

Gunn Borghild Vissebråten
v/Inspect Legal AS
Postboks 751 Strømsø
3003 Drammen

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
Postboks 325
1502 Moss

Drammen, 24.02.2026

Klage på vedtak – Nesbyen kommune – sak 2025/2228-3

Eiendom: gbnr. 72/56 – Rukkedalsvegen 22, Nesbyen



Eneboligen i Rukkedalsvegen 22, foto tatt av undertegnede ved befaring den 24. september 2025.

Det vises til vedtak fattet av Nesbyen kommune 11.02.2026, hvor søknad om dispensasjon fra kommunedelplan Nesbyen punkt 2.6.5 for reparasjon av bolig etter flom ble avslått.

På vegne av tiltakshaver, Gunn Borghild Vissebråten, påklages vedtaket i sin helhet.

Etter vårt syn bygger vedtaket på feil rettsanvendelse, mangler ved saksbehandlingen og en uriktig vurdering av faktum.

1. Sakens bakgrunn

Saken gjelder reparasjon etter flomskader som oppsto som følge av ekstremværet «Hans» i august 2023, på en eksisterende og lovlig oppført enebolig på gbnr. 72/56 i Nesbyen kommune. Under flommen trengte vann inn i boligens 1. etasje, og vannstanden ble ved kommunens befaring 08.01.2024 anslått til å ha vært om lag 0,13 meter over gulvnivå i 1. etasje. Det fremgår ikke av vedtaket hvordan denne høyden er fastsatt eller hvilke målinger som ligger til grunn for anslaget. Skadeomfanget nødvendiggjorde uansett saneringstiltak for å hindre videre utvikling av fukt- og råteskader.

Som ledd i nødvendig sanering ble innvendige veggoverflater, gulvoverflater og isolasjon i 1. etasje fjernet. Byggets bæresystem, herunder bindingsverk og bjelkelag, står imidlertid intakt. Det samme gjør alle byggets utvendige fasader fra vindsperre og ut til ytterkledning, dører, vinduer og innvendige rørføringer. Det er ikke foretatt inngrep i bærende konstruksjoner, og byggets planløsning og fasade forblir uendret. Boligens 2. etasje er ikke berørt av flommen og står urørt.

Den omsøkte reparasjonen gjelder reetablering av tidligere bygningsdeler innenfor eksisterende bygningskropp, begrenset til boligens 1. etasje. Arbeidene omfatter ny isolasjon, nye vegg- og gulvoverflater, reetablering av kjøkken og våtrom samt utskifting av tekniske installasjoner. Tiltaket innebærer ingen inngrep i bærende konstruksjoner, ingen ytre endringer, ingen arealutvidelse, ingen ny bebyggelse, ingen terrenginngrep og ingen bruksendring.

På side 5 i vedtaket oppsummerer kommunen de nødvendige arbeidene som skal utføres og vurderer disse opp imot tiltaksbeskrivelsene i pbl. § 20-1 på følgende måte:

«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.»

Etter vårt syn er denne vurderingen ikke tilstrekkelig rettslig begrunnet og synes ikke å bygge på en konkret vurdering av terskelen for «vesentlig reparasjon» eller «hovedombygging».

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.

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.

2. Rettsanvendelsesfeil – feil forståelse av plankravet i punkt 2.6.5

Kommunedelplanens punkt 2.6.5 lyder slik:

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

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

I områder med hensynsoner 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.

Figur 1 – Utklipp fra punkt 2.6.5 i Kommunedelplan Nesbyen, sist endret 05.07.2024

Kommunen skriver i vedtaket:

«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.»

Etter vårt syn er denne forståelsen ikke forenlig med planbestemmelsens ordlyd.

Bestemmelsen gjelder «tiltak som er nevnt i plan- og bygningslovens §§ 20-2 a) og b) og 20-1 a), d), g)». Ordlyden oppstiller to kumulative vilkår: For at plankravet skal komme til anvendelse, må tiltaket *begge* 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).

Henvisningen til § 20-2 gjelder inndelingen av søknadspliktige tiltak, det vil si tiltak med krav om ansvarlige foretak og tiltak som kan forstås av tiltakshaver. Denne bestemmelsen regulerer ikke hvilke tiltakstyper som omfattes av plankravet, men forutsetter at tiltaket først identifiseres etter § 20-1.

Den materielle avgrensningen følger av den uttrykkelige henvisningen til § 20-1 bokstav a), d) og g). Tiltak som faller inn under andre bokstaver i § 20-1 – herunder bokstav b (vesentlig reparasjon) eller bokstav n (hovedombygging) – er ikke nevnt i planbestemmelsen.

Planbestemmelsen må derfor forstås slik at *begge* vilkår må være oppfylt for at plankravet skal utløses. 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).

