



00201201, Kommunedelplan Nesbyen - dispensasjon for gjenoppbygging av bolig etter flom på 72/56, Rukkedalsvegen 22. Klagebehandling

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
39/26	Hovedutvalg for plan og utvikling	09.06.2026

Kommunedirektørens innstilling

Hovedutvalg for plan og utvikling tar ikke klage til følge og fastholder delegerte vedtak fattet den 11.02.2026 – avslag søknad om *dispensasjon for gjenoppbygging av bolig etter flom på 72/56, Rukkedalsvegen 22*. Saken sendes videre til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for endelig klagebehandling.

Vedlegg

- 1 Rukkedalsvegen 22-Klage pa vedtak.pdf
- 2 Statsforvalteren besvarer henvendelse - Nesbyen - reparasjon av eksisterende byggverk.pdf
- 3 00201201, Kommunedelplan Nesbyen - dispensasjon for gjenoppbygging av bolig etter flom på 72/56, Rukkedalsvegen 22. Melding om vedtak. Kopi
- 4 B Dispensasjonssoknad Rv22 - revidert
- 5 Skjema
- 6 F Folgebrev Rv22 - revidert

Saksopplysninger

Den 21.11.2025 fikk kommunen søknad om dispensasjon fra Kommunedelplan for Nesbyen for gjenoppbygging av bolig etter flom. Søknaden ble fremmet av ansvarlig søker Inspect Legal AS på vegne av tiltakshaver Gunn Borghild Vissebråten. Det ble parallelt søkt om rammetillatelse.

Tiltakene det søkes om dispensasjon og rammetillatelse for er gjenoppbygging av bolig etter ekstremværet «Hans», august 2023. Rukkedalsvegen 22 ble påført store skader fra flomvann. Huset sto igjen ubeboelig og må igjennom en omfattende gjenoppbygging.

Nesbyen kommune gjennomførte befarings på eiendommen den 08.01.2024.

Eneboligen innehar krypkjeller, 1. etasje og garasje. Ved befaringsen ble vannivået målt til 0,13 m over gulvnivå i 1. etasje.

Ved sanering og gjenoppbygging av boligen må det påregnes rivnings- og gjenoppbyggingsarbeider, herunder utskifting av alle innvendige overflater og isolasjon.

Boligen har fått skader som følge av flommen.

Hjemmelshaver har allerede gjennomført større tiltak:

- Alle innvendige veggoverflater i 1. etasje er fjernet.
- Alle gulvoverflater i 1. etasje er revet.
- All isolasjon i 1. etasje er fjernet.

Tiltakene som er gjennomført innebærer at det kun er bærende konstruksjoner som står igjen. Med bakgrunn finner kommunen at de nødvendige tiltakene som nå må gjøres for gjenoppretting å være mer omfattende og komplekse enn *"alminnelig vedlikehold"* idet de innebærer en totalgjenoppretting av eiendommen. De nødvendige tiltakene omfatter både innvendig isolering, ferdigstilling av overflater og gjenoppbygging av våtrom og kjøkken.

Samlet sett er derfor tiltakene å anse som en søknadspliktig *"vesentlig endring eller vesentlig reparasjon"* i henhold til pbl. § 20-1 første ledd bokstav b).

Tiltakene omfattes av pbl. § 20-3, jf. kapittel 23, og søknaden skal "forestås av foretak med ansvarsrett".

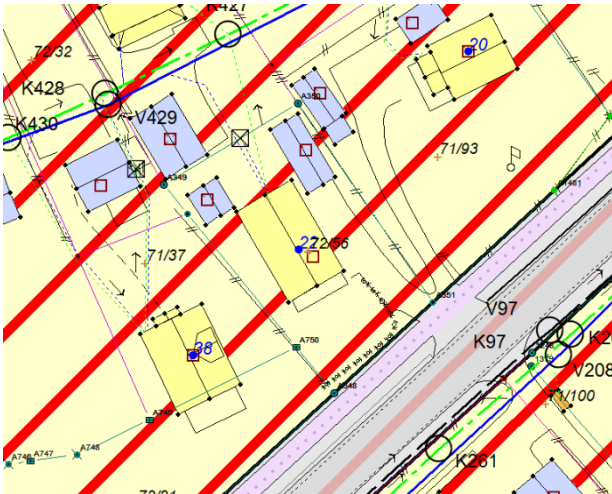
Nesbyen kommune bemerker at det er omfanget av rivingstiltakene som allerede er gjennomført som har medført at boligens tilstand er slik at tiltakene er å anse som søknadspliktige.



Figur 1. Bilder tatt under befaring den 08.01.2025

Gjeldende plan

Eiendommen er i Kommunedelplan for Nesbyen (planID: 00201201) avsatt til arealformålet boligbebyggelse. Området omfattes også av faresone for 200-års flom med tilhørende bestemmelse i punkt 2.6.5.



