon. Departementet viser også til kommunedirektørens innstilling i klagesaken. Etter kommunedirektørens oppfatning er begrunnelsen for behovet for et planarbeid tynn, og uansett vanskeliggjør ikke avvanningsanlegget et planarbeid.

Etter departementets vurdering vil bygging av avvanningsanlegget ikke vanskeliggjøre kommunens planarbeid med den begrunnelse som har kommet til uttrykk i vedtaket om midlertidig forbud. Uansett skulle kommunen vurdert søknaden om rammetillatelse etter pbl. § 13-1 tredje ledd, som lyder slik:

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

For departementet fremstår det som om det midlertidige forbudet er vedtatt i hovedsak for å forhindre NOAHs videre drift, slik NOAH også anfører i sin klage, og at det ikke hovedsakelig er planfaglig begrunnet.

Når det gjelder saksbehandlingen, er departementet enig i NOAHs anførsel om at begrunnelsen for vedtaket er mangelfull. Det er ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor en tillatelse til avvanningsanlegget vil vanskeliggjøre kommunens planarbeid, jf. over. Det kan også synes som det er tatt utenforliggende hensyn når kommunen bruker midlertidig forbud for å styre avviklingen av avfallsdeponiet, og at kommunen har lagt feil faktum til grunn, jf. over og redegjørelsen i NOAHs klage.

Kommunal- og distriktsdepartementet går ikke nærmere inn i drøftelsene av de enkelte rettsvilkårene i pbl. § 13-1. Departementet mener at kommunens vedtak, under enhver omstendighet, må settes til side ved prøvingen av skjønnsutøvelsen.

Etter fvl. § 34 andre ledd skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.

I rundskriv H-1998-2103 gis det retningslinjer for statlig klagebehandling. Daværende Justisdepartementet gir i den generelle delen en generell omtale av virkeområdet for fvl. § 34 andre ledd, og gir henvisning på noen momenter som generelt er sentrale ved vurderingen av hvor intensiv overprøvingen av det kommunale skjønn bør være. Kommunal- og distriktsdepartementet viser til pkt. 2.3.1 hvor Justisdepartementet slår fast følgende utgangspunkt:

«Uttrykket «legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret» er en rettslig standard uten noe fasttømret innhold (jf. Ot.prp.nr.51 s. 41 h sp). Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for en mindre intensiv statlig overprøving av kommunal/ fylkeskommunal skjønnsutøvelse. Bestemmelsen gir ikke nærmere holdepunkter for hvor tungt hensynet til det kommunale selvstyret skal veie. Ordlyden legger opp til en relativ tilnærming, hvor vektleggingen av hensynet til det kommunale selvstyret kan variere meget avhengig av saksområde og konkrete forhold i den enkelte saken. Det følger av den løsningen lovgiverne har valgt at det ikke lar seg gjøre på generelt grunnlag å fastsette eksakt hvor tungt hensynet til kommunalt selvstyre skal veie. Her skal det kun eksempelvis nevnes noen av de hensyn som generelt bør være sentrale i vurderingen. De ulike hensyns relative vekt kan variere etter saksområdet (Ot.prp.nr.51 (1995–1996) side 41).

Hvor mye som kreves for å veie opp for hensynet til kommunalt selvstyre, vil bl.a. avhenge av momentene som det er redegjort nærmere for nedenfor i punkt 2.3.2, men også andre momenter vil på det enkelte saksområde kunne komme inn i bildet.»

Selv om fvl. § 34 ble endret i 2017 (ikraft 1. januar 2018) slik at det ikke bare skulle legges vekt på det kommunale selvstyret, men det skulle legges «stor vekt» på det kommunale selvstyret, er fortsatt de refererte utgangspunktene gjeldende, men terskelen er noe høyere, jf. Prop. 64 L (2016-2017) side 18.

Kommunal- og distriktsdepartementet har forståelse for kommunens ønske om å styre den fremtidige arealbruken på Langøya, men finner at de kommunale interessene må vike i denne konkrete saken.

