

Skien kommune
Byggesak

12.05.2026

Opprettet av: André Braa Hotvedt

Porsgrunn, 13.05.2026
Din referanse: 25/31044 - Vegard Fjeld
Vår referanse: 65213661 - André Braa Hotvedt

Gbnr. 11/28, Gromstulvegen 82 - Datasenter – Byggetrinn 2 - Klage på vilkår i rammetillatelse

Det vises til vedtak om rammetillatelse datert 14.04.2026 for “*Gbnr 11/2 - Gromstulvegen 82 - Datasenter byggetrinn 2 - Bygg og konstruksjoner over bakken*”, kommunens saksnr. 25/31044-6.

I vedtaket er det i vilkår nr. 3 stilt følgende vilkår for rammetillatelsen:

“3. Tillatelse etter forurensningsloven (utslipp og støy) fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark må foreligge før det kan gis igangsettingstillatelse utover fundamenter og plate på mark”.

Det nevnte vilkåret i vedtaket påklages og vedtaket kreves omgjort til gunst for tiltakshaver ved at vedtakets vilkår nr. 3 endres til en spesifikt angitt igangsettingstillatelse senere i prosjektet der vilkåret er relevant og saklig begrunnet, fortrinnsvis slik:

“3. Tillatelse etter forurensningsloven fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark skal foreligge før det gis igangsettingstillatelse for elektriske og mekaniske anlegg, eller andre installasjoner/arbeider som kan medføre utslipp eller støy som omfattes av slik tillatelse. Tillatelsen skal uansett foreligge før testing, idriftsettelse, midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest for de deler av tiltaket som omfattes av tillatelsen fra Statsforvalteren.»

Subsidiært kreves vilkåret endret slik at tillatelse fra Statsforvalteren etter forurensningsloven (utslipp og støy) må foreligge før IG4, i samsvar med kommunens tidligere tilbakemelding på dette.

1 NÆRMERE OM BEGRUNNELSEN FOR KLAGEN

1.1 Rettslig utgangspunkt

Problemet med det nevnte vilkåret er altså angivelse av hvilket stadie i prosjektet tillatelsen fra Statsforvalteren må foreligge, og ikke krav om tillatelse som sådan.

Etter plan- og bygningsloven § 21-4 skal kommunen gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det fremkommer av kommunens vedtak side 2 at tiltaket er i samsvar med planen. Det foreligger dermed ikke planmessige forhold som tilsier at tillatelse etter forurensningsloven må foreligge før all videre bygningsmessig igangsetting utover fundamenter og plate på mark. Eventuelle krav etter forurensningsloven må eventuelt knyttes til de deler av tiltaket som faktisk er relevante for utslipp og støy.

Vilkårsstillelse etter plan- og bygningsloven § 21-5

Etter plan- og bygningsloven § 21-5 skal kommunen samordne byggesaksbehandlingen med andre myndigheter der tiltaket også krever tillatelse eller samtykke etter annet regelverk.

I bestemmelsen fremgår det at *“Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden, jf. § 21-4 tredje ledd.”*. Henvisningen til § 21-4 fjerde ledd omhandler blant annet adgangen for oppdeling av igangsettingstillatelser jf. fjerde ledd tredje setning: *“Igangsettingstillatelse kan deles opp”*.

I byggesaksforskriften (SAK10) § 5-4 første ledd utdypes bestemmelsen nærmere, og inntas med vår utheving:

“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.”

I veiledningen fra Direktoratet fra byggkvalitet fremgår bla. følgende om bestemmelsen inntatt i SAK10 § 5-4 bokstav j:

*“Et vilkår for igangsettingstillatelse **og dermed realisering av tiltaket**, er at slik godkjenning fra annen myndighet foreligger. Godkjenningen skal vedlegges søknad om igangsettingstillatelse.”*

Hverken lovens ordlyd eller byggesaksforskriften gir anvisning på **hvilken igangsettingstillatelse** forbeholdet eller vilkåret må knytte seg til.

Byggesaksforskriften knytter vilkåret for igangsettingstillatelsen til “*realisering av tiltaket*”, men normalt vil ikke delarbeider og oppdelte igangsettingstillatelser føre til en realisasjon av det omsøkte tiltaket. Normaltilfellene i totrinnsøknader og som lovens system normalt tar utgangspunkt i, er at det søkes en rammetillatelse og én etterfølgende igangsettingstillatelse. I mer komplekse byggetiltak med mange igangsettingstillatelser, er det praktisk å ha flere igangsettingstillatelser for delarbeider / fagområder der sektormyndighetens tillatelse ikke er relevant, og knytte kravet om sektormyndighetens tillatelse til byggetrinn senere i prosjektet hvor dette er saklig begrunnet og relevant for igangsettingstillatelsen.