Figur 2. Utdrag fra plankart

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

:

«2.6.5 200-årsflom PBL § 11-8, bokstav a

Innenfor sonen er det ikke tillatt med tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven §§ 20-2 a) og b) og § 20-1 a), d) og g) herunder også fradeling til slike formål uten at det kommer frem av godkjent reguleringsplan. I reguleringsplanen skal evt. flomforebyggende tiltak beskrives.

I områder med hensynssoner for 200 års flom og ras/skredfare skal NVE`s retningslinjer for «Flaum og skredfare i arealplaner» legges til grunn ved planlegging og utføring av nye tiltak».

Kommunens vurdering av dispensasjon i hht krav i plan og bygningslovens §19-2 i vedtak den 11.02.2026

Under befaring den 08.01.2024 fant kommunen at det er fjernet alle innvendige veggoverflater og alle gulvoverflater og all isolasjon i 1. etasje er fjernet. Tiltakene som er gjennomført innebærer at det kun er bærende konstruksjoner som står igjen. Med bakgrunn finner kommunen at de nødvendige tiltakene som nå må gjøres for gjenoppbygging å være mer omfattende og komplekse enn "*alminnelig vedlikehold*" idet de innebærer en totalgjenoppbygging av eiendommen. De nødvendige tiltakene omfatter både innvendig isolering, ferdigstilling av overflater og gjenoppbygging av våtrom og kjøkken. Samlet sett er derfor tiltakene å anse som en søknadspliktig "*vesentlig endring eller vesentlig reparasjon*" og «*hovedombygging*» i henhold til pbl. § 20-1 første ledd bokstav b) og n). Reparasjon av våtrom kan dessuten havne under Plan og bygningslovens §20-1 f) oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner.

Tiltakene er søknadspliktige tiltak som havner under plan- og bygningslovens §20-2. Dermed omfattes de omsøkte tiltakene av bestemmelse 2.6.5 i kommunedelplan Nesbyen.

Nesbyen kommune har videre mottatt søknad om dispensasjon fra Kommunedelplan for Nesbyen (planID: 00201201) for gjenoppbygging av bolig på eiendom gnr. 72, bnr. 56. Det søkes om dispensasjon fra kommunedelplanens bestemmelse 2.6.5 "200-årsflom PBL § 11-8, bokstav a". Rukkedalsvegen 22 ligger innenfor et område som er angitt med hensynssone H320_1 "Flomfare". I henhold til bestemmelsen, er det ikke tillatt med tiltak uten at det kommer frem av godkjent reguleringsplan.

Kommunedelplanens bestemmelse punkt 2.6.5 er en hensynssone-bestemmelse for faresone med hensynssonenavn H320_1. Bestemmelsen har hjemmel i pbl. § 11-8, tredje ledd bokstav a.

Formålet med pbl. § 11-8, tredje ledd bokstav a, kommer frem av lovens forarbeider, jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 217:

"Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. (...) Bestemmelser til hensynssoner gir rettslig bindende begrensninger – også for private – på bruken av et areal ut fra det hensynet som skal ivaretas.

Hensynet bak kommunedelplanens punkt 2.6.5 er at det ikke skal utføres tiltak i 200-års flomsone, uten at tiltakene som skal utføres innenfor sonen er tilstrekkelig sikret mot flom, jf. pbl. § 28-1 og TEK17 §7-2. Det er derfor krav om godkjent reguleringsplan. I en planprosess skal eventuelle flomforebyggende tiltak beskrives.

Gjenoppbygging av boligen vil etter kommunens vurdering, vesentlig tilside sette hensynet bak punkt 2.6.5, jfr. plan- og bygningslovens §19-2. Det foreligger ikke godkjent reguleringsplan eller dokumentasjon på tilstrekkelige sikringstiltak mot flom.

Vurdering:

Klagen er fremmet av Inspect Legal AS/v Torunn V. Olsen på vegne av grunneier gnr. 72/56 *Gunn Borghild Vissebråten*. Klager er part i saken og har følgelig adgang til å klage på vedtaket, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 28. Klagen er mottatt innen klagefrist.

Søknad om dispensasjon for gjenoppbygging av flomskadet bolig på gnr. 72/56 ble avslått fordi kommunen fant at vilkår for dispensasjon i plan- og bygningslovens §19-2 var ikke oppfylt. Dispensasjon setter bestemmelse 2.6.5 i kommunedelplan Nesbyen vesentlig til side. Ovennevnte bestemmelsen krever at *Innenfor sonen er det ikke tillatt med tiltak som nevnt i plan- og bygningsloven §§ 20-2 a) og b) og § 20-1 a), d) og g) herunder også fradeling til slike formål uten at det kommer frem av godkjent reguleringsplan. I reguleringsplanen skal evt. flomforebyggende tiltak beskrives.*

Omsøkte tiltak: gjenoppbygging av flomskadet bolig på gnr. 72/56, havner under plan og bygningslovens 20-1 b) *vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under bokstav a (bokstav a: oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av*

bygning, konstruksjon eller anlegg). Reparasjon av våtrom kan dessuten havne under Plan og bygningslovens §20-1 f) *oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner*.

