

Halgrim Eidal
v/Inspect Legal AS
Postboks 751 Strømsø
3003 Drammen

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

Drammen, 26.02.2026

Klage på vedtak – Nesbyen kommune – sak 2025/2271

Eiendom: gbnr. 71/91 – Stasjonsvegen 44, Nesbyen



Eneboligen i Stasjonsvegen 44, 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, Halgrim Eidal, påklages vedtaket i sin helhet.

Etter vårt syn bygger vedtaket på feil rettsanvendelse, mangelfull vurdering av plan- og bygningsloven § 31-3, uriktig forståelse av kommunedelplanens plankrav samt en utilstrekkelig og lite konkret begrunnelse etter plan- og bygningsloven § 19-2.

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. 71/91 i Nesbyen kommune. Under flommen trengte vann inn i boligen, og vannstanden i 1. etasje var om lag 22 cm over gulvnivå.

Som ledd i nødvendig sanering ble nedre del av veggplater (ca. 70 cm), fuktskadet isolasjon samt gulvoverflater og isolasjon i etasjeskillet mellom 1. etasje og kjeller fjernet. Byggets bæresystem, herunder komplett bindingsverk og bjelkelag, står imidlertid intakt. Det samme gjelder innervegger (med unntak av nederste del av veggplatene), byggets utvendige fasader fra vindspærre og ut til ytterkledning, samt dører, vinduer og innvendige rørføringer. Det er ikke foretatt inngrep i bærende konstruksjoner, og byggets planløsning, volum 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 isolering av etasjeskille og nedre del av yttervegger, nye vegg- og gulvoverflater, reetablering av kjøkken og våtrom samt installasjon av varmtvannsbereder og vaskemaskin i nytt våtrom i 1. etasje. Tiltaket innebærer ingen inngrep i bærende konstruksjoner, ingen ytre endringer, ingen arealutvidelse, ingen ny bebyggelse, ingen terrenginngrep og ingen bruksendring.

På side 7 i vedtaket oppsummerer kommunen de nødvendige arbeidene og vurderer disse opp mot pbl. § 20-1 på følgende måte:

«De nødvendige tiltakene omfatter både innvendig isolering, ferdigstilling av overflater og gjenoppbygging av våtrom og kjøkken. Selv om omsøkte tiltak i sin helhet ikke omfattes av noen av de konkrete eksempler under www.dibk.no som søker viser til, vurderer kommunen at de omsøkte tiltak samlet sett er søknadspliktig som «hovedombygging» i henhold til pbl. § 20-1 første ledd bokstav 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.»

Etter vårt syn er denne vurderingen ikke tilstrekkelig rettslig begrunnet og bygger ikke på en konkret vurdering av terskelen for «hovedombygging» etter pbl. § 20-1 første ledd bokstav n.

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, volum eller bruk. Etter alminnelig rettsforståelse faller slike arbeider innenfor reparasjon og vedlikehold av eksisterende byggverk.

Hvorvidt arbeidene overstiger terskelen for søknadsplikt etter § 20-1 første ledd bokstav n, 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 første ledd bokstav a) og b) **og** 20-1 a), d), g)». Ordlyden oppstiller 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).

Henvisningen til § 20-2 gjelder inndelingen av søknadspliktige tiltak, det vil si tiltak med krav om ansvarlige foretak og tiltak som kan forestås 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 planbestemmelsens klare og uttømmende henvisning til § 20-1 bokstav a), d) og g). Tiltak som faller inn under andre bokstaver i § 20-1, herunder bokstav n (hovedombygging) eller bokstav b (vesentlig reparasjon), er ikke nevnt. En utvidende tolkning til også å omfatte disse tiltakstypene vil mangle støtte i ordlyden og innebære at planbestemmelsen gis et videre virkeområde enn det som følger av dens klare avgrensning.

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 n eller bokstav b. Selv om tiltaket klassifiseres som hovedombygging eller vesentlig reparasjon, 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»

Kommunens karakteristikk av tiltaket som «hovedombygging» er avgjørende for rettsanvendelsen, særlig i lys av plan- og bygningsloven § 31-3.

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.

Klassifiseringen er sentral fordi § 31-3 annet ledd bokstav b fastslår at reparasjon av byggverk uansett er tillatt uten krav om dispensasjon fra plan. Dersom tiltaket rettslig sett er reparasjon og ikke hovedombygging faller det direkte inn under denne bestemmelsen.

Uansett bemerkes at kommunedelplanens punkt 2.6.5 uttrykkelig er avgrenset til tiltak etter § 20-1 bokstav a), d) og g). Verken bokstav n eller bokstav b (vesentlig reparasjon) 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 og forarbeider klare holdepunkter for at slike tiltak i utgangspunktet 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 tolkningsspørsmål 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 foretatt vurdering av vilkår 2. Det fremgår av vedtaket at kommunen mener at tiltaket vil «vesentlig tilsidesette»

hensynet bak kommunedelplanens punkt 2.6.5, herunder hensynet til flomsikkerhet og kravene i pbl. § 28-1 samt TEK17 §§ 7-1 og 7-2.

Det må innledningsvis presiseres at saken gjelder reparasjon av en eksisterende og lovlig oppført bolig. Bygningen står der i sin helhet. Det er ikke tale om oppføring av ny bygning, ny plassering eller etablering av ny bebyggelse i området. Tiltaket gjelder i hovedsak innvendige arbeider etter flomskade, herunder utskifting av isolasjon, overflater og tekniske installasjoner, innenfor eksisterende bygningskropp og med uendret volum og plassering.

Vilkåret om at hensynene bak bestemmelsen ikke må bli «vesentlig tilsidesatt» forutsetter en konkret og tiltaksspesifikk vurdering. Spørsmålet er ikke om området generelt er flomutsatt, men om den omsøkte reparasjonen faktisk innebærer en slik tilsidesettelse av hensynene bak bestemmelsen.

Kommunen begrunner avslaget blant annet med at kravene til sikker byggegrunn etter pbl. § 28-1 og sikkerhetskravene i TEK17 kapittel 7 ikke kan anses oppfylt før flomforebyggende tiltak er etablert. Disse bestemmelsene retter seg imidlertid mot om grunn kan bebygges og om nye tiltak kan tillates på en sikker måte. I foreliggende sak er det ikke tale om å be bygge grunnen på nytt, men å reparere en eksisterende bygning som allerede lovlig er etablert på eiendommen.

Reparasjonen endrer ikke byggets plassering, høyde, volum eller eksponering for flomfare sammenlignet med situasjonen før naturskaden. Tiltaket medfører således ingen ny eller økt risiko. Den faktiske flomrisikoen i området er uendret, uavhengig av om boligen repareres eller forblir stående i skadet tilstand.

Kommunen viser til at en ny tilsvarende flom ville kunne medføre vesentlig ulempe og store økonomiske tap. Dette forholdet gjelder imidlertid området som sådan, og ikke reparasjonstiltaket i seg selv. Tiltaket endrer ikke den underliggende risikoen.

Det fremgår ikke av vedtaket hvordan selve reparasjonen som sådan innebærer en «vesentlig» tilsidesettelse av hensynene bak planbestemmelsen. Vurderingen fremstår i hovedsak knyttet til områdets generelle flomfare og fraværet av reguleringsplan med flomforebyggende tiltak, uten en nærmere drøftelse av betydningen av at tiltaket gjelder reparasjon innenfor eksisterende rammer.

Videre bygger dispensasjonsvurderingen på at plankravet i punkt 2.6.5 gjelder tiltaket. Som redegjort for ovenfor bestrides dette rettslige utgangspunktet. Dersom plankravet ikke kommer til anvendelse på reparasjon av eksisterende byggverk, foreligger det heller ikke grunnlag for å foreta vurdering etter § 19-2.

Dersom klageinstansen likevel legger til grunn at plankravet gjelder, må det foretas en konkret vurdering av om reparasjon av eksisterende bolig innenfor uendret volum og plassering faktisk innebærer en vesentlig tilsidesettelse av hensynet til flomsikkerhet. Etter vårt syn er denne vurderingen ikke tilstrekkelig konkretisert i vedtaket.

7. Forholdet til TEK17 kapittel 7 og pbl. § 28-1

Kommunen viser i vedtaket til at kravene til sikker byggegrunn etter plan- og bygningsloven § 28-1 og sikkerhetskravene i TEK17 §§ 7-1 og 7-2 ikke kan anses oppfylt, ettersom boligen ligger i område med nominell sannsynlighet for flom større enn 1/200, og at tilstrekkelig sikring først foreligger når flomvoll eventuelt er etablert.

TEK17 kapittel 7 regulerer krav til sikkerhet mot naturpåkjenninger ved plassering, prosjektering og oppføring av byggverk. Bestemmelsene er utformet med sikte på plassering og oppføring av nye tiltak og ny bebyggelse, hvor det foretas en vurdering av om byggverk

kan plasseres eller etableres på en gitt tomt. Sikkerhetsklassene og kravet om maksimal årlig nominell sannsynlighet er utformet med sikte på fremtidige tiltak.

