



SØR-AURDAL KOMMUNE v/ Oddleiv Juvkam
Tingvollbakkin 15
2930 BAGN

Saksbehandler, innvalgstelefon
Håvard Haugnes, 62 55 10 57

Klageavgjørelse - Avslag på dispensasjon fra byggeforbud - Gbnr. 31/47 i Sør-Aurdal kommune

Statsforvalteren viser til oversendelse av klagesak fra Sør-Aurdal kommune, i brev datert 19.03.2024.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Sør-Aurdal kommunes vedtak om avslag på dispensasjon, datert 02.02.2024.

Saken gjelder

Sør-Aurdal kommune har nedlagt bygge- og deleforbud for eiendommen gbnr. 31/47, etter at skolen ble rammet av oversvømmelse under uværet «Hans». Sweco Norge AS har, på vegne av kommunen, søkt om vesentlig reparasjon av skolebygget og dispensasjon fra byggeforbudet.

Sør-Aurdal kommune v/ Kommunestyret avsto søknaden i vedtak 38/24 av 02.02.2024, med begrunnelse at hensynene bak byggeforbudet blir vesentlig tilsidesatt.

Sweco klaget på avslaget i brev datert 22.02.2024. Klagen er primært fremmet på vegne av kommunens forsikringsselskap, Protector Forsikring. I klagen anføres det at de er uenig i byggeforbudet. Det er ikke brukt i andre tilfeller i kommunen, og de mener terskelen for fare ikke er oversteget. De viser bl.a. til at det ikke er fare for liv eller helse. Videre anføres det at tiltaket i hovedsak kunne vært gjort uten søknad – det er arbeidene med brannskillet som utløser søknadsplikten. Klager mener også det må være en tungtveiende fordel å kunne reparere bygget og ta det i bruk så raskt som mulig. Klager stiller spørsmål ved om kommunen kan behandle søknaden/klagen idet de vil ha interesse i om det tillates rehabilitering eller om man må «kondemnere» skolen. Det vil være en betydelig kostnadsforskjell i forsikringsutbetalingen.

Sør-Aurdal kommune v/ Formannskapet behandlet klagen i møte 14.03.2024, sak 5/24. Klagen ble ikke tatt til følge og saken ble derfor sendt til Statsforvalteren for avgjørelse.

Etter dette har Protector sendt inn tilleggsmerknader i brev av 21.03.2024. De anfører i korte trekk at byggeforbudet er urimelig tyngende og at totaltapserstatning blir vesentlig dyrere enn reparasjon. Protector påpeker også betenkelige forhold i klagesaken, ved at kommunalsjefen har stilt spørsmål ved Sweco sin rolle i saken, som representant for forsikringsselskapet. Protector oppfatter dette som både feil og utidig.



Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse

Vi konstaterer at klagen er fremmet av en part i saken, innenfor klagefristen. Klagen vil derfor bli tatt til behandling, jf. forvaltningsloven § 28 flg.

Statsforvalteren er gitt myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. For behandling av klager etter pbl. § 1-9 gjelder reglene i forvaltningsloven, så langt ikke annet er bestemt. Statsforvalteren skal vurdere de synspunktene klagerne kommer med og kan prøve alle sider av saken, herunder forhold som ikke er tatt opp av han. Vi skal imidlertid legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av forhold som gjelder kommunens frie skjønn, jf. fvl. § 34. I dispensasjonssaker innebærer dette at Statsforvalteren fullt ut kan prøve om lovens to vilkår er oppfylt, da dette gjelder *rettsanvendelsen*. Hvis vilkårene er oppfylt, skal vi likevel være tilbakeholdne med å prøve om dispensasjon bør innvilges, da dette hører til kommunens *frie skjønn*.

Statsforvalterens vurdering av saken

Habilitet

Klager anfører at kommunen kan være inhabil når de har såpass egeninteresse i saken. Kommunen er eier av bygget og venter på forsikringsoppgjør.

I klagebehandlingen har kommunen svart opp innvendingen, og sier at *«spørsmål som økonomi eller andre interesser enn det som angår plan- og bygningsloven med medfølgende lover og forskrifter er ikke relevant for byggesaken»*.

Statsforvalteren mener det er klart at det ikke foreligger noen «særegne forhold» som tilsier inhabilitet, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. Det er ikke noe i veien for at kommunen behandler saker der kommunen selv er tiltakshaver. Byggesaksavdelingen og kommunen som grunneier har atskilte roller og arbeidsoppgaver. Byggesaksavdelingen utøver myndighet innenfor plan- og bygningsloven. Kommunen som grunneier opptre i denne saken som enhver annen virksomhet eller privatperson – ikke som myndighetsutøver. Det er alminnelig praksis i alle kommuner at byggesaksavdelingen behandler søknader fra kommunen selv. Kommunen er en sentral utbygger for bl.a. skoler, omsorgsbygg og VA-nett, som nødvendigvis har mange søknader til behandling. Det er ikke dermed en inhabilitetsgrunn ved at kommunen naturlig nok har en interesse av utfallet. Selv om det her er snakk om et forsikringsoppgjør, betyr ikke det at hele kommunen som sådan er inhabil til å behandle saken. I inneværende sak er det uansett Statsforvalteren som avgjør saken i siste instans. Uavhengig av underinstansens saksbehandling, kan vi overprøve de rettslige dispensasjonsvilkårene fullt ut og fastsette vedtakets innhold.