I tillegg havner omsøkte tiltak under § 20-2 bokstav a og b. Dermed omfattes de omsøkte tiltakene av bestemmelse 2.6.5 i kommunedelplan Nesbyen.

Hensikt med faresone H310 og tilhørende bestemmelse 2.6.5 er å hindre at det kan oppstå skade eller vesentlig ulempe på bygninger fra naturpåkjenninger som følge av flom. Et generelt krav i TEK 17, § 7-1 er at *«byggverk skal plasseres, prosjekteres og utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger»* oppfylles.

Boliger omfattes av sikkerhetsklasse mot flom F2 (TEK17). For byggeverk i denne kategorien skal største nominelle årlige sannsynlighet for flom skal være mindre enn 1/200.

I tekniske forskrifter er det ordlyd *«byggverk plasseres, dimensjoneres eller sikres mot flom slik at største nominelle årlige sannsynlighet i tabellen ikke overskrides»*, jfr. TEK 17, §7-2 andre ledd.

Siden boligen på gnr. 72/56 ligger i område der nominell sannsynlighet for flom er vurdert større enn 1/200, kan ikke krav i TEK 17, §7-2 imøtekommes uten flomforebyggende tiltak som nevnt i planbestemmelse 2.6.5.

Det er flere steder i plan og bygningsloven krav om at byggverk skal være sikret mot skader og ulemper som følge av bl. a. naturpåkjenninger. Slik administrasjonen forstår ordlyden, gjelder disse kravene alt som i plan- og bygningsloven er definert som tiltak og ikke bare nye bygninger.

Plan og bygningslovens §28-1 stiller krav til sikker byggegrunn.

Plan og bygningslovens § 29-5. *Tekniske krav* stiller krav om at *«Ethvert tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige tiltaket oppfyller krav til sikkerhet, helse, miljø, energi og bærekraftighet, og slik at vern av liv og materielle verdier ivaretas.»*. Dette må i så fall også gjelde den omfattende reparasjon av boligen, som faller under plan- og bygningslovens §20-1 b).

I hht plan- og bygningslovens §11-8 a) kan det gis hensynsone med angivelse av fareårsak. I gjeldende plan omfattes området av hensynsone H320 (flomfare) med tilhørende

bestemmelse 2.6.5. Formålet med pbl. § 11-8, tredje ledd bokstav a, kommer frem også av lovens forarbeider, jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 217:

"Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. (...) Bestemmelser til hensynssoner gir rettslig bindende begrensninger – også for private – på bruken av et areal ut fra det hensynet som skal ivaretas.

Det vil si, selv om området har boligformål i plan, skal det tas hensyn til flomfare og konsekvenser som en flom kan forårsake.

Klagen begrunnes med flere forhold. Innledningsvis i klagen (under klagens punkt 1.) argumenteres det at kommunens vurdering om at de nødvendige reparasjonsarbeidene havner under "vesentlig endring eller vesentlig reparasjon" og «hovedombygging» i henhold til pbl. § 20-1 første ledd bokstav b) og n) er ikke tilstrekkelig rettslig begrunnet. Tiltakshaver reiser spørsmål ved om arbeidene rettslig sett overstiger terskelen for tiltak som utløser krav om byggesaksbehandling, idet tiltaket gjelder innvendig reparasjon etter naturskade innenfor eksisterende bygningskropp, uten endring av byggets planløsning, bærende konstruksjoner, fasade eller bruk, noe som etter vanlig forståelse faller innenfor reparasjon og vedlikehold.

Videre i klagen vurderer parten imidlertid, at hvorvidt de nødvendige arbeidene overstiger terskelen for søknadsplikt i hht plan- og bygningslovens §20-1 første ledd bokstav b, er uansett ikke avgjørende for klagens hovedanførsel:

Det heter i klagen:

«Hvorvidt arbeidene overstiger terskelen for søknadsplikt etter § 20-1 første ledd bokstav b, er uansett ikke avgjørende for klagens hovedanførsel. Klagen retter seg i hovedsak mot kommunens forståelse av kommunedelplanens plankrav i punkt 2.6.5 og det påståtte behovet for dispensasjon fra dette plankravet.»

Videre i klagen (under punkt 2.) argumenteres det at planbestemmelse 2.6.5 stiller 2 kumulative vilkår for at plankrav med evt. flomforebyggende tiltak skal gjelde. Det

argumenteres at omsøkte tiltak skal både havne under plan- og bygningslovens 20-2 a) eller b) og plan- og bygningslovens 20-1 a), d), eller g) for at vilkår i planbestemmelse 2.6.5 for reguleringsplankrav skal være oppfylt. Det er ikke tilstrekkelig at tiltaket er søknadspliktig etter § 20-2; tiltaket må i tillegg være av den typen som er angitt i § 20-1 bokstav a), d) eller g).

