

Bent Ole Bjørnsen
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 2025/2272

Eiendom: gbnr. 79/6 – Øynan 4, Nesbyen



Eneboligen i Øynan 4, 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, Bent Ole Bjørnsen, 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. 79/6 i Nesbyen kommune, Øynan 4. Boligen består av uinnredet råkjeller samt 1. etasje. Ifølge naturskaderapport fra Norsk Naturskadepool datert 09.08.2023 sto det om lag 23 cm vann over gulvnivå i 1. etasje under flomhendelsen.

Som ledd i nødvendig skadebegrensning og sanering ble skadede gulv- og veggoverflater i 1. etasje revet, deler av isolasjonen ble fjernet og flere innvendige lettvegger demontert. Det ble ikke gjort inngrep i bærende konstruksjoner. Boligens bæresystem, yttervegger, takkonstruksjon, pipe og brannvegg står intakt. Himlinger i 1. etasje står fortsatt, og planløsningen gjenopprettes som tidligere ved at lettvegger settes opp igjen på samme sted.

Kommunens beskrivelse i vedtaket av at «kun ytterkledning og bærende konstruksjoner står igjen» gir etter vårt syn ikke et dekkende bilde av situasjonen. Yttervegger og betydelige deler av isolasjonen i disse står fortsatt, flere innvendige konstruksjoner er bevart, og bygget er konstruktivt intakt og klart for reetablering.

Den omsøkte gjenoppbyggingen gjelder reetablering av tidligere bygningsdeler innenfor eksisterende bygningskropp. Arbeidene omfatter isolering av etasjeskille mot kjeller og nedre del av yttervegger, oppføring av ikke-bærende lettvegger på samme plassering som tidligere, nye veggplater og gulv, innsetting av dører, montering av kjøkken samt reetablering av våtrom innenfor samme bruksenhet. Tiltaket innebærer ingen inngrep i bærende konstruksjoner, ingen ytre endringer, ingen arealutvidelse, ingen terrenginngrep og ingen bruksendring.

På side 6 og 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 både "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.

Etter vårt syn er denne vurderingen ikke tilstrekkelig rettslig begrunnet. Vedtaket bygger på en generell karakteristikk av skadeomfanget, uten en konkret vurdering av terskelen for henholdsvis «vesentlig reparasjon» og «hovedombygging», og uten en presis avgrensning mellom disse tiltakstypene.

Tiltakshaver reiser derfor spørsmål ved om arbeidene rettslig sett overstiger terskelen for tiltak som utløser krav om byggesaksbehandling, idet det er tale om innvendig reparasjon og gjenoppbygging etter naturskade innenfor eksisterende bygningskropp, uten endring av byggets volum, plassering, bærende konstruksjoner eller bruk. Etter alminnelig rettsforståelse faller slike arbeider innenfor reparasjon og vedlikehold av eksisterende byggverk.

Hvorvidt arbeidene anses søknadspliktige etter § 20-1 første ledd bokstav b eller n, er imidlertid 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 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 første ledd bokstav a) eller b), og samtidig være av en type som er nevnt i § 20-1 første ledd 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 b eller bokstav n. 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 innebærer at vedtaket bygger på en uriktig rettsanvendelse og må oppheves.

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.

<p>Hovedombygging</p> <p>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,</p> <p style="text-align: right;">Side 50</p> <p>se blant annet Schulze, Ditlefsen m.fl., Plan- og bygningsloven og forskriftene i praksis, (3. utgave), side 226:</p> <p>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.</p> <p>Dette er også lagt til grunn av departementet i forvaltningspraksis, se blant annet sak 82/2592, hvor departementet uttalte følgende om hovedombygging:</p> <p>Det kreves her noe mer enn tilbygg/påbygg – arbeidet må være så omfattende at hele bygningen i det vesentlige fremstår som fornyet.</p> <p>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.</p>
--

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

Tiltaket gjelder reparasjon etter naturskade innenfor eksisterende yttervegger og konstruktive rammer. Boligens bæresystem, yttervegger, flere innervegger, takkonstruksjon og pipe står intakt. Det er ikke foretatt inngrep i bærende konstruksjoner, og byggets volum, plassering og ytre uttrykk er uendret. Planløsningen reetableres som tidligere ved at ikke-bærende lettvegger settes opp på samme sted som før.