Både lovens ordlyd og byggesaksforskriften åpner for at forbeholdet knytter seg til senere igangsettingstillatelse. Kommunen har også i samsvar med loven gitt adgang til å innvilge igangsettingstillatelse i sitt vedtak, men da kun for “fundamenter og plate på mark”.

I juridisk teori (Carl Wilhelm Tyrén, lovkommentar til § 21-4 fjerde ledd på Juridika, ajour pr. 20. mars 2026) , er tematikken beskrevet slik (vår utheving):

*“Igangsettingstillatelsen kan for større bygg **deles ytterligere opp i gravearbeider, fundamentering mv. Dette forutsetter imidlertid at rammetillatelse foreligger. I tillegg må forholdet til andre myndigheter etter § 21-5 være ivarettatt i nødvendig grad når tiltaket tillates igangsatt i marken.**”*

Adgangen til å stille vilkår må i tillegg til plan- og bygningslovens forutsetninger, sektorlovens forutsetninger og hensyn, praktiseres innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Sivilombudet har i flere saker lagt til grunn at forvaltningens skjønnsutøvelse må bygge på saklige og relevante hensyn, og at vurderingen må være forsvarlig. Se blant annet Sivilombudets uttalelse SOM-2020-4737, hvor ombudet presiserer at selv i de tilfeller loven gir forvaltningen et fritt skjønn, må vurderingen uansett oppfylle de vanlige forvaltningsrettslige kravene til saklighet og forsvarlighet.

Vilkår må altså ha tilstrekkelig hjemmel, være saklige, relevante, nødvendige og forholdsmessige. Det må være en tilstrekkelig nær sammenheng mellom vilkåret og de arbeidene vilkåret knyttes til. Det er ikke tilfelle slik vilkåret er formulert i rammetillatelsen.

1.2 Grunnlaget for klagen

1.2.1 Forhåndsavklaring tidligere i prosessen

Igangsettingstillatelsene er i utgangspunktet planlagt oppdelt i fire:

1. Fundamenter, plate på mark og ringmurer for alle bygninger og konstruksjoner (IG1).

2. Bærende stålkonstruksjoner, vegger og tak på datasenter bygningen, samt bærende stålkonstruksjoner i mekanisk område og oppføring av øvrige bygninger (IG2).
3. Innvendige arbeider på datasenter bygningen (IG3)
4. Resterende arbeider i mekanisk område (IG4).

For å kunne lage en forutsigbar framdriftsplan, ønsket prosjektet på et tidlig tidspunkt å avklare med kommunen hvilken dokumentasjon som skal foreligge til de ulike søknadene.

Basert på praksisen fra Byggetrinn 1 ble det utarbeidet en oversikt over nødvendig dokumentasjon som ble oversendt til kommunen i juni 2025. I denne oversikten er det lagt opp til at tillatelsen fra Statsforvalteren må foreligge senest til IG4.

Etter kommunens gjennomgang av søknadsdokumentene svarte kommunens rådgiver den 12. august (vår uheving).

“Jeg har nå gjennomgått lista og det ser i hovedsak veldig bra ut.

Har følgende kommentarer (noe av dette vil antakelig ivaretas i foregående søknad om grunnarbeider og infrastruktur): [...]

- *Tillatelse etter forurensningsloven bør foreligge så tidlig som mulig (oppført som nødvendig ved IG4).”*

Kravet til dokumentasjon ble diskutert videre i møte mellom byggesak og ansvarlig søker torsdag 14. august 2025. I møtet ble det konkludert med at man skal forholde seg til den oversendte oversikten og prinsippene som ble lagt til grunn for Byggetrinn 1.

Tiltakshaver har innrettet seg og planlagt fremdrift i prosjektet basert på denne forutsetningen. Når rammetillatelsen ble vedtatt 14. april 2026 var det derfor en negativ overraskelse at dette vilkåret var knyttet til rammetillatelsen, og ikke de senere igangsettingstillatelser som forutsatt. Vilåret får betydelig negativ innvirkning på prosjektets fremdrift. Forsinkelsen vil også medføre økte kostnader.