Dette må også ses i lys av legalitetsprinsippet. Inngrep i borgernes eierrådighet krever klar hjemmel i lov eller plan. Dersom en planbestemmelse skal forstås slik at den oppstiller plankrav for flere tiltak enn de som uttrykkelig er nevnt, må dette fremgå tydelig av ordlyden. Etter plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd plikter kommunen å gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med lov eller plan.

Under punkt 3 i klagen utfordrer klageren kommunens vurdering om at omsøkte tiltak faller under begrep «hovedombygging» etter plan- og bygningslovens § 20-1 bokstav n. Tiltaket gjelder reetablering av innvendige bygningsdeler etter naturskade innenfor eksisterende yttervegger og konstruktive rammer. Det er ikke foretatt inngrep i bærende konstruksjoner, og byggets volum, planløsning og fasade er uendret. Boligens 2. etasje er urørt. Arbeidene medfører ikke at bygningen i det vesentlige blir fornyet eller skifter karakter.

Under punkt 4 i klagen vises det til plan- og bygningslovens § 31-3. *Tiltak på eksisterende byggverk som er eller brukes i strid med en senere vedtatt plan.* Bestemmelsen fastslår at reparasjon av byggverk «uansett» er tillatt uten krav om dispensasjon fra plan. Lovendringen var ment å klargjøre og kodifisere gjeldende rett, slik at senere vedtatte planer ikke skal hindre reparasjon og vedlikehold av eksisterende og lovlig oppført bebyggelse.

Eiendommen i foreliggende sak er lovlig oppført. Tiltaket gjelder reparasjon av skadede bygningsdeler etter naturskade innenfor eksisterende bygningskropp. Det foretas ingen endring av planløsningen, ingen utvidelse, ingen ny bebyggelse og ingen endring av arealbruk. Etter ordlyden i § 31-3 annet ledd bokstav b faller tiltaket direkte inn under «reparasjon av byggverk». Bestemmelsen gir etter sin ordlyd anvisning på at slike tiltak ikke skal være avhengige av dispensasjon fra plan.

Det vises også til Statsforvalterens generelle uttalelsen i brev av 13.01.2026 (ref. 2025/54044). Statsforvalteren fremhever at ordlyd og forarbeider «i utgangspunktet synes å

tale for at reparasjon av byggverk ikke vil være avhengig av dispensasjon fra plan», og at ordlyden i § 31-3 annet ledd – hvor det fremgår at reparasjon av byggverk «uansett» er tillatt uten dispensasjon – er «forholdsvis klar».

Statsforvalteren påpekte også at rettsstilstanden ikke er endelig avklart, og at det kan oppstå tolknings spørsmål der planbestemmelser eksplisitt regulerer bestemte tiltak.

I punkt 6 i klagen kritiserer parten kommunens vurdering av søknad i hht vesentlighetsvilkår i plan- og bygningslovens §19-2. Kommunen har avslått søknaden om dispensasjon under henvisning til at vilkår 1 i plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd ikke er oppfylt, og har derfor ikke vurdert vilkår 2. Vurderingen av vilkår 1 bygger på at gjenoppbyggingen anses å «vesentlig tilsidesette» hensynet bak kommunedelplanens punkt 2.6.5, fordi det ikke foreligger reguleringsplan eller dokumentasjon på tilstrekkelige flomsikringstiltak.

Tiltaket i foreliggende sak gjelder utelukkende innvendig reparasjon innenfor eksisterende og uendret bygningsvolum. Det skjer ingen ny bebyggelse, ingen utvidelse av bebyggelsen, ingen terrenginngrep og ingen endring av arealbruk. Byggets plassering og eksponering i forhold til flomfare er den samme som før naturskaden. Tiltaket medfører dermed ingen økning i risiko eller endring av de forhold plankravet er ment å ivareta.

Samlet sett mener parten at vedtaket bygger på en feil forståelse av regelverket og at begrunnelsen ikke er tilstrekkelig. Det er ikke uenighet om de faktiske forholdene i saken, og tiltakets omfang og karakter er godt dokumentert gjennom søknaden, tilleggsopplysninger og kommunens egne befaringer. Spørsmålet gjelder hvordan loven skal tolkes, og saken er derfor tilstrekkelig opplyst til at Statsforvalteren kan fatte en endelig avgjørelse. På bakgrunn av det ovennevnte bes det om at Statsforvalteren omgjør Nesbyen kommunes vedtak av 11.02.2026 i sak 2025/2228-3 og gir tiltakshaver medhold.

Kommunens vurdering av klagen

Omsøkte tiltak gjelder omfattende reparasjon av boligen, som ble skadet under flom Hans i 2023. Boligen ble oppført en stund siden og før kartlegging av flomfare ble utført i regi av NVE. En byggetillatelse gis alltid med bakgrunn i nyeste tilgjengelige kunnskap, inkludert kunnskap om naturfare. Som et eksempel kan man si, at kommunen skal legge til grunn nyeste faglige kunnskap om kartlagt naturfare også i tilfeller når det fortsatt gjelder planer, som er utarbeidet med bakgrunn i utdatert kunnskap.