Selv om skadede overflater og deler av isolasjonen er fjernet som ledd i nødvendig sanering, innebærer arbeidene ikke at bygningen i det vesentlige fornyes eller fremstår som ny. Det foretas ingen konstruktiv ombygging, ingen strukturell endring og ingen oppgradering som endrer byggets karakter.

At innvendige overflater og enkelte lettvegger må reetableres etter flomskade, kan ikke i seg selv medføre at tiltaket anses som hovedombygging. En slik forståelse vil i realiteten innebære

at enhver større naturskade automatisk utløser hovedombyggingsbegrepet, noe som ikke har støtte i forarbeidene.

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.

Det bemerkes også at kommunen i vedtaket synes å anvende både bokstav b (vesentlig reparasjon) og bokstav n (hovedombygging) uten en klar rettslig avgrensning mellom disse. Disse tiltakstypene har ulike terskler og rettsvirkninger, og en slik sammenblanding svekker vedtakets rettslige begrunnelse.

Uansett bemerkes at kommunedelplanens punkt 2.6.5 uttrykkelig er avgrenset til tiltak etter § 20-1 første ledd bokstav a), d) og g). Verken bokstav n eller bokstav b er omfattet av plankravets ordlyd. Selv om tiltaket mot formodning skulle anses som hovedombygging eller vesentlig reparasjon, ville det derfor falt utenfor bestemmelsens virkeområde.

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 regulerer hvilke tiltak som kan tillates på byggverk som er eller brukes i strid med senere vedtatt plan, og fastslår i annet ledd bokstav b 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 nødvendig reparasjon og vedlikehold av eksisterende og lovlig oppført bebyggelse.

Boligen i Øynan 4 er lovlig oppført. Tiltaket gjelder reparasjon og innvendig gjenoppbygging etter naturskade innenfor eksisterende bygningskropp. Det foretas ingen utvidelse, ingen endring av volum eller plassering, og ingen endring av bruk. Arbeidene består i reetablering av skadede bygningsdeler innenfor de konstruktive rammene som allerede foreligger.

Dersom tiltaket rettslig sett er å anse som reparasjon og ikke hovedombygging, faller det direkte inn under § 31-3 annet ledd bokstav b. 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 derfor 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 foreligge klar rettslig forankring 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 denne bestemmelsen og kommunedelplanens plankrav, til tross for at bestemmelsen ble uttrykkelig påberopt i søknaden og i den etterfølgende dialogen med byggesaksavdelingen.

Når en sentral lovbestemmelse som er påberopt i saken ikke vurderes i vedtaket, foreligger det en saksbehandlingsmangel etter forvaltningsloven §§ 17 og 25. Dersom bestemmelsen heller ikke er tillagt den betydningen som følger av ordlyd og forarbeider, 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 rettstilstanden 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 har direkte relevans i foreliggende sak, hvor tiltakshaver nettopp har anført at arbeidene rettslig sett må anses som reparasjon av eksisterende byggverk etter naturskade. Dersom tiltaket klassifiseres som reparasjon og ikke hovedombygging, taler rettskildebildet, slik Statsforvalteren selv har redegjort for, klart for at dispensasjon fra plan ikke kan kreves uten særskilt og klar hjemmel.

Når kommunen i foreliggende sak legger til grunn at plankravet gjelder også for tiltak som etter sin karakter er 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, slik også Statsforvalteren har fremhevet, 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 presiseres at saken gjelder reparasjon og gjenoppbygging 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 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 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 vil kunne medføre vesentlig ulempe og økonomiske tap. Dette forholdet gjelder imidlertid den generelle situasjonen i området og ikke selve reparasjonstiltaket. Vedtaket inneholder ingen konkret redegjørelse for hvordan selve reparasjonen innenfor eksisterende rammer innebærer en vesentlig tilsidesettelse av hensynet bak plankravet.

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 av eksisterende byggverk.

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 eller begrunnet 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 sikkerhetshensyn 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.

For det tredje er anvendelsen av pbl. § 28-1 og TEK17 kapittel 7 ikke tilstrekkelig avgrenset mot reparasjon av eksisterende byggverk. Vedtaket likestiller i realiteten reparasjon med etablering av ny bebyggelse, uten å drøfte den rettslige forskjellen mellom disse situasjonene. Tiltaket medfører ingen ny eller økt risiko sammenlignet med situasjonen før naturskaden.

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 flomsone. 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 2025/2272 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