

Statsforvaltaren i Vestland
Statens hus, Njøsveien 2
6863 LEIKANGER

Deres ref
2025/1131

Vår ref
25/285-7

Dato
11. mai 2026

Tilbakemelding på spørsmål om pbl.§ 28-1 - Statsforvalterens håndtering av manglende dokumentasjon for naturfare

Vi viser til Statsforvalteren i Vestlands brev av 17. januar 2025. Dere ber om departementets veiledning om hvordan manglende dokumentasjon av sikkerhet mot kvikkleireskred i byggesaker under marin grense, skal håndteres ved behandling av klagesaker, særlig der dette ikke er anført som klagegrunn. Videre bes departementet om å avklare om det foreligger en generell plikt til å oppheve byggetillatelse på eiendommer under marin grense der tilstrekkelig sikkerhet mot kvikkleireskred etter plan- og bygningsloven § 28-1 ikke er dokumentert i byggesøknaden. Det bes også om en vurdering av om en eventuell slik plikt tilsvarende vil gjelde ved andre mulige naturfarer, for eksempel der eiendommen omfattes av aktsomhetszone for flom, stormflo, jordskred eller steinsprang.

Vi viser videre til våre foreløpige svar av 3. mars 2025 og 28. april 2025. Departementet beklager sen tilbakemelding.

Vi gjør oppmerksom på at vi ikke tar stilling til konkrete enkeltsaker. Uttalelsen er gitt på generelt grunnlag.

Departementets vurdering

Oppsummering

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 28-1 oppstiller et materielt sikkerhetskrav som må være oppfylt før byggetillatelse kan gis. Det er tiltakshaver eller ansvarlig søker som har ansvaret for å dokumentere at tiltaket har tilstrekkelig sikkerhet mot naturfarer. I søknadsbehandlingen

må kommunen vurdere om kravet i pbl. § 28-1 er oppfylt, der den gjennom for eksempel kartgrunnlag, planopplysninger eller annen kjent kunnskap har konkrete opplysninger om mulig fare.

Statsforvalteren kan som klageinstans prøve om kravet til tilstrekkelig sikkerhet i pbl. § 28-1 er oppfylt, selv om dette ikke er anført av klageren. Det foreligger imidlertid ikke en automatisk plikt til å oppheve alle byggetillatelser under marin grense hvor denne dokumentasjon manglet i den opprinnelige søknaden.

Dersom saken ikke er tilstrekkelig opplyst til at Statsforvalteren som klageinstans kan ta stilling til om sikkerhetskravet i pbl. § 28-1 er oppfylt, kan tillatelsen ikke uten videre stadfestes. Statsforvalteren må da enten innhente nødvendig dokumentasjon i klagebehandlingen for å kunne ta stilling til om kravet i pbl. § 28-1 er oppfylt, eller oppheve kommunens vedtak og sende saken tilbake for ny behandling.

Tilsvarende utgangspunkter gjelder for andre naturfarer, men vurderingen må alltid være konkret og ta utgangspunkt i den aktuelle faren og tiltaket.

1. Plan- og bygningsloven § 28-1 er en materiell bestemmelse

Plan- og bygningsloven § 28-1 første ledd fastsetter at grunn bare kan bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Bestemmelsen gjelder også for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltaket.

Pbl. § 28-1 er en materiell bestemmelse som gir selvstendig grunnlag for avslag dersom kravet til tilstrekkelig sikkerhet ikke er oppfylt. Bestemmelsen fungerer som en sikkerhetsventil i byggesaksbehandlingen, særlig der naturfare ikke er tilstrekkelig avklart i plan, der ny kunnskap foreligger, eller der endrede forhold tilsier at området ikke bør bygges ut uten særskilte avklaringer eller tiltak.

Kommunens har i byggesaksbehandlingen plikt til å vurdere om kravet i pbl. § 28-1 er oppfylt. Samtidig er det tiltakshaver, eventuelt ansvarlig søker, som har ansvaret for å fremskaffe nødvendige opplysninger i byggesøknaden og dokumentere at tiltaket oppfyller kravet til sikker byggegrunn, der det er relevant.

Opplysning om eventuelle farer skal gis i søknaden, og det er tiltakshavers ansvar å dokumentere at fare likevel ikke foreligger, eller at tilstrekkelig sikkerhet kan oppnås ved å gjennomføre konkrete sikringstiltak. Regelverket inneholder ingen eksplisitte formkrav til dokumentasjonen som skal vedlegges søknaden for å dokumentere at byggetomten har tilstrekkelig sikkerhet mot naturfarer. Hvilken dokumentasjon som kreves og omfanget av denne, vil blant annet avhenge av tiltakets kompleksitet og den enkelte faretype.

For byggesaker i områder som ikke er avmerket som hensynssone/faresone i plan, det ikke foreligger aktsomhetskart/farekart og heller ikke kjent fare eller andre natur og miljøforhold, vil det etter forholdene være tilstrekkelig å opplyse at sikkerheten er tilstrekkelig ivaretatt, uten at det er behov for å vedlegge særskilt dokumentasjon på dette.

Foreligger det derimot konkrete opplysninger eller kunnskap om mulig naturfare, må kommunen etterspørre dokumentasjon som viser at det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe, alternativt at dette kan oppnås gjennom sikringstiltak før de kan gi en tillatelse, jf. pbl. § 21-2 første ledd og forvaltningsloven § 17 første ledd. Dersom området er avmerket som hensynssone, kan søknad om tillatelse også utløse behov for dispensasjon fra plan.