Når det nå søkes om omfattende gjenoppbygging av boligen, noe som kommunen har vurdert som et nytt tiltak, som faller under plan- og bygningslovens §20-1 b), kan kommunen ikke innvilge søknaden, fordi krav om sikkerhet mot flomfare er ikke oppfylt. En ny tilsvarende flom ville ført til store økonomiske tap, noe som er i strid med plan og bygningslovens §28-1 som sier at «Grunn kan bare *bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold*». Gjenoppbygging av boligen er også i strid med tekniske forskrifter, §7-1 som sier at «*Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.*». En ny tilsvarende flom i Nesbyen som flom Hans sommer 2023 ville ført til vesentlig ulempe som følge av naturforhold, jfr. plan- og bygningslovens §28-1 og tekniske forskrifter TEK17 §7-1.

Selv om boligen er lovlig oppført før det ble foretatt faglig kartlegging av naturfare og før gjeldende arealplan ble vedtatt, skal kommunen vurdere søknader om nye tiltak med bakgrunn i nyeste tilgjengelige kunnskap.

I gjeldende kommunedelplan Nesbyen omfattes omsøkte eiendom av hensynssone H320-faresone for flom. Kommunedelplanens bestemmelse punkt 2.6.5 er en hensynssonebestemmelse for faresone med hensynssonenavn H320_1. Hensynet bak faresone H320 i kommunedelplan og kommunedelplanens punkt 2.6.5 er bl. a. at det ikke skal utføres tiltak i 200-års flomsone, uten at tiltakene som skal utføres innenfor sonen er tilstrekkelig sikret mot flom, jf. pbl. § 28-1 og TEK17 §7-2. Alle tiltak skal også oppfylle krav i plan- og bygningslovens § 29-5 om at «*Ethvert tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige tiltaket oppfyller krav til sikkerhet, helse, miljø, energi og bærekraftighet, og slik at vern av liv og materielle verdier ivaretas*». Det er derfor krav om godkjent reguleringsplan. I en reguleringsplan skal eventuelle flomforebyggende tiltak beskrives. Siden det gjelder faresone for 200-års flom i området, ville en ny reguleringsplan ta hensyn til flomfaren enten ved å regulere inn tiltak som tåler 200-års flom, eller ved å regulere inn flombeskyttende tiltak. Det må på en eller annen måte være dokumentert sikkerhet mot flom nye tiltak for at kommunen skal kunne gi tillatelse.

Klagens punkt 2.

I klagens punkt 2 argumenterer parten om at ordlyden i bestemmelse 2.6.5 stiller to kumulative vilkår: For at plankravet skal komme til anvendelse, må tiltaket både falle inn under § 20-2 a) eller b), og samtidig være av en type som er nevnt i § 20-1 bokstav a), d) eller g). Administrasjonen deler ikke partens syn på saken. Ordlyden er slik at både tiltak som faller under plan- og bygningslovens §§ 20-2 a) eller b) og tiltak som faller under § 20-1 bokstav a), d) eller g) krever en godkjent reguleringsplan med evt. flomforebyggende tiltak. Bakgrunn for det er at kommunen ønsker på en best mulig måte å sikre at det i faresonen ikke foretas tiltak som setter til side hensyn for flomfare. Formål med faresonen er å sikre at det ikke oppstår skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger, jfr. TEK 17 § 7-1, pbl §28-1, pbl. §29-5. I hht pbl. §11-8 bokstav a. kan det i kommuneplan gis Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko. Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak eller virksomheter, jf. [§ 1-6](#), innenfor sonen.

Bestemmelse 2.6.5 setter krav om reguleringsplan med evt. avbøtende tiltak til alle tiltak som krever søknad og tillatelse og faller under §§ 20-2 a) eller b). Når et tiltak krever en søknad, kan kommunen på denne måten kontrollere om tiltaket møter sikkerhetskrav som stilles i TEK 17 kapittel 7, i plan og bygningsloven. Samtidig vurderer kommunen om omsøkte tiltak ivaretar de hensyn som hensynssone H320 med tilhørende bestemmelse gjelder.

Som nevnt ovenfor, har bolig på gnr. 72/56 fått store skader under flom Hans.

Hjemmelshaver har allerede gjennomført større tiltak:

- Alle innvendige veggoverflater i 1. etasje er fjernet.
- Alle gulvoverflater i 1. etasje er revet.
- All isolasjon i 1. etasje er fjernet.

Tiltakene som er gjennomført innebærer at det kun er bærende konstruksjoner som står igjen. De nødvendige tiltakene omfatter både innvendig isolering, ferdigstilling av overflater og gjenoppbygging av våtrom og kjøkken.