1.2.2 Kommunens begrunnelse for vilkåret og sektormyndighetens vurdering

Kommunens begrunnelse for vilkåret er at tillatelse etter forurensningsloven «*kan gi viktige føringer for prosjektering og utførelse av anleggene*». Prosjektering og utførelse er ansvarsforhold som tiltakshaveren normalt bærer risikoen for, dersom disse mot formodning gjennomføres i strid med senere krav i tillatelsen fra Statsforvalteren. Til dette kommer også at tiltakshaver allerede har erfaringer med disse kravene fra første byggetrinn, noe som også er kommunisert hensyntatt i søknaden om tiltaket. Det å begrunne vilkåret under henvisning til at det kan dukke opp viktige føringer for prosjektering og utførelse

i en senere tillatelse, er lite treffende. Slike forhold er det først og fremst tiltakshaver selv som må ivareta i denne sammenheng.

Det er imidlertid ikke konkretisert eller begrunnet hvorfor kommunen mener slike føringer må være avklart allerede før igangsettingstillatelse for arbeider utover fundamenter og plate på mark. Tvert imot taler Statsforvalterens egen uttalelse på at behovet for tillatelse kan knyttes til byggearbeider langt senere i prosjektet.

Som oppsummert av kommunen i vedtaket for rammetillatelsen er Statsforvalterens tilbakemelding som følger (vår understreking og utheving):

“Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

Virksomhet i elektrisk og mekanisk område krever tillatelse etter forurensningsloven fra Statsforvalteren. Dette gjelder både utslipp og støy. Det er viktig at en eventuell tillatelse kommer så tidlig som mulig i prosessen, da den kan gi viktige føringer for prosjektering og utførelse av anleggene.

Basert på uttalelsen fra sektormyndigheten synes kommunen å gjøre en feislutning med hensyn til angivelse av tidspunktet for når i byggeprosessen vilkåret om tillatelse skal plasseres og hvilket stadie det anses relevant og nødvendig.

Kommunen viser til at en eventuell tillatelse etter forurensningsloven “*kan gi viktige føringer for prosjektering og utførelse av anleggene*”. At man får eventuelle føringer og krav i en tillatelse tidligst mulig, kan være nyttig for tiltakshavers prosjektering, men det må skilles fra når slik tillatelse er *nødvendig*. Begrunnelsen er generell og angir ikke hvilke konkrete deler av prosjekteringen eller utførelsen som gjør det *nødvendig* å stanse ordinære bygningsmessige arbeider allerede etter fundamenter og plate på mark. Når begrunnelsen knytter seg til mulige fremtidige føringer for bestemte anlegg, tilsier dette at vilkåret bør knyttes til igangsetting eller bruk av disse anleggene, ikke til all videre bygging.

Etter forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak begrunnes. Etter § 25 skal begrunnelsen vise til de regler vedtaket bygger på, de faktiske forhold som er lagt til grunn, og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn.

Når kommunen stiller et tyngende vilkår som får betydelige fremdriftsmessige konsekvenser for tiltaket, må det fremgå hvorfor akkurat dette skjæringstidspunktet er vurdert som nødvendig og forholdsmessig. Det er ikke tilfelle i det påklagde vedtaket.

Kommunen synes å overse Statsforvalterens utsagn om “elektrisk og mekanisk område” i sin vurdering. Utsagnet er riktignok gjengitt i vedtaket, men ikke gjenstand for nærmere drøftelse av hvorfor man har gått bort fra dette. For sammenhengens skyld inntas kommunens begrunnelse med vår utheving av relevante deler:

*“Kommunen er **derfor** ikke enig i vurderingen om at tillatelsen ikke trenger å foreligge før søknad om brukstillatelse, eller at den ikke er relevant for selve datasenterbygningen. Etter kommunens vurdering er tillatelse etter forurensningsloven en nødvendig forutsetning for gjennomføring av tiltaket slik det er omsøkt.*

*Etter plan- og bygningsloven § 21-4 fjerde ledd kan igangsettingstillatelse ikke gis før **nødvendige tillatelser** etter annet lovverk foreligger, dersom tiltaket er avhengig av slik tillatelse. På denne bakgrunn stilles det vilkår om at tillatelse etter forurensningsloven fra Statsforvalteren skal foreligge før det kan gis igangsettingstillatelse for arbeider utover fundamenter og plate på mark.”*

1.2.3 Vilkåret går lenger enn det som er nødvendig

Hvorfor kommunen i formulering av vilkåret har inntatt “*utover fundamenter og plate på mark*” og dermed gått bort fra Statsforvalterens utsagn om “*virksomhet i elektrisk og mekanisk område*”, fremgår ikke av vedtaket. Vilkåret synes ikke å være nødvendig eller saklig begrunnet for å ivareta de sentrale formålene med bestemmelsene i Forurensningsloven, som jf. § 1 er “*å verne det ytre miljø mot forurensning*” og å “*forsvarlig miljøkvalitet*”.