Det fremgår både av lov, lovforarbeider og rettspraksis at hensynet til det kommunale selvstyret ikke kan gis avgjørende betydning dersom det foreligger nasjonale interesser som må veie tyngre, jf. kommuneloven § 2-1 tredje ledd og § 2-2 første ledd, forvaltningslovens forarbeider, Ot.prp. nr. 51 (1995-1996), se særskilt side 42, og Prop. 64 L (2016-2017), se særskilt side 10 flg., og rettspraksis, se bl.a. LB-2014-40734. Dommen i LB-2014-40734 gjaldt en plansak (reguleringsplan) hvor det var fremsatt innsigelse og saken var bragt inn for det daværende Miljøverndepartementet. Lagmannsretten uttalte her at «*det er begrenset rom for å legge vekt på det lokale selvstyret i en sak hvor det er funnet å foreligge nasjonale interesser*». Sivilombudet har vist til dette i sin uttalelse 2018/1219, og er enig i rettsforståelsen. Departementet viser også til rundskrivet H-1998-2103, særskilt pkt. 2.3.2.3:

«Også andre hensyn enn de som er nevnt over, kan tilsi en relativt intensiv overprøving på enkelte lovområder. I forarbeidene fremheves at hensynet til nasjonal styring vil være tungtveiende på enkelte lovområder. Som eksempel nevnes vedtak etter jordloven § 9 om omdisponering av dyrket mark mv. Det vil generelt være større grunn til å legge vekt på hensynet til nasjonal styring hvis disse hensyn er kommet klart til uttrykk gjennom skjønnsmessige begreper i loven, gjennom rikspolitiske retningslinjer, eller utsagn i lovforarbeider eller andre regjerings- eller stortingsdokumenter.

Hensynet til nasjonal styring bør også ha større gjennomslagskraft hvis klageinstansen kan påvise at vedtaket motvirker nasjonale mål.»

Se også rundskrivet pkt. 2.3.2.4: *«De verdier og hensyn som er nedfelt i grunnloven er grunnleggende nasjonale hensyn som er overordnet hensynet til det kommunale selvstyre.... I saker der den kommunale avgjørelse står i et tvilsom forhold til disse bestemmelsene vil den statlige klageinstans derfor ha større grunn til å overprøve det lokale vedtaket.»*

Det følger både av formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven og Grunnloven § 112 at miljøinteresser er vernet som nasjonal interesse og skal tas hensyn til av planmyndigheten.

Farlig avfall er avfall som inneholder helse- og miljøfarlige stoffer, og må håndteres forsvarlig slik at det ikke skaper forurensning eller skade på mennesker eller dyr. Norge er forpliktet etter internasjonalt regelverk til å sikre nasjonal behandlingskapasitet for farlig avfall. Departementet viser til FN-konvensjonen om kontroll med grenseoverskridende transport og håndtering av farlig avfall (Baselkonvensjonen) 22. mars 1989, undertegnet og ratifisert av Norge med ikrafttredelsesdato 5. mai 1992. Ved siden av Baselkonvensjonen er Norge gjennom EØS-avtalen forpliktet av reglene i EU's forordning EF/2006/1013 om grensekryssende transport av avfall (avfallstransportforordningen) og EU's rammedirektiv om avfall EF/2008/98 (avfallsdirektivet). Begge rettsaktene er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Disse rettsaktene gjennomfører Baselkonvensjonen på EØS-nivå og stiller i enkelte tilfeller strengere krav enn Baselkonvensjonen. Rettsaktene omfatter avfall generelt, inkludert farlig avfall, og det gjelder i tillegg enkelte spesielle krav til håndtering av farlig avfall. Ved etablering, drift og avslutning av avfallsdeponier er Norge gjennom EØS-avtalen også forpliktet til å gjennomføre kravene i EU's direktiv EF/1993/31 om deponering av avfall. Det vises til vedlagte brev fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet av 26. juni 2019, der det redegjøres for Norges internasjonale forpliktelser knyttet til håndtering av farlig avfall. Det pågår nå arbeid i EU med ytterligere innstramninger i regelverket for eksport av avfall. Klima- og miljødepartementet oppsummerer redegjørelsen slik:

«Oppsummert er Norge folkerettslig forpliktet til å sikre en miljømessig forsvarlig håndtering av farlig avfall, sikre at det forebygges mot forurensning av farlig avfall og at genereringen av farlig avfall reduseres til et minimum.

Grensekryssende transport er strengt regulert. Norge er forpliktet til ikke å eksportere farlig avfall til sluttbehandling til land utenfor EØS/EFTA. Det er et større handlingsrom til å samarbeide med andre EØS- og OECD-land om gjenvinning av farlig avfall, herunder til å eksportere farlig avfall til disse landene.