Selv om bærende konstruksjoner ikke er berørt, er tiltakene veldig omfattende. Det heter i *Direktoratet for byggekvalitet* sin veiledning til SAK10 § 4-1. *Tiltak som ikke krever søknad og tillatelse:*

()Bruk av flere unntak samtidig

Mange mindre tiltak som utgjør en større helhet må ses samlet og kan være søknadspliktig. Dette innebærer at en kombinasjonen av flere tiltak som er unntatt søknadsplikt i noen tilfelle må vurderes som ett tiltak som det må søkes om.()

Det vil si, mange mindre tiltak samtidig, som omfatter store deler eller hele boligen, slik det er i dette tilfelle, kan av kommunen vurderes som søknadspliktig.

I tillegg til alle søknadspliktige tiltak, omfatter også bestemmelse i punkt 2.6.5 tiltak som ikke nødvendigvis er søknadspliktig så lenge de er i samsvar med plan, men som faller under pbl §20-1 a), d) eller g). Eksempel på slike tiltak kan være en mindre frittstående garasje eller bod uten rom for varig opphold.

Klagens punkt 3.

I klagens punkt 3 er parten kritisk til kommunens vurdering av omsøkte tiltak som «hovedombygging» i hht plan- og bygningslovens §20-1 bokstav n). Departementets forståelse av begrepet «hovedombygging» fremgår av Prop. 64 L (2020– 2021) punkt 5.3, jf. figur 2. Det følger her at terskelen for hovedombygging er svært høy, og at det må dreie seg om så gjennomgripende arbeider at byggverket i det vesentlige blir fornyet og fremstår som nytt.

Parten påpeker at tiltaket gjelder reetablering av innvendige bygningsdeler etter naturskade innenfor eksisterende yttervegger og konstruktive rammer. Det er ikke foretatt inngrep i bærende konstruksjoner, og byggets volum, planløsning og fasade er uendret. Boligens 2. etasje er urørt. Arbeidene medfører ikke at bygningen i det vesentlige blir fornyet eller skifter karakter. Det foreligger derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for å klassifisere tiltaket som hovedombygging etter § 20-1 første ledd bokstav n).

Det bemerkes i klagen at kommunedelplanens punkt 2.6.5 er uansett avgrenset til tiltak etter § 20-1 bokstav a), d) og g). Verken bokstav b eller bokstav n er omfattet av plankravets ordlyd. Selv om tiltaket mot formodning skulle anses som hovedombygging, ville det derfor falt utenfor virkeområdet til bestemmelsen.

Administrasjonens kommentar:

På bakgrunn av funn under befaring den 08.01.2024 vurderte kommunen at de nødvendige tiltakene i bolig med adresse Rukkedalsvegen 22 er søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 20-1 første ledd bokstav b), jf. § 20-2.

Tiltakene som er gjennomført innebærer at det kun er bærende konstruksjoner som står igjen. Med bakgrunn finner kommunen at de nødvendige tiltakene som nå må gjøres for gjenoppretting å være mer omfattende og komplekse enn "*alminnelig vedlikehold*" idet de innebærer en totalgjenoppretting av eiendommen. Samlet sett er derfor tiltakene å anse som en søknadspliktig "*vesentlig endring eller vesentlig reparasjon*" i henhold til pbl. § 20-1 første ledd bokstav b).

Tiltakene omfattes av pbl. § 20-3, jf. kapittel 23, og søknaden skal "forestås av foretak med ansvarsrett".

I kommunens vedtak avslag søknad om dispensasjon, side 5 har kommunen vurdert at de nødvendige tiltakene, i tillegg til plan og bygningslovens §20-1 b), omfattes av § 20-1 første ledd bokstav n) «*hovedombygging*». Det fremgår videre av kommunens vedtak at Reparasjon av våtrom kan dessuten havne under Plan og bygningslovens §20-1 f) *oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner*. Videre konkluderer kommunen at disse tiltak er søknadspliktige og havner under plan- og bygningslovens §20-2. Dermed omfattes de omsøkte tiltakene av bestemmelse 2.6.5 i kommunedelplan Nesbyen.

Grenser mellom hva som regnes som vedlikehold, vesentlig reparasjon eller hovedombygging er ikke alltid tydelige. Det fremgår f. eks. av [veileder fra Direktoratet for byggkvalitet](#), at totalrenovering av bygget der kun bærende konstruksjoner står igjen, kan være et eksempel på hovedombygging. Under kommunens befaring på eiendommen den 08.01.2024, var kommunens konklusjon, at gjennomførte tiltak innebærer at det «kun er bærende konstruksjoner som står igjen», se befaringsrapport som vedlegg.

Hovedpoeng i kommunens vurdering er likevel at de omsøkte arbeidene, grunnet deres omfang, er søknadspliktige og omfattes av bestemmelse 2.6.5 i kommunedelplan Nesbyen. Selv om man antar, at de nødvendige arbeidene ikke omfattes av plan- og bygningslovens §20-1 bokstav n) hovedombygging, er de arbeidene søknadspliktige. Kommunen har på bakgrunn av befaring den 08.01.2024 vurdert at de nødvendige arbeidene faller under pbl § 20-1 første ledd bokstav b) *vesentlig endring eller vesentlig reparasjon* og omfattes av pbl. § 20-3 *Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlige foretak*.