Vilkåret i rammetillatelsen har følgelig hverken å støtte i sektorlovens formål og synes heller ikke å være basert på sektormyndighetens egen oppfatning av når tillatelse er *nødvendig*. Vilkåret er mer tyngende, og går følgelig lenger enn det som er nødvendig og påkrevd etter loven og de hensyn den skal ivareta, og i tiltakshavers disfavør.

Som Statsforvalterens utsagn viser er det først i elektrisk og mekanisk område (IG4) tillatelse er påkrevd, og ikke ved andre fagområder og arbeider som kommer langt tidligere i byggeprosessen.

Vilkåret, slik det er utformet i rammetillatelsen, får innvirkning på bygningsmessige arbeider som etter sin art ikke innebærer utslipp eller støy fra den fremtidige virksomheten og som tillatelsen fra Statsforvalteren skal ivareta. Vilkåret slik det står, rammer for eksempel oppføring av bærekonstruksjoner, bygningskropp, fasader og andre ordinære bygningsmessige arbeider.

Der forurensningstillatelsen gjelder utslipp og støy fra tekniske anlegg, nødstrømsaggregater eller drift av datasenteret, er det nærliggende at tillatelsen fra Statsforvalteren må foreligge før igangsetting av nettopp slike installasjoner, testing, idriftsettelse eller bruk – og ikke allerede ved arbeider utover fundamenter og plate på mark.

Det bestrides derfor at vilkåret, slik det nå er formulert, hverken er lovlig, nødvendig eller forholdsmessig.

1.2.4 Relevant informasjon i søknaden

Byggetrinn 1 og 2 har indre likheter, og forhold som er avklart ifm. byggetrinn 1 gir en praktisk ramme og erfaring for de forhold som vil oppstå i byggetrinn 2. Fra søknaden om rammetillatelse er ansvarlig søkers oppsummering og

kommentarer til nabomerknadene inntatt (vedlegg "Bygninger og konstruksjoner. Vurdering av nabomerknader"). I dette er det blant annet uttalt følgende om tillatelse etter forurensningsloven om støy og utslipp:

"I forbindelse med søknaden om igangsettingstillatelse vil det bli dokumentert at støy fra anleggsarbeidene ikke overstiger gjeldende grenseverdier for bygge og anleggsvirksomhet i T-1442/2021. Dette vil bli gjort i form av en støyutredning, tilsvarende som for Bygning 1."

Og for driftsfasen er det beskrevet følgende (vår utheving):

" Statsforvalteren har i forbindelse med utslippstillatelsen for Bygning 1 fastsatt særskilte grenseverdier for støy. Prosjektet har lagt disse til grunn også for Bygning 2. Støynivået er vurdert samlet for Bygning 1 og 2, og det er det totale støynivået som er avgjørende i forhold til fastsatte grenseverdier. Tilsvarende vil man ved eventuelle framtidige byggetrinn også måtte legge til grunn samlet støynivå."

Videre i samme vedlegg står det følgende om utslippsspørsmålet knyttet til nødstrømsaggregat (vår utheving):

"Videre blir relevante konsekvenser ved bruk av nødstrømsaggregat utredet og vurdert i forbindelse med Statsforvalteren sin behandling etter forurensningsloven. Erfaringen fra søknaden om Bygning 1 er at de er svært grundige i saksbehandlingen og skjerper kravene når de mener det er nødvendig. Forurensningen fra nødstrømsaggregatene vil derfor bli håndtert i samsvar med gjeldende regelverk og etter krav fra Statsforvalteren som fagmyndighet på området."

Som beskrevet i denne delen av søknaden, tar tiltakshaver allerede høyde for relevante krav mht. utslipp og støy i sin prosjektering.

1.3 AVSLUTNINGSVIS

Vilkåret inntatt som nr. 3, slik dette er utformet i rammetillatelsen av 14. april 2026, er ugyldig. På denne bakgrunn bes Skien kommune om å ta klagen til følge og omgjøre vilkår nr. 3 i samsvar med forslagene som det er redegjort for innledningsvis, jf. forvaltningsloven § 33.

Med vennlig hilsen



André Braa Hotvedt
Seniorrådgiver / jurist