Klagen tas ikke til følge når det gjelder habilitet.

Reglene om sikker byggegrunn

Plan- og bygningsloven § 28 – «Byggegrunn, miljøforhold mv.» lyder slik:

«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. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak.

For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.»



Hensikten med bestemmelsen er å sikre at eiendommen er tilstrekkelig sikret mot naturfare, før det gjennomføres byggetiltak. Bestemmelsen er en selvstendig avslagshjemmel og virkeområdet er ment å være bredt. «Bebygges» skal forstås i vid forstand og omfatter alle tiltak etter plan- og bygningsloven.¹ Selv fradeling til uendret bruk omfattes.² Det spiller ikke noen rolle om tiltaket er søknadspliktig eller ikke.

Bestemmelsens andre ledd gir kommunen hjemmel til å legge ned forbud eller stille særlige krav til byggegrunn før oppføring på steder hvor det foreligger en markert risiko for naturfare. Hvilke tiltak som kommunen kan forby må forstås på samme vide måte som første ledd.³ Kommunen kan ikke direkte pålegge eier å gjøre sikringstiltak. Ved å nedlegge byggeforbud sikrer man imidlertid at det ikke kan settes i verk nye tiltak før eiendommen er tilstrekkelig sikret. På denne måten unngår man at det tilføres nye materielle verdier i det fareutsatte området.

Byggeforbudet

Sør-Aurdal kommune v/ Kommunestyret vedtok byggeforbud for skoletomta i møte 14.11.2023:

«Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 28-1 nedlegger Sør-Aurdal Kommune bygge- og deleforbud på gårds- og bruksnummer 31/47. [...]

Tiltak på eiendommen kan ikke gjennomføres før området er tilstrekkelig sikret mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.»

Kommunen kan nedlegge byggeforbud på grunn som ikke er «tilstrekkelig sikker» når det er «nødvendig», jf. pbl. § 28-1 andre ledd. I denne saken har kommunen vurdert at byggegrunnen ikke er tilstrekkelig sikker, og varslet å nedlegge forbud kort tid etter uværet «Hans». I vedtaket er det dokumentert at skolen ikke har en sikker plassering iht. 200-årsflom (se begrunnelsen på s. 3).

For å ivareta sikkerheten har kommunen funnet det nødvendig å nedlegge byggeforbud, selv om § 28-1 første ledd uansett ville vært til hinder for nye tiltak. Vedtaket setter ikke et forbud mot igangværende bruk. I praksis vil det likevel fungere slik, fordi man ikke får satt bygget i stand for forsvarlig skolebruk før vilkåret om sikring er oppfylt.

Ut fra den kjente kunnskapen har bygningsmyndigheten vurdert det som hensiktsmessig å skape god forutberegnelighet. Ressursøkonomisk bør det ikke legges for mye i å prosjektere byggetiltak og ferdigstille søknad, når tillatelse uansett vil måtte avslås. Kommunen har derfor funnet grunn til å tydeliggjøre den manglende sikkerheten gjennom byggeforbudet og tilhørende markering i kommunens kart.

Sweco har, på vegne av kommunen, søkt om vesentlig reparasjon av skolen. Arbeidene innebærer bl.a. endringer i brannskille. Statsforvalteren konstaterer at arbeidene går ut over det som kan anses som «alminnelig vedlikehold»⁴. Riktig betegnelse er «vesentlig endring» og «vesentlig reparasjon», jf. pbl. § 20-1 b. Tiltaket er åpenbart i strid med byggeforbudet av 14.11.2023. Tiltaket kan derfor ikke godkjennes før vilkåret i byggeforbudet er ivarettatt, eller at det evt. blir gitt dispensasjon.

¹ Se bl.a. rundskriv HO-1/2008 «Utbygging i fareområder» pkt. 2.3

² KDDs tolkningsuttalelse 15/3058

³ Rundskriv H-5/18 «Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling» pkt. 3.3

⁴ Rundskriv H-5/18 pkt. 3.3



Vurdering av dispensasjon

Sweco søkte om dispensasjon i brev av 23.01.2024. Iht. plan- og bygningsloven § 19-2 kan bygningsmyndigheten gi unntak fra «bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov» på nærmere bestemte vilkår. Det ene er at tiltaket ikke vesentlig tilsidesetter hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra eller lovens formål. Det andre er at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempe.

Hensynene bak byggeforbudet er å ivareta tilstrekkelig sikkerhet for eiendommen. Sikkerhet og forsvarlighet er bærende hensyn i loven og TEK17, som kommer til uttrykk både i lovens formålsbestemmelse og i § 28-1. Sistnevnte fastsetter at grunn ikke skal bebygges hvis det ikke er tilstrekkelig sikkerhet mot «fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold». Lovens § 29-5 (som TEK17 er hjemlet i) uttrykker prinsippet om at ethvert tiltak skal oppfylle krav til sikkerhet, miljø og bærekraftighet, og slik at «vern av liv og materielle verdier ivaretas». Ivaretagelse av sikkerhet gjelder med andre ord både personsikkerhet og materielle verdier.

Kommunen har vurdert at hensynene bak byggeforbudet blir vesentlig tilsidesatt. Vi gjengir et utdrag fra s. 2-3 i avslaget:

«Gjennom vedtak om bygge- og deleforbud har kommunen vurdert eiendommen 31/47 til å ikke være tilstrekkelig sikker mot flom etter plan- og bygningsloven og byggteknisk forskrift (TEK17).

Nedlagt bygge- og deleforbud omfatter kun eiendommen 31/47 og det er arbeider på denne eiendommen som er vurdert til å ikke være tilstrekkelig sikker uten at det blir gjort tiltak. Ved å dispensere fra vedtatt bygge- og deleforbud vil man etter vår vurdering vesentlig tilsidesette hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra.»

I avslaget viser kommunen til vurderingene som er gjort i byggeforbudet:

«Etter flomhendelsen er det konstatert at eiendommen 31/47 med eksisterende bygninger er plassert innenfor fareområde for flom. Klimaendringer påvirker sannsynligheten for, og konsekvensene av, naturhendelser som for eksempel flom, ekstremvær og stormflo. Statlige planretningslinjer [...] sier at arbeidet med klimatilpasning skal bidra til at samfunnet blir bedre rustet til å møte klimaendringene, gjennom å sikre at kommunene som myndighetsutøver unngår eller begrenser risiko, sårbarhet og ulemper som følge av klimaendringer. Klimatilpasning er en forutsetning for bærekraftig utvikling, og virker parallelt med andre overordnede og tverrsektorielle mål for samfunnsutviklingen. Sentrale eksempler er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur mot uønskede hendelser.»

Statsforvalteren tiltrer kommunens vurderinger. Vi vil presisere at hensynet til sikkerhet ikke kun handler om fare for liv og helse, som klager hevder. Dette er selvfølgelig det viktigste, men også vernet av materielle verdier er et sentralt hensyn bak byggeforbudet. Av hensyn til bærekraftig utvikling skal kommunen ikke tillate nye bygg eller utbedring av bygningsmasse som man vet er flomutsatt. Kommunen plikter å legge vekt på langsiktige løsninger, jf. pbl. § 1-1. I et samfunnsøkonomisk perspektiv bør man unngå å bruke ressurser på gjenoppbygging og reparasjon, uten å også sikre bebyggelsen mot framtidige flomhendelser. Som kjent vil ekstremregn og flom forekomme stadig hyppigere som følge av klimaendringene. Når bebyggelsen har blitt skadet i flom taler hensynet til forsvarlighet, langsiktighet og bærekraft for ikke å åpne for reparasjon av skolen før grunnen er tilstrekkelig sikret mot naturfare.



En annen side er at byggeforbudet ikke vil være noe effektivt middel for å få gjennomført sikringstiltak, om man kan omgå det ved dispensasjon. Byggeforbudet selv setter jo forbud inntil «området er tilstrekkelig sikret mot fare eller vesentlig ulempe». Det er altså ikke sagt at man ikke kan ha en skole på eiendommen i det hele tatt. Som både NVE, kommunen og ansvarlig søker har nevnt, er det vurdert flere løsninger for å ivareta flomfare og økt grunnvannsstigning. Et vesentlig hensyn med byggeforbudet er å faktisk få tiltakshaver forpliktet til disse sikringstiltakene, før øvrige tiltak kan godkjennes.

Statsforvalterens samlede vurdering er at en dispensasjon direkte vil motvirke hensynene bak byggeforbudet og lovens formålsbestemmelse. Vi konkluderer etter dette med at hensynene blir *vesentlig* tilsidesatt. Det første vilkåret for dispensasjon er derfor ikke oppfylt, jf. pbl. § 19-2. Vi kommer følgelig ikke til å foreta en vurdering av det andre vilkåret, om fordeler og ulemper.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Sør-Aurdal kommunes vedtak om avslag på dispensasjon, datert 02.02.2024.

Vedtaket er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 og plan- og bygningsloven § 1-9. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Jo-Bjørner Haugen (e.f.)
avdelingsdirektør

Håvard Haugnes
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

SØR-AURDAL KOMMUNE BYGGESAK	Tingvollbakkin 15	2930	BAGN
-----------------------------	-------------------	------	------

Mottakerliste:

SØR-AURDAL KOMMUNE v/ Oddleiv Juvkam	Tingvollbakkin 15	2930	BAGN
SWECO NORGE AS	Postboks 80 Skøyen	0212	OSLO
PROTECTOR FORSIKRING ASA	Postboks 1351 Vika	0113	OSLO