Avslutningsvis i klagens punkt 3 bemerker parten at kommuneplanens punkt 2.6.5 er uttrykkelig avgrenset til tiltak etter pbl § 20-1 a), d) og g). Som nevnt under administrasjonens vurdering av klagens punkt 2, deler ikke administrasjonen partens syn om at planbestemmelse 2.6.5 setter 2 kumulative vilkår om at tiltakene skal både havne under pbl § 20-1 a), d) og g) og pbl § 20-2 a) eller b) for å utløse krav om reguleringsplan med evt. flomforebyggende tiltak.

Klagens punkt 4.

Parten viser til plan- og bygningslovens §31-3 som åpner for at det kan gis tillatelse til noen konkrete tiltak på byggverk som er eller brukes i strid med en senere vedtatt plan, jf. §§ 11-6 og 12-4. Det er også i samme paragraf liste over tiltak som er uansett tillatt uten krav om dispensasjon fra plan.

Parten viser til omsøkte tiltak og mener at «*Tiltaket i foreliggende sak gjelder utelukkende innvendig reparasjon innenfor eksisterende og uendret bygningsvolum. Det skjer ingen ny bebyggelse, ingen utvidelse av bebyggelsen, ingen terrenginngrep og ingen endring av arealbruk. Byggets plassering og eksponering i forhold til flomfare er den samme som før naturskaden. Tiltaket medfører dermed ingen økning i risiko eller endring av de forhold plankravet er ment å ivareta.*»

Det er søkt om omfattende reparasjon av skader som følge av flom – noe som NVE sin kartlegging av flomfare og faresone H320 er ment å forebygge. Søknaden gjelder ikke en vanlig innvendig reparasjon av boligen på grunn av slitasje. Når det nå søkes om omfattende gjenoppbygging av boligen som er skadet av flom, noe som kommunen har vurdert som et nytt tiltak i hht pbl §20-1 b), kan kommunen ikke innvilge søknaden, fordi krav om sikkerhet mot flomfare er ikke oppfylt. En ny tilsvarende flom ville ført til omfattende økonomiske tap, noe som er «vesentlig ulempe» i hht plan- og bygningslovens §28-1 og tekniske forskrifter TEK17 §7-1.

Som nevnt ovenfor i saksfremlegget, gjelder lovens krav om at byggverk skal være sikret mot skader og ulemper som følge av bl. a. naturpåkjenninger alt som i plan- og bygningsloven er definert som tiltak og ikke bare nye bygninger. Plan og bygningslovens § 29-5. *Tekniske krav* stiller krav om at «*Ethvert tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige tiltaket*

oppfyller krav til sikkerhet, helse, miljø, energi og bærekraftighet, og slik at vern av liv og materielle verdier ivaretas.». Dette må i så fall også gjelde den omfattende reparasjon av boligen, som faller under plan- og bygningslovens §20-1 b).

Søknad om gjenoppbygging av boligen, jfr. plan- og bygningslovens §20-1 b) *vesentlig reparasjon* er også i strid med hensynssone H320 i kommunedelplan Nesbyen med tilhørende bestemmelse i punkt 2.6.5. Så vidt administrasjonen ser, er også omsøkte tiltak i strid med plan og bygningslovens § 29-5. *Tekniske krav* som stiller krav om at «*Ethvert tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige tiltaket oppfyller krav til sikkerhet, helse, miljø, energi og bærekraftighet, og slik at vern av liv og materielle verdier ivaretas.»*.

Hva som kan være bakgrunn for hele kapittel 31 i plan- og bygningsloven, fremgår av § 31-1. Plikt til å holde byggverk og installasjoner i forsvarlig stand: «*Eieren eller den ansvarlige skal holde byggverk og installasjoner som reguleres av denne loven, i forsvarlig stand, slik at det ikke oppstår vesentlig ulempe for eller fare for skade på personer, eiendom eller miljø»*.

Det vil si, eksisterende byggverk skal holdes i forsvarlig stand for å unngå bl. a vesentlige ulemper for personer, eiendom eller miljø. Kommunen kan med hjemmel i pbl §31-3 gi tillatelse til reparasjon av boligen eller i visse tilfeller hovedombygging eller tillbygging/påbygging. I dette tilfelle er det søkt om omfattende gjenoppbygging etter skader fra flom – noe som NVE sin kartlegging av flomfare, faresone H320 og bestemmelse 2.6.5 i gjeldende kommuneplan er ment å forebygge. En ny tilsvarende flom kan føre til nye materielle skader og ulemper for boligen.

Klagens punkt 6

I klagens punkt 6 angriper parten kommunens vurdering av dispensasjon i hht vilkår i plan- og bygningslovens §19-2. Kommunen har i sitt vedtak vurdert at dispensasjon vil sette vesentlig til side planbestemmelse 2.6.5, som sier at visse tiltak ikke kan gis tillatelse til i område som omfattes av faresone H320 uten at det foreligger reguleringsplan med eventuelle flomforebyggende tiltak.

