



ADVOKATFORENINGEN
THE NORWEGIAN BAR ASSOCIATION

Direktoratet for byggekvalitet
Postboks 8742 Youngstorget
0028 Oslo

Også sendt pr. e-post: post@dibk.no

Deres ref.: 15/1248
Vår ref.: 198079

Dato: 26. mai 2015

**OFFENTLIG HØRING AV FORSLAG TIL FORENKLINGER I SAK10 OG TEK10 VEDR.
EKSISTERENDE BYGG**

1. Innledning

Vi viser til høringsbrev av 25.2.2015 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for bygningsrett og reguleringsspørsmål. Lovutvalget består av Per P.Hodneland (leder), Gro Hamre, Stein Ness, Reidar J.M. Sverderup og Liv Zimmermann.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Sakens bakgrunn

Regjeringen har i en rekke sammenhenger fremhevet at den vil forenkle lover og regler for å skape en enklere hverdag for folk flest. Det er i plan- og bygningsrettslig sammenheng blant annet fremmet forslag om å forenkle prosessen og kravene til tiltak på eksisterende byggverk. Dette vil etter regjeringens syn

føre til bedre tilgang på utleieboliger, slik at flere kan få et sted å bo. Gjennom bedre tilgang på utleieboliger kan boligprisene reduseres, og det vil bli mindre press i boligmarkedet. Gjennom bedre muligheter for utleie vil flere få mulighet til å kjøpe egne hjem. Regjeringen fremhever også at enklere regler gjør det lettere for eier å tilpasse boligen til endrede behov.

Plan- og bygningsloven regulerer ikke utleie som sådan, og det er ingen egne krav til utleieboliger. Endringsforslaget er imidlertid siktet inn mot endringer som indirekte angår utleie i eksisterende del av bolig. Forslagene er dermed først og fremst boligpolitiske virkemidler, der TEK10 og SAK10 forenkles for å oppnå de boligpolitiske målsettingene.

Gjennom Prop. 99 L (2013 - 2014) og Lovvedtak 93 (2013 – 2014) foretok departementet en presisering av når det oppstår en søknadspliktig boenhet etter plan- og bygningslovgivningen. Det ble tydeliggjort at utleie av del av eksisterende bolig kan skje uten krav til søknad og fulle kvalitetskrav til egen bolig. Det ble påpekt at en ny boenhet må være fysisk adskilt fra øvrig boareal i den eksisterende boligen, og det er først da at søknadsplikten og materielle krav vil gjelde.

Høringsinstansene var i hovedsak enige i denne presiseringen, som ble oppfattet som klargjørende, og der også hensynet til forutberegnelighet og likebehandling talte for presiseringen. Samtidig ble det reist innvendinger mot presiseringen fordi enkelte mente at tilsyn med ulovlige boenheter vil bli vanskeliggjort, og at det ble også pekt på at det blir vanskeligere for kommunene å planlegge infrastruktur når det bare trengs en dør for etablere mange småleiligheter i en bolig. Departementet fant at hensynet til forutberegnelighet og likebehandling måtte gå foran de mulig negative konsekvensene av forslaget.

Forskriftsforslagene som nå er på høring, er en oppfølging av Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) tidligere arbeid og de føringer som er gitt gjennom dette. Advokatforeningens uttalelse må ses i lys av dette.

Nedenfor kommenteres forslagene til endringer i SAK10 og TEK10 hver for seg.

3. Kommentarer til forslagene

3.1 Generelt

Endringsforslagene gjelder i hovedsak fire områder:

1. Presisering av søknadsplikten for ny boenhet
2. Unntak fra krav om bruk av ansvarlig foretak
3. Lemping av bygningstekniske krav til romhøyde, utsyn, dagslys mv.
4. Forenkling av krav til tiltak på eksisterende bygg i fareområder

Forslagene er i følge KMD ikke ferdig utredet, og dette arbeidet løper parallelt med høringen. Prinsipielt mener Advokatforeningen at en slik arbeidsform er uheldig, da forslagene og de ulike konsekvensene av dem nettopp er det som skal vurderes av høringsinstansene.