Kommunens resonnement bygger på at det er tilstrekkelig at tiltaket «havner under § 20-2». En slik forståelse innebærer i realiteten at henvisningen til § 20-1 bokstav a), d) og g) settes til side. Det er ikke forenlig med en naturlig og systematisk tolkning av bestemmelsen.

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.

Når punkt 2.6.5 uttrykkelig er avgrenset til tiltak etter § 20-1 bokstav a), d) og g), kan bestemmelsen ikke tolkes utvidende til også å omfatte tiltak etter bokstav b eller bokstav n. Selv om tiltaket klassifiseres som vesentlig reparasjon eller hovedombygging, faller det derfor utenfor plankravets ordlyd.

Kommunens konklusjon om at det kreves reguleringsplan og dispensasjon bygger dermed på en tolkning av planbestemmelsen som ikke har støtte i ordlyden. Dette utgjør en rettsanvendelsesfeil.

3. Karakteriseringen som «hovedombygging»

Kommunen har på side 5 i vedtaket også karakterisert tiltaket som «hovedombygging» etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd 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.

Hovedombygging

Med hovedombygging menes (gjennomgripende) endringer eller reparasjoner som er så omfattende at hele byggverket i det vesentlige blir fornyet. Dette innebærer at det kreves betydelige arbeider,

Side 50

se blant annet Schulze, Ditlefsen m.fl., [Plan- og bygningsloven](#) og forskriftene i praksis, (3. utgave), side 226:

At loven bruker uttrykket hovedombygging og videre at den definerer begrepet slik «at hele bygningen i det vesentlige blir fornyet», innebærer at det må forutsettes meget omfattende arbeid. Hvis en bygning, foruten å bringes tilbake til sin opprinnelige stand, ombygges i så stor utstrekning at det fremkommer noe bortimot en annen bygning enn den opprinnelige og således at den i vesentlig grad skifter karakter, kan man gå ut fra som gitt at arbeidet må karakteriseres som hovedombygging.

Dette er også lagt til grunn av departementet i forvaltningspraksis, se blant annet sak 82/2592, hvor departementet uttalte følgende om hovedombygging:

Det kreves her noe mer enn tilbygg/påbygg – arbeidet må være så omfattende at hele bygningen i det vesentlige fremstår som fornyet.

Det følger av dette at terskelen for hva som utgjør en hovedombygging er svært høy. Det er ikke mulig å gi en presis definisjon av begrepet eller uttømmende oversikt over hva som utgjør en hovedombygging. Det avgjørende for vurderingen av om det er en hovedombygging er omfanget av de arbeider som er nødvendige å gjennomføre, se blant annet [NUT 1960:2](#) Utkast til lov om bygningsvesenet kapittel XII.

Figur 2 – Utklipp fra side 49 og 50 i Prop.64 L (2020-2021) hentet fra lovdata.no 25.02.2026.

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.

Uansett bemerkes at kommunedelplanens punkt 2.6.5 uttrykkelig er 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.

4. Plan- og bygningsloven § 31-3 – rett til reparasjon av eksisterende byggverk

Det ble i søknaden og senere tilleggsopplysninger uttrykkelig vist til plan- og bygningsloven § 31-3 og til forarbeidene i Prop. 64 L (2020–2021). 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.

Spørsmålet i saken er dermed ikke bare hvordan kommunedelplanens punkt 2.6.5 skal forstås isolert, men også hvordan denne bestemmelsen skal avgrenses mot § 31-3. Dersom reparasjon av byggverk «uansett» er tillatt uten dispensasjon, må det kreves klar hjemmel for å oppstille plankrav eller dispensasjonsplikt for tiltak som faller innenfor bestemmelsen.

Kommunens vedtak inneholder ingen selvstendig vurdering av § 31-3 eller av forholdet mellom bestemmelsen og kommunedelplanens plankrav, til tross for at lovbestemmelsen ble uttrykkelig påberopt i søknaden og påfølgende dialog med byggesaksavdelingen.

Når kommunen ikke har vurdert en bestemmelse som uttrykkelig er påberopt i saken, innebærer det en mangel ved saksbehandlingen etter forvaltningsloven §§ 17 og 25. Dersom bestemmelsen heller ikke er tillagt den betydningen som følger av ordlyden og forarbeidene, foreligger det samtidig en feil i rettsanvendelsen.

5. Statsforvalterens generelle uttalelse om plan- og bygningsloven § 31-3

I forkant av kommunens vedtak rettet undertegnede en generell henvendelse til Statsforvalteren om forståelsen av plan- og bygningsloven § 31-3 i saker som gjelder reparasjon av eksisterende byggverk etter flom. I brev av 13.01.2026 (ref. 2025/54044) redegjorde Statsforvalteren for bestemmelsens ordlyd, forarbeider og rettslige bakgrunn. Det ble presisert at uttalelsen var av generell karakter. Samtidig fremhevet Statsforvalteren 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 at rettsstilstanden ikke er endelig avklart, og at det kan oppstå tolkningsproblemer der planbestemmelser eksplisitt regulerer bestemte tiltak. Samtidig ble det understreket at bestemmelsen er ment å kodifisere gjeldende rett, og at reparasjoner i utgangspunktet ikke skal hindres av senere vedtatt plan.