Klageren mener, at det er ikke tilstrekkelig å konstatere at reguleringsplan mangler; det må vurderes hvordan det omsøkte tiltaket faktisk påvirker de hensyn som bestemmelsen skal ivareta.

Tiltaket i foreliggende sak gjelder utelukkende innvendig reparasjon innenfor eksisterende og uendret bygningsvolum. Det skjer ingen ny bebyggelse, ingen utvidelse av bebyggelsen, ingen terrenginngrep og ingen endring av arealbruk. Byggets plassering og eksponering i forhold til flomfare er den samme som før naturskaden. Tiltaket medfører dermed ingen økning i risiko eller endring av de forhold plankravet er ment å ivareta. Formålet bak punkt 2.6.5 er å sikre at ny utbygging eller nye tiltak innenfor flomutsatte områder skjer på grunnlag av reguleringsplan, slik at flomsikkerhet kan vurderes og eventuelle sikringstiltak fastsettes. Innvendig reparasjon av en eksisterende bolig innebærer ingen ny risiko.

Administrasjonens kommentar:

De nødvendige tiltakene omfatter reparasjon både innvendig isolering, ferdigstilling av overflater i nesten hele boligen og gjenoppbygging av våtrom og kjøkken. Kommunen ha vurdert at de nødvendige tiltakene er "*vesentlig endring eller vesentlig reparasjon*" i henhold til pbl. § 20-1 første ledd bokstav b). Tiltakene omfattes av pbl. § 20-3, jf. kapittel 23, og søknaden skal "forestås av foretak med ansvarsrett".

Behov for ovennevnte reparasjon av boligen oppsto som følge av skader påført under flom Hans i 2023.

Boligen ligger i område som omfattes av faresone for 200-års flom. Farekartleggingen ble foretatt noen år siden og farekartene ligger i NVE atlas. Nylig (etter flom Hans) har NVE oppdatert farekartleggingen, slik at det aktuelle området omfattes også av faresone for 200-års flom med klimapåslag.

Mening med farekartlegging av flom og inndeling av tiltak i sikkerhetsklasser er å åpne tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger, jfr. TEK17 § 7-1.

I kommunedelplan Nesbyen er NVE sine flomfarekart videreført som hensynssoner H320. Formål med hensynssone H320 med angivelse av fareårsak eller miljørisiko i hht plan- og bygningslovens § 11-8 kommer frem av lovens forarbeider, jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 217:

"Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges

for. (...) Bestemmelser til hensynssoner gir rettslig bindende begrensninger – også for private – på bruken av et areal ut fra det hensynet som skal ivaretas.

Hensynssone H320 viser at det skal tas hensyn for flomfare innenfor sonen. Bestemmelse i punkt 2.6.5 gir rettslig bindende begrensninger for hvilke tiltak som kan tillates uten reguleringsplan med evt. flomforebyggende tiltak. I en slik reguleringsplan kunne man f. eks. bare tillate tiltak, som tåler 200 års flom uten større skader og vesentlige ulemper. Eksempel på slike tiltak kunne vært bygninger, som har ingen rom for opphold i 1. etasje og tåler stigning av flomvann uten at det oppstår større skader.

En reguleringsplan legger føringer for nye tiltak, jfr. plan- og bygningslovens §12-4.

Kommunen har vurdert, at de nødvendige arbeidene faller under plan- og bygningslovens §20-1 b) vesentlig reparasjon og dermed er et nytt tiltak. Slike tiltak ville ikke vært tillatt i en reguleringsplan, som tar hensyn til fare for 200-års flom, uten at sikkerhet mot flom er dokumentert på tilfredsstillende måte. Bolig på gnr. 72/56 er ikke egnet for å tåle flommer slike som flom Hans uten store skader, noe som er hensikt å forebygge ved å kartlegge flomfare.

Administrasjonen deler ikke partens syn på at gjenoppbygging av bolig er «utelukkende innvendig reparasjon» som medfører ingen økning i risiko eller endring av de forhold som plankravet er ment å ivareta. Behov for gjenoppbyggingen har oppstått som følge av flom, og den omfattende gjenoppbygging av boligen, selv innvendig, øker risiko for gjentakelse av liknende skader ved neste flom – noe som hensynssone H320 med tilhørende bestemmelse er ment å forebygge. Derfor setter omsøkte dispensasjon bestemmelse i punkt 2.6.5 vesentlig til side, jfr. plan- og bygningslovens §19-2.

Oppsummering

Kommunen finner ikke nye momenter i klagen, som gjør at vedtak den 11.02.2026 om avslag dispensasjon for gjenoppbygging av bolig på gnr. 72/56 burde omgjøres.

Administrasjonen anbefaler at *Hovedutvalg for plan og utvikling* ikke tar klage til følge og fastholder delegerte vedtak fattet den 11.02.2026 – avslag søknad om *dispensasjon for gjenoppbygging av bolig etter flom på 72/56, Rukkedalsvegen 22.*

Saken sendes videre til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for endelig klagebehandling.