I foreliggende sak er det ikke tale om etablering av ny bebyggelse eller ny plassering i flomutsatt område. Boligen er eksisterende og lovlig oppført, og tiltaket gjelder reparasjon etter naturskade innenfor uendret bygningsvolum og med uendret plassering. Tiltaket endrer ikke byggets eksponering for flomfare sammenlignet med situasjonen før flommen i 2023.

Spørsmålet er dermed ikke om det kan tillates ny bebyggelse i området, men om kravene til sikkerhet kan forstås slik at de også innebærer et generelt forbud mot å reparere eksisterende og lovlig oppført bolig etter naturskade.

En slik forståelse ville i praksis innebære at enhver bolig i flomutsatt område som rammes av skade, ikke kan repareres eller tas i bruk igjen før omfattende områdesikringstiltak er etablert. Dette reiser et prinsipielt spørsmål om rekkevidden av § 28-1 og TEK17 kapittel 7 i møte med eksisterende bebyggelse.

Det fremgår ikke av vedtaket at kommunen har foretatt en slik avgrensingsvurdering. Kommunens begrunnelse bygger i hovedsak på at området ikke oppfyller kravene til sikkerhetsklasse F2, uten en nærmere drøftelse av hvordan disse kravene skal anvendes ved reparasjon av eksisterende byggverk.

Etter vårt syn kan ikke § 28-1 og TEK17 kapittel 7 forstås slik at de automatisk stenger for reparasjon av eksisterende lovlig bolig innenfor uendret volum og plassering. Dette må vurderes konkret, og i lys av plan- og bygningsloven § 31-3.

En tolkning hvor § 28-1 og TEK17 kapittel 7 forstås slik at eksisterende og lovlig oppført bolig ikke kan repareres etter naturskade før områdesikring er etablert, vil i praksis innebære et generelt og tidsubestemt reparasjonsforbud for etablerte boliger i flomutsatte områder. En slik rettsforståelse får vidtrekkende konsekvenser, og det må kreves klar hjemmel dersom dette er ment å være resultatet.

Plan- og bygningslovens system bygger på en avveining mellom sikkerhetsklasser og hensynet til forutsigbarhet og eierrådighet for eksisterende bebyggelse. Når en bolig er lovlig oppført og tidligere har vært lovlig i bruk, må det foretas en konkret vurdering av om reparasjon innenfor uendret volum og plassering faktisk innebærer en «vesentlig tilsidesettelse» av de hensyn bestemmelsen skal ivareta. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at området generelt ikke oppfyller kravene til sikkerhetsklasse F2.

I foreliggende sak endrer ikke tiltaket risikobildet sammenlignet med situasjonen før flommen. Tiltaket innebærer reparasjon av eksisterende bolig, ikke etablering av ny risiko. En rettsanvendelse som likestiller reparasjon med ny utbygging, uten nærmere drøftelse av forskjellen mellom disse situasjonene, fremstår etter vårt syn som for lite nyansert. Dette understreker behovet for en konkret og forholdsmessig vurdering etter § 19-2, hvor tiltakets art, omfang og faktiske betydning for flomsikkerheten vurderes opp mot hensynene bak planbestemmelsen.

8. Forholdsmessighet og EMK P1-1 – vern av eiendomsretten

Vedtaket innebærer i realiteten at tiltakshaver nektes å reparere og ta i bruk sin eksisterende og lovlig oppførte bolig. Boligen har stått ubeboelig siden flommen i august 2023, og avslaget medfører en fortsatt og tidsubestemt begrensning i bruken av eiendommen.

Etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 1 (P1-1) har enhver rett til respekt for sin eiendom. Bestemmelsen verner ikke bare eiendomsretten som sådan, men også den faktiske rådighet og bruk av eiendom. Det følger av fast praksis fra

Den europeiske menneskerettsdomstol, at offentlige inngrep i eierrådigheten må ha hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og oppfylle kravet til forholdsmessighet. Det må foreligge en «fair balance» mellom det samfunnsmessige formålet og belastningen for den enkelte.

I foreliggende sak er det ikke tale om ny bebyggelse, arealutvidelse eller endret bruk. Tiltaket gjelder utelukkende reetablering av tidligere bygningsdeler innenfor eksisterende og uendret bygningskropp. Byggets plassering, volum og eksponering for flomfare er uendret, og tiltaket medfører ingen økning i risiko eller ny belastning for omgivelsene. Arbeidene gjenoppretter kun tidligere lovlig tilstand.