Uttalelsen underbygger at rettskildebildet taler for at reparasjon av eksisterende og lovlig oppført bebyggelse ikke krever dispensasjon fra senere vedtatt plan uten klar hjemmel.

Når kommunen i foreliggende sak legger til grunn at plankravet gjelder også for reparasjon, uten å foreta en selvstendig og eksplisitt vurdering av § 31-3 og forholdet mellom lov og plan, fremstår begrunnelsen som mangelfull. I en situasjon hvor lovens ordlyd og forarbeider peker i retning av at reparasjon «uansett» skal være tillatt uten dispensasjon, må det kreves en tydelig rettslig redegjørelse dersom kommunen legger til grunn det motsatte. En slik redegjørelse fremgår ikke av vedtaket.

6. Vurderingen etter plan- og bygningsloven § 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.

Vilkåret om at hensynene bak bestemmelsen ikke må bli «vesentlig tilsidesatt» er et rettslig vilkår som forutsetter en konkret og tiltaksspesifikk vurdering. 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.

Kommunens begrunnelse drøfter ikke konkret hvordan den omsøkte reparasjonen faktisk tilsidesetter hensynene bak bestemmelsen, men knytter vurderingen i hovedsak til fraværet av reguleringsplan. Vurderingen fremstår som generell og ikke tilstrekkelig konkretisert mot tiltakets art og omfang.

Videre bygger dispensasjonsvurderingen på at plankravet i punkt 2.6.5 gjelder tiltaket. Som redegjort for ovenfor, bestrides dette rettslige utgangspunktet. Etter vårt syn faller tiltaket utenfor plankravets virkeområde, og det foreligger ikke rettslig grunnlag for å kreve dispensasjon.

Dersom Statsforvalteren allikevel skulle legge til grunn at plankravet kommer til anvendelse, er det i kommunens avslag ikke tilstrekkelig begrunnet at hensynene bak bestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt ved å tillate reparasjon innenfor eksisterende rammer. Vedtaket har etter vår vurdering mangelfull begrunnelse.

7. Samlet vurdering

Saken gjelder i realiteten om en boligeier skal kunne reparere og kunne ta i bruk sin eksisterende og lovlig oppførte bolig etter naturskade, uten å måtte gjennom en reguleringsprosess for et tiltak som verken innebærer ny bebyggelse, arealutvidelse, terrenginngrep eller endret bruk. Arbeidene gjelder reparasjon og reetablering innenfor eksisterende bygningskropp og endrer ikke byggets plassering, volum eller risikoeksponering.

Ordlyden i plan- og bygningsloven § 31-3 annet ledd fastslår at reparasjon av byggverk «*uansett*» er tillatt uten dispensasjon fra plan. Forarbeidene viser at bestemmelsen er ment å kodifisere gjeldende rett og sikre at senere vedtatte planer ikke skal hindre nødvendig reparasjon og vedlikehold av eksisterende bebyggelse. Når kommunen legger til grunn at tiltaket krever dispensasjon fra plankrav, uten å foreta en selvstendig og eksplisitt vurdering av § 31-3 og forholdet mellom lov og plan, fremstår rettsanvendelsen som mangelfull.

Videre bygger vedtaket på en tolkning av kommunedelplanens punkt 2.6.5 som etter ordlyden ikke omfatter tiltak etter § 20-1 første ledd bokstav b eller bokstav n. Dersom plankravet ikke kommer til anvendelse, bortfaller også grunnlaget for dispensasjonsvurderingen. Selv om tiltaket skulle anses søknadspiktig, er det ikke tilstrekkelig begrunnet at hensynet bak planbestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt ved å tillate reparasjon innenfor eksisterende bygningskropp.

Samlet sett mener vi 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.

8. Avslutning

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.

Boligen har ikke vært i bruk siden flommen i august 2023. Av hensyn til tiltakshavers situasjon og behov for å kunne gjenoppta bruken av eiendommen, bes det om at saken gis en snarlig og endelig behandling.

Det anmodes om at Statsforvalteren legger til grunn korrekt forståelse av plan- og bygningsloven § 31-3, kommunedelplanens punkt 2.6.5 og vilkårene i § 19-2. Saken er tilstrekkelig opplyst, og det bes om at realitetsavgjørelse treffes uten tilbakevisning til kommunen.

Med vennlig hilsen

Torunn V. Olsen

Arkitekt | Juskonsulent Plan- og bygningsrett

Mobil +47 934 95 177 | torunn@inspect.no

Kniveveien 29 | 3036 Drammen | www.inspect.no