Advokatforeningen støtter innføringen av regler som gir økt forutsigbarhet og likebehandling. Dette er grunnleggende prinsipper, og Advokatforeningen er også enig med KMD i at disse prinsippene bør gå foran kontrollhensyn, bl. a ved tilsyn. Advokatforeningen mener videre at hensynet til sikkerhet i første

rekke må ivaretas gjennom krav i TEK10, og implementeringen av slike krav først og fremst må skje gjennom prosjektering, utførelse og kontroll, i samsvar med lovgivningens system for øvrig.

Forslagene kommenteres nærmere løpende nedenfor.

3.2 Presisering av søknadsplikten for ny boenhet - SAK10 § 2-2

Det foreslås inntatt en ny forskriftsbestemmelse for å få presisert når det oppstår en søknadspliktig oppdeling av boenhet i bolig, jf. pbl § 20-1 første ledd bokstav g. Det vises til hva som er gjengitt av tidligere lovarbeid om dette ovenfor.

Formålet med presiseringen er å skape økt forutsigbarhet og likebehandling, samt å tilrettelegge for en enklere omdisponering av areal for å gjøre det lettere å leie ut del av eksisterende bolig.

Den nye bestemmelsen skal lyde:

§ 2-2 Oppdeling av boenhet

Søknadsplikt for oppdeling av boenhet i eksisterende bolig oppstår når enhetene

- a) har alle hovedfunksjoner for bolig, slik som stue, kjøkken, soveplass, bad og toalett,*
- b) har egen inngang og*
- c) er fysisk atskilt fra øvrige enheter.*

Søknadsplikten etter denne bestemmelsen gjelder ikke for eksisterende bolig hvor det allerede følger av tillatelse eller lovlig etablert bruk at det er tillatt med flere boenheter.

Begrepet «boenhet» er benyttet som betegnelse for bruksenhet som anvendes til boligformål. Begrepet er ikke nytt i bygningsrettslig sammenheng, men har ikke til nå hatt et entydig innhold. Det er etter Advokatforeningens syn dermed positivt at begrepets innhold klargjøres nå. En bruksenhet er definert i veiledning til TEK10. Advokatforeningen anser som en fordel at det benyttes et begrep som allerede har en kjent definisjon.

Opplistingen av de kumulative vilkårene i a) – c) anses som en kodifisering av gjeldende rett hva angår søknadsplikt for oppdeling av boenheter. Advokatforeningen anser det som en fordel at slike bestemmelser fremgår av forskrift, da dette gjør det lettere å sikre forutberegnelighet og likebehandling.

Av de nevnte momentene er det Advokatforenings vurdering at det i praksis vil være viktigst å få avklart nærmere hva som ligger i vilkåret om fysisk atskillelse (bokstav c). Av høringsnotatet fremgår at det ikke kan være noen intern forbindelse mellom enhetene. Det er naturlig å forstå dette slik at det ikke kan være dørforbindelse mellom enhetene, men praksis har vist at spørsmålet om hva som menes med fysisk atskillelse danner grunnlag for gråsoner. Det bør derfor presiseres hvorvidt det kan være dører, men at dørene i så fall ikke kan være mulige å åpne fra noen sider, eller kun avlåst, eller om det må være tette vegger. Advokatforeningen antar slike avklaringer vil gjøre regelverket mer forutsigbart for alle parter, herunder gjøre kommunenes tilsynsarbeid enklere.

Det bemerkes for øvrig at den enkleste måten å unngå kravet til søknadsplikt etter dette trolig vil være å sørge for at det er en dørforbindelse mellom enhetene.

KMD reiser samtidig spørsmål om det er behov for tilleggsvilkår som vil gjøre det enda klarere hva som skal til for å kunne leie ut i egen bolig. Det er særlig pekt på hvorvidt seksjonering bør være et slikt tilleggsvilkår.

Etter Advokatforeningens syn er det i denne sammenheng av betydning at plan- og bygningslovgivningen pr. i dag ikke er harmonisert med eierseksjonsloven. Lovene fungerer ved siden av hverandre, i stor grad med ulike formål. I lys av at et av formålene med forslagene er klargjøring av regelverket, er det Advokatforeningens vurdering at det ikke er hensiktsmessig å innføre bestemmelser som kan gi det uriktige inntrykk at plan- og bygningslovgivningen og eierseksjonsloven er harmonisert. Et slikt inntrykk kan oppstå dersom det er et vilkår for at søknadsplikten og de materielle kravene skal utløses at det også skal skje en seksjonering. En seksjonering kan i seg selv da også skape det inntrykk at de materielle kravene til en boenhet etter plan- og bygningslovgivningen er oppfylt. Et tilleggskrav om seksjonering vil også være en enkel måte å omgå relevante tekniske krav etter plan- og bygningslovgivningen. De materielle kravene er viktige for sikkerheten for så vel leietaker som utleier, samtidig som kravene også skal ivareta øvrige hensyn til bokvalitet.

Etter Advokatforeningens syn bør det vurderes å innta en bestemmelse/tilføyelse der det fremgår at ved søknadspiktig oppdeling av eksisterende bolig må tiltaket tilfredsstille aktuelle materielle krav, herunder til lydisolasjon og brannsikkerhet. Eventuelle krav i plangrunnlaget kan også være aktuelle.

Advokatforeningen støtter således innføringen av den nye forskriftsbestemmelsen, men mener at den bør presiseres nærmere hva som ligger i kravet til fysisk atskillelse. Advokatforeningen mener videre at det ikke er grunn til å innføre tilleggsvilkår.

3.3 Unntak fra krav om bruk av ansvarlig foretak – SAK10 § 3-1

Det foreslås å endre SAK10 § 3-1 første ledd til også å omfatte bruksendring fra hoveddel til tilleggsdel, og ikke bare fra tilleggsdel til hoveddel, slik som i dag. Endringen innebærer etter Advokatforeningens syn en logisk og naturlig tilpasning til og utvidelse av den gjeldende ordlyden i bestemmelsen.

Advokatforeningen har ingen ytterligere merknader til dette punktet.

3.4 Forenkling av krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel i boenhet – TEK10

Advokatforeningen er på generelt grunnlag positiv til forslaget om å forenkle kravene som gjelder for tiltak på eksisterende bygg. Reglene om dette er skjønnsmessige, kompliserte og svært sammensatte, og åpner i stor grad for forskjellsbehandling og liten grad av forutsigbarhet for tiltakshaver.

Departementets forslag er riktignok betydelig avgrenset ved kun å gjelde ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel.

Når det gjelder de konkrete forslagene, åpner de for endringer dels for en eiers eget bruk, men også for etablering av boenheter for utleie. Det foreslås endringer i form av lemping av tekniske krav.

Foruten å åpne for en mer fleksibel utnyttning av boligmassen til eiers eget bruk, åpner endringen også for etablering av boenheter med teknisk mindreverdig løsning. Slik Advokatforeningen ser saken, er

spørsmålet om det er så vidt viktig å åpne for etablering av flere utleieboliger, at samfunnet samtidig må tåle at flere leietakere tilbys boenheter med vesentlig reduserte tekniske krav enn hva som gjelder for øvrig. Dette gjelder etter forslaget krav til tilgjengelighet, planløsning, romhøyde, ventilasjon og dagslys, mens sikkerhetskrav ikke er omfattet av unntakene/lempingene.

Vurderingen av dette spørsmålet er i stor grad boligpolitisk, og de sidene av saken er utenfor hva Advokatforeningen vil mene noe om. Advokatforeningen oppfatter imidlertid at KMD gir uttrykk for en erkjennelse av at omfanget av dagens tekniske krav på enkelte områder kan ha gått for langt og drar med seg for store kostnader. Advokatforeningen oppfatter videre at KMD åpner for lempinger på områder som ikke berører personsikkerheten, og er enig i at dette på prinsipielt grunnlag er en riktig skillelinje når det skal åpnes for unntak fra tekniske krav.

Et viktig aspekt for Advokatforeningen er hvordan de foreslåtte reglene vil virke. Advokatforeningen slutter seg her til KMDs påpekning av at vedtakelse av forslaget innebærer at det lovlig kan bygges utleieenheter med redusert bokvalitet i forhold til i dag, og at det deretter kan etableres nye boenheter med vesentlig reduserte krav. Dette anser Advokatforeningen som en uheldig uthuling av dagens tekniske regelverk. For lekfolk kan slik redusert bokvalitet være vanskelig å avdekke, og det kan danne grunnlag for et økt antall private tvister.

Advokatforeningen deler også KMDs påpekning av faren for spekulasjon ved bygging av nye boliger. De foreslåtte reglene vil åpne for at det være relativt enkelt å omgjøre en (billigere og teknisk enklere) tilleggsdel til hoveddel, og således åpne for en utilsiktet økonomisk gevinst ved omsetning. Dette vil i realiteten åpne for en to-delt bruk av TEK. Etter Advokatforeningens syn er det dermed bedre å revurdere kravene i TEK som sådanne, fremfor å åpne opp for lempinger som i stor grad kan gi grunnlag for spekulasjon og der en del av boligmassen blir teknisk mindreverdige, men lovlig, uten at dette lavere tekniske nivået nødvendigvis vil fremgå av byggesakspapirer eller annet. Advokatforeningen ser således en rekke betenkeligheter ved dette forslaget.

3.5 Forenkling av krav ved tiltak på eksisterende bygg i fareområder

Dagens regler om bygging i fareområder innebærer i realiteten at et bygg som allerede ligger i et fareområde, ikke kan utvides eller bygges om fordi kravene til sikkerhet mot flom eller skred ikke er oppfylt, med mindre det er gitt dispensasjon eller egen tillatelse. Advokatforeningen er enig med KMD at dette kan oppleves som urimelig strengt for de som allerede bor i et slikt område.

Høringsforslaget åpner for at noen mindre arbeider på eksisterende bygning omfattes av laveste sikkerhetsklasse, uavhengig av kravet for nybygg. Som det også fremgår av høringsutkastet, åpner forslaget blant annet for en enklere utvikling av en rekke steder samt mer levedyktige lokalsamfunn. På den annen side åpner forslagene for økt økonomisk risiko og materielle tap. Forslagene er i stor grad distriktspolitiske, og de sidene av saken er utenfor hva Advokatforeningen vil mene noe om.

Advokatforeningen mener det fremstår som urimelig strengt at det er ulovlig å tilpasse boligen på et sted det ellers er lovlig å bo. Det er sentralt at personsikkerheten er ivaretatt ved forslagsendringene. De økonomiske aspektene ved økt risiko for materielle skader kan etter Advokatforeningens syn justeres i det enkelte forsikringsforhold.

Advokatforeningen er bare delvis enig med KMD i at forslagene medfører økt forutsigbarhet for utbygger i et fareområde. I dag er situasjonen for en utbygger at det ikke er tillatt uten gjennom dispensasjon eller tillatelse etter pbl. § 31-2. Det er også en form for forutsigbarhet; det er trolig at tiltaket ikke blir tillatt. KMDs forslag innebærer at dette bildet blir snudd ved at det nå blir en byggerett (forutsatt en søknad i samsvar med plan- og bygningslovgivningen), og at dette representerer den nye forutsigbarheten.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud
leder

Merete Smith
generalsekretær

Saksbehandler: Trude Molvik
tm@advokatforeningen.no