Når kommunen likevel avslår søknaden, med den konsekvens at boligen ikke kan repareres og tas i bruk, innebærer dette et alvorlig inngrep i tiltakshavers rådighet over egen eiendom. I en slik situasjon må det foretas en konkret og reell forholdsmessighetsvurdering. Vedtaket inneholder imidlertid ingen selvstendig vurdering av om det er proporsjonalt å nekte reparasjon av en eksisterende bolig når tiltaket ikke innebærer ny risiko, ny utbygging eller endret arealbruk, og når plan- og bygningsloven § 31-3 uttrykkelig åpner for reparasjon av eksisterende byggverk.

Kommunen viser i hovedsak generelt til flomsikkerhet og manglende reguleringsplan. En slik generell henvisning oppfyller ikke kravet til konkret vurdering av om inngrepet er nødvendig og forholdsmessig i den enkelte sak. Når tiltakshaver i praksis hindres fra å gjenoppta bruk av egen bolig på ubestemt tid, uten at tiltaket forverrer risikobildet, oppstår det et klart spørsmål om vedtaket bryter den balansen som EMK P1-1 krever.

Statsforvalteren er som statlig klageorgan forpliktet til å legge EMK til grunn, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. Plan- og bygningsregelverket må derfor tolkes og anvendes på en måte som ikke fører til uforholdsmessige inngrep i eiendomsretten. Dersom kommunedelplanens bestemmelse forstås slik at den hindrer reparasjon av en eksisterende bolig uten at tiltaket medfører økt risiko, reiser dette klare spørsmål etter EMK P1-1. Etter vårt syn innebærer kommunens vedtak et uforholdsmessig inngrep i tiltakshavers rådighet over egen eiendom, og dette gir et selvstendig grunnlag for omgjøring.

9. Samlet vurdering

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

Kommunens vedtak bygger etter vårt syn på en uriktig rettslig forståelse på flere punkter. For det første er plan- og bygningsloven § 31-3 ikke vurdert på en selvstendig og reell måte, til tross for at bestemmelsen uttrykkelig fastslår at reparasjon av byggverk «uansett» er tillatt uten dispensasjon fra plan. Når tiltaket gjelder reparasjon av eksisterende byggverk uten endring av bruk eller utvidelse, må § 31-3 inngå som et sentralt tolkningsmoment ved vurderingen av forholdet mellom lov og plan. Manglende vurdering av denne bestemmelsen svekker vedtakets rettslige holdbarhet.

For det andre bygger avslaget på en tolkning av kommunedelplanens punkt 2.6.5 som ikke har støtte i bestemmelsens ordlyd. Plankravet er uttrykkelig knyttet til tiltak etter pbl. § 20-1 første ledd bokstav a), d) og g). Tiltak etter bokstav b eller n er ikke nevnt. Dersom plankravet ikke kommer til anvendelse, bortfaller også grunnlaget for dispensasjonsvurderingen etter § 19-2.

Selv dersom tiltaket mot formodning skulle anses søknadspliktig, er det ikke tilstrekkelig begrunnet at hensynet bak planbestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt ved å tillate reparasjon

innenfor eksisterende og uendret bygningskropp. Tiltaket medfører ingen ny risiko og endrer ikke situasjonen i flomsonen. Avslaget fremstår derfor også som uforholdsmessig i lys av de hensyn som begrunner planbestemmelsen og vernet av eiendomsretten etter EMK P1-1.

Det foreligger ikke uenighet om de faktiske forholdene. Tiltakets omfang og karakter er grundig dokumentert gjennom søknad, tilleggsopplysninger og kommunens egne befaringer. Saken reiser i hovedsak rettslige spørsmål om tolkningen av plan- og bygningsloven og kommunedelplanen. Den er derfor tilstrekkelig opplyst til at Statsforvalteren kan foreta en full rettslig prøving og treffe endelig vedtak.

10. Avslutning

På bakgrunn av det ovennevnte bes det om at Statsforvalteren omgjør Nesbyen kommunes vedtak av 11.02.2026 i sak 2025/2271 og gir tiltakshaver medhold.

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

Det anmodes om at Statsforvalteren foretar en full rettslig prøving av saken og legger til grunn korrekt forståelse av plan- og bygningsloven § 31-3, kommunedelplanens punkt 2.6.5 og vilkårene i § 19-2, samt forholdsmessighetskravet etter EMK P1-1. Saken er tilstrekkelig opplyst til at realitetsavgjørelse kan treffes, og det bes om at saken ikke tilbakevises til kommunen for ny behandling.

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