Staten skal sikre at farlig avfall kan sluttbehandles på en trygg og miljømessig forsvarlig måte der gjenvinning ikke skjer. Staten skal videre sikre at vi nasjonalt har tilnærmet full behandlingsskapasitet for sluttbehandling av farlig avfall. En viss grad av eksport og import av farlig avfall til sluttbehandling til andre EØS/EFTA-stater anses for å være i tråd med Norges internasjonale forpliktelser, men den grensekryssende transporten skal minimeres – og anses kun som akseptabel i begrenset grad. Dette innebærer at dersom Norge i stor grad skulle ha basert sin sluttbehandling av det farlige avfallet som genereres i eget land på eksport til andre stater, så ville dette høyst sannsynlig ikke være i samsvar med våre internasjonale forpliktelser.

Det er som nevnt også slik at andre land lovlig kan nekte import av farlig avfall. Om Norge i større grad baserer seg på eksport, så vil norsk industri bli mer sårbar for andre lands avfallspolitikk. Dersom andre land skulle benytte seg av denne retten vil Norge kunne stå i fare for å ikke kunne sikre at det farlige avfallet som produseres i Norge får en trygg og miljømessig forsvarlig behandling, slik staten er forpliktet til.»

Kommunal- og distriktsdepartementet legger på denne bakgrunn til grunn at en varig og betydelig reduksjon i nasjonal behandlingsskapasitet for farlig avfall vil være i strid med Norges forpliktelser.

For klagesakens opplysning har departementet vært i kontakt med Klima- og miljødepartementet (KLD). KLD vurderer at det ikke per i dag finnes andre reelle alternativer til Langøya for å kunne sikre tilfredsstillende håndtering av farlig avfall i Norge. Videre mener KLD at en forlengelse av deponikapasitet på Langøya vil være avgjørende for å sikre at Norge har nødvendig behandlingsskapasitet for farlig avfall fremover.

NOAH har opplyst at selskapet håndterer farlig avfall fra 75 norske industribedrifter og avfallsanlegg. Uten en løsning på Langøya vil disse ikke ha tilgang til innenlands behandling av sine restfraksjoner. Forut for kommunens vedtak om midlertidig forbud mot tiltak ga flere av de berørte bedriftene og organisasjonene, herunder Hydro, Speira, Hafslund Oslo Celsio, Kronos Titan AS, Alcoa Norge ANS, NHO, LO og Norsk Industri uttrykk for viktigheten av mottaksskapasiteten på Langøya, jf. vedlegg til NOAHs kommentarer til kommunens varsel om midlertidig forbud mot tiltak, i brev datert 14. juli 2022. Hafslund Oslo Celsio, som er landets største aktør innen avfallsforbrenning, varsler at de vil måtte stenge anleggene sine når Langøya ikke lenger kan ta imot flyveaske fra avfallsforbrenningen på grunn av mangelen på andre alternativer med nok kapasitet i regionen.

På denne bakgrunn ser vi at kommunens vedtak vil få betydelige negative konsekvenser for nasjonale interesser, herunder internasjonale miljøforpliktelser. Det foreligger ikke i dag en

reell mulighet for et alternativt avfallsdeponi som kan sikre nødvendig behandlingskapasitet. Norge er som nasjon derfor best tjent med at virksomheten på Langøya videreføres i samsvar med gitte tillatelser og innenfor rammene av den gjeldende reguleringsplanen.

Etter Kommunal- og distriktsdepartementets vurdering må hensynet til de nasjonale interessene veie tyngre enn hensynet til det kommunale selvstyret i denne konkrete saken. I avveiingen har departementet også lagt en viss vekt på at kommunens planarbeid ikke er avhengig av et midlertidig forbud mot tiltak som stenger for forlengelse av deponikapasiteten på Langøya. Det foreligger derfor grunnlag for å oppheve kommunens vedtak, jf. Prop. 46 L (2017-2018).

Vedtak

Klagene tas til følge.

Holmestrand kommunes vedtak 16. august 2022 om midlertidig forbud mot tiltak for hele Langøya, oppheves.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28 tredje ledd første punktum.

Departementet 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

Jarle Jensen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Pål A. Frostad Lorentzen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg

Adresseliste

Advokatfirmaet Thommessen AS	Postboks 1484 Vika	0116	OSLO
Holmestrand kommune	Pb 312	3081	HOLMESTRAND
Noah Solutions AS	Postboks 317	3081	HOLMESTRAND
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark	Postboks 2076	3103	TØNSBERG