2. Byggesaker under marin grense og krav til dokumentasjon

At et område ligger under marin grense innebærer ikke i seg selv at der foreligger fare for kvikkleireskred. Slike skred forutsetter gjerne flere forhold, deriblant forekomst av marin leire hvor saltinnholdet over tid er utvasket, skråninger eller terreng som gir mulighet for utglidning og/eller belastning eller utløsende faktorer som for eksempel graving, fylling, erosjon, kraftig nedbør eller vibrasjoner.

Departementet er enig med Statsforvalteren i at dersom det foreligger konkrete opplysninger om at en eiendom ligger under marin grense, og eventuelt innenfor aktsomhetsområde for kvikkleireskred, så har tiltakshaver et ansvar for å legge fram på dokumentasjon på at kravet i pbl. § 28-1 er oppfylt, eventuelt at slik sikkerhet kan oppnås gjennom nødvendige sikringstiltak. I slike tilfeller er det ikke tilstrekkelig å kun legger til grunn at tiltakshaver eller ansvarlig søker har krysset av i et søknadsskjema om at det ikke foreligger fare.

3. Statsforvalterens kompetanse etter forvaltningsloven § 34

Etter forvaltningsloven § 34 kan Statsforvalteren prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter. Statsforvalteren skal vurdere de synspunktene klageren kommer med, men kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klageren. Statsforvalteren er altså ikke bundet av klageanførlene, men kan ta opp spørsmål om naturfare og kravet til sikkerhet etter pbl. § 28-1 selv om dette ikke er gjort gjeldende av klager.

Der sakens dokumenter, offentlig tilgjengelige farekart eller andre konkrete opplysninger gir grunn til tvil om sikkerheten etter pbl. § 28-1 er ivaretatt, må Statsforvalteren vurdere forholdet som en del av klagesaksbehandlingen, og sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst før det treffes vedtak. Dette kan for eksempel skje ved at Statsforvalteren innhenter opplysninger fra kommunen om hvordan forholdet er vurdert og hvorvidt kommunen har mottatt dokumentasjon om sikkerheten, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd. Alternativt kan saken oppheves og sendes tilbake til kommunen for ny behandling, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Dersom det under klagebehandlingen legges fram dokumentasjon fra tiltakshaver på tilstrekkelig sikkerhet, og Statsforvalteren vurderer at saken dermed er tilstrekkelig opplyst, mener vi at det ikke vil være grunnlag for å oppheve kommunens vedtak.

Dersom dokumentasjonen derimot ikke fremlegges, og Statsforvalteren ikke har tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at sikkerhetskravet er oppfylt, bør derimot tillatelsen som utgangspunkt oppheves og saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling.

Hensynet til at en praksisendring i klagesaker kan oppleves omfattende eller inngripende, kan ikke i seg selv begrunne at Statsforvalteren lar være å vurdere et forhold som kan ha betydning for liv, helse og materielle verdier. Samtidig bør Statsforvalteren legge opp en forutsigbar praksis, der kommunene informeres om hvilke krav som vil bli lagt til grunn fremover.

4. Det gjelder ikke noen generell opphevelsesplikt

Som det følger av det ovennevnte mener vi at det ikke kan oppstilles en helt automatisk regel om at enhver byggetillatelse under marin grense alltid skal oppheves av Statsforvalteren alene fordi dokumentasjonen ikke fulgte den opprinnelige søknaden. Det avgjørende er om saken, slik den står for Statsforvalteren, er tilstrekkelig opplyst til at det kan legges til grunn at kravet til tilstrekkelig sikkerhet er oppfylt.

5. Statsforvalterens kompetanse i klagesaker som gjelder andre naturfarer

De samme rettslige utgangspunktene som er redegjort for ovenfor gjelder tilsvarende for andre naturfarer som omfattes av pbl. § 28-1. Dette kan for eksempel gjelde flom, stormflo, jordskred, steinsprang og andre skredfarer der det foreligger aktsomhetskart, faresonekart, planopplysninger, lokal kunnskap eller andre konkrete holdepunkter for fare.

For tiltak i strandsonen viser Statsforvalteren til NVEs veileder 1/2019, hvor det fremgår at skred i sjø kan utløses i alle typer løsmasser, og at det alltid må gjøres grunnundersøkelser og geoteknisk detaljprosjektering for å vurdere skredfare og stabilitet for tiltak i strandsonen.

6. Informasjonsskriv til kommunene kan være hensiktsmessig

Departementet er enig i at det kan være hensiktsmessig at Statsforvalteren sender et informasjonsskriv til kommunene om kommunenes plikt til å vurdere pbl. § 28-1 i byggesaker der det foreligger opplysninger om mulig naturfare. Et slikt informasjonsskriv kan bidra til lik praksis, og til å redusere antallet saker der manglende eller mangelfull vurdering av pbl. § 28-1 først avdekkes i klageomgangen.

I et eventuelt informasjonsskriv bør det tydeliggjøre at kommunene må være særlig oppmerksomme på byggesaker under marin grense, byggesaker innenfor aktsomhetsområder og byggesaker der plan ikke har avklart den aktuelle naturfaren. Det bør

også opplyses om at det å krysse av i et søknadsskjema om at det ikke foreligger fare, ikke uten videre er tilstrekkelig der kommunen har konkrete opplysninger som tilsier at pbl. § 28-1 må vurderes.

Med hilsen

Karen Marie Glad (e.f.)
avdelingsdirektør

Else-Karin Øvernes
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer