



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Direktoratet for byggkvalitet
post@dibk.no

Juridisk avdeling

Tordenskiolds gate 12
Postboks 8111 Dep, 0032 OSLO
Telefon 22 00 35 00
fmoapostmottak@fylkesmannen.no
www.fmoa.no
Organisasjonsnummer NO 974 761 319

Deres ref.: 15/1248
Deres dato: 25.02.2015
Vår ref.: 2015/4475-2 FM-J
Saksbehandler: Jens Helte Hermansen
Direktetelefon: 22 00 35 92

Dato: 26.05.2015

Høringsuttalelse - forslag til forenklinger i SAK10 og TEK10 vedr. eksisterende bygg

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (heretter Fylkesmannen) viser til høringsbrevet av 25.02.2015.

Fylkesmannen vil med dette gi sine merknader til de enkelte foreslåtte endringene man har funnet det hensiktsmessig å kommentere i lys av rollen som klageinstans.

1. Generelt

Fylkesmannen vil fremheve betydningen begrepene «boenhet» eller «bruksenhet» har i planer etter dagens plan- og bygningslovgivning. De fleste reguleringsplaner som legger til rette for boligbygging har bestemmelser knyttet til begrepet bruksenhet eller boenhet. Dette enten som direkte begrensning av tillatt antall boenheter på den enkelte tomt, eller mer indirekte som krav knyttet til antallet «boenheter», blant annet krav til uteoppholdsareal, parkeringsplasser og %-BYA. Det må antas at begrensning/styring av antallet boenheter innenfor et planområde, er et viktig planmessig instrument for kommunen, fordi antallet bruksenheter/boenheter også gjerne vil være av betydning for dimensjonering av annen infrastruktur, både teknisk og sosial.

Etter Fylkesmannens syn er det en risiko for at forslaget i realiteten vil oppfattes som en materiell definisjon av hva en bo- eller bruksenhet er. I den forstand at dersom man kan påvise at et av vilkårene i forslaget ikke er oppfylt, vil en bestemt planløsning ikke innebære en etablering av en søknadspliktig boenhet, så planløsningen også anses lovlig.

Ikke sjeldent opplever Fylkesmannen at tiltakshavere forsøker å omgå materielle eller prosessuelle krav gjennom forsøk på å prosjektere hus med planløsninger som reelt sett inneholder flere boenheter enn det søknaden beskriver (eller planen tillater). Dette gjøres gjerne ved at det inntegnes en «intern kommunikasjonsvei» mellom det som for øvrig kan defineres som to separate enheter egnet til å brukes som egne boenheter. Av prosessuelle krav har man erfaring med at det er forsøkt å omgå kravene til ansvarsrett, jf. pbl. § 20-1 andre ledd, jf. første ledd bokstav g). Når det gjelder materielle begrensninger er det særskilt arealplanenes krav til utnyttelsesgrad og maksimalt antall boenheter som utpeker seg som sentrale, men også størrelsen på uteoppholdsarealene er ikke en unormal problemstilling.

I denne sammenheng er det grunn til å bemerke at en utleiedel, for alle praktiske formål vil fremstå og brukes som en selvstendig boenhet. Terminologien er av mindre betydning, all den tid



en utleiedel, kjellerleilighet, loftsleilighet, selvstendig boenhet eller bruksenhet er egnet til og planlagt brukt som en egen boenhet.

En annen generell merknad Fylkesmannen har til høringsforslaget er at en rekke eldre boliger hvor man ønsker å utnytte eksisterende tilleggsarealer (eksempelvis boder og råloft), ofte er bygget slik av hensyn til de reguleringsmessige rammer som gjaldt, og ofte fortsatt gjelder, for eiendommen. Selv om man i forskrift og nye arealplaner for lengst har gått vekk fra begreper som «etasjeantall» og «u-grad», har man fremdeles et stort omfang av gjeldende eldre reguleringsplaner der disse begrensningene benyttes. F. eks. følger det av byggeforskriften av 1969, kap. 26:21, at «kjeller og loft regnes hver for seg med i etasjeantallet når det er innredet rom for varig opphold og disse rom har en større utstrekning enn 1/3 av bygningens grunnflate». Derfor peker Fylkesmannen på at det ikke nødvendigvis vil være uproblematisk å omgjøre en rekke av tilleggsarealene i eksisterende eldre bygg til hovedarealer som stue, soverom og lignende, fordi bygget således vil kunne havne i strid med reguleringsplanens krav og rammer.

2.1 Presisering av søknadsplikten for ny boenhet

Fylkesmannen har forståelse for at man ønsker å etablere en ensartet praksis med hensyn til når det kreves søknad etter plan- og bygningsloven for opprettelse av ny boenhet og klargjøre reglene slik at det skal bli enklere å tilpasse eksisterende boliger for utleie. Likevel settes det spørsmålstegn ved hvorvidt foreslåtte endring vil være hensiktsmessig for å oppnå målet.

Forslaget beskriver tre kumulative vilkår som må være oppfylt for at det oppstår søknadsplikt for å etablere en ny «boenhet», forutsatt at denne skilles ut fra en eksisterende bolig. Gjennom de tre vilkårene beskriver man samtidig når det *ikke* oppstår søknadsplikt. Ønsker man å omgå krav om å søke, kan man forklare at det er en dør mellom enhetene slik at § 2-2 bokstav c ikke er oppfylt og søknadsplikt ikke inntreffer.

I henhold til dagens regelverk kan en slik oppdeling av boenheter i eksisterende bolig ikke nødvendigvis utføres uten at det er i samsvar med reguleringsplanen, jf. pbl. § 20-1 første ledd bokstav g, jf. pbl. § 1-6 andre ledd. Som allerede nevnt har en lang rekke eksisterende reguleringsplaner materielle krav knyttet til begrepet bruksenhet eller boenhet. Fylkesmannen er derfor bekymret for at de tre kumulative vilkårene for når søknadsplikt oppstår, i større grad enn etter någjeldende regelsituasjon, kan gi anledning til å omgå begrensninger av, eller materielle krav knyttet til, antall boenheter i arealplaner. Gjennom å sette tre klare vilkår tillegges en risiko for at man samtidig definerer hva en «boenhet» generelt er, også slik at det vil kunne få betydning for tolkningen av eksisterende arealplaner. I denne forbindelse finner Fylkesmannen det hensiktsmessig å gjengi et avsnitt fra Sivilombudsmannens uttalelse av 7. mars 2011 i sak 2011/721. Saken gjaldt tillatelse til et tiltak der arealplanen åpnet for «oppføring av badehus». Sivilombudsmannen uttaler:

«Selv om verken loven eller planbestemmelsene gir noen nærmere definisjon av uttrykket «badehus», innebærer uttrykket en angivelse av – og dermed en begrensning for – hvilke tiltak som kan tillates i området. At en plan ikke nærmere definerer de ordene som benyttes for å angi hvilke tiltak som er tillatt, betyr ikke at det er fritt opp til kommunens skjønn å avgjøre hva som skal tillates. Innholdet av de aktuelle uttrykkene, må i slike tilfeller fastlegges ut fra vanlige tolkningsprinsipper, med utgangspunkt i en naturlig forståelse av ordene.»

Fylkesmannen peker derfor på at eksisterende krav og rammer i gjeldende arealplaner ikke nødvendigvis vil bli endret selv om forslaget blir vedtatt. Alminnelig tolkningspraksis tilsier at reguleringsplanbestemmelser må tolkes i lys av regelsituasjonen på vedtakstidspunktet for planen. Dette prinsipp vil dermed tilsi at boenhetsbegrepet som materiell begrensning i



eksisterende planer, må anvendes og tolkes slik det ble forstått tidligere. Slik forslaget er formulert vil det slik Fylkesmannen ser det, kunne bli vanskeligere for kommuner og tiltakshavere å forholde seg til krav knyttet til antallet bo- eller bruksenheter. Normalt er det ønskelig for utbyggere og tiltakshavere å utnytte eiendommen maksimalt. Dersom man kan oppnå en omgåelse av reguleringsplanens materielle krav gjennom å vise til lovgivers definisjon av søknadspiktig «boenhet», vil man kunne oppnå en høyere utnyttelse i form av flere boenheter enn det som er forutsatt gjennom arealplanens rammer.

Forslaget vil etter Fylkesmannens syn derfor by på klare utfordringer. På den ene siden vil man forsøke å forklare hvorfor en planløsning vil være i strid med plangrunnlaget, selv om lovgivers definisjon ikke er oppfylt. På den andre siden skal man begrunne hvorfor en flermannsbolig kun er en «boenhet». Slik Fylkesmannen ser det, vil forslaget kunne innebære vanskelige situasjoner for bygningsmyndighetene å håndtere gjennom etterfølgende ulovlighetsoppfølging.

Til illustrasjon viser Fylkesmannen til to dommer fra Eidsivating og Gulating lagmannsrett, ref. hhv. LE-1995-01640 og LG-1998-236. Begge sakene illustrer hvorfor ominnredning eller planløsning alene, kan og bør kunne ha betydning for hvorvidt det oppstår en egen «boenhet».

På grunn av det store omfanget av reguleringsplaner som har rettsvirkninger knyttet til begrepet «boenhet», vil en slik etterfølgende definisjon kunne forstås som en utvidelse eller endring av de eksisterende rammene som følger av disse arealplanene uten at dette skjer i henhold til reglene for endring av bindende arealplaner, jf. pbl. kapitlene 11 og 12.

3.1 Forenkling av krav ved bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel i boenhet

Innledningsvis bemerker Fylkesmannen at forslaget begrenses til bruksendring «innenfor en boenhet». Utgangspunktet er derfor at unntaket ikke får anvendelse på tilfeller hvor man øker fra en til to enheter eller skal etablere en boenhet i et bygg som fra før ikke har boenheter, som f. eks. garasje, kontorlokaler, næringslokaler etc.

Forutsetningen er derfor at unntakene får anvendelse på tilfellene hvor man fra før er innenfor en boenhet. Det igjen forutsettes at man har alle funksjoner som kjøkken, bad, toalett, soverom. På denne bakgrunn fremstår det ikke som like betenkelig å kunne stille mindre strenge krav, eksempelvis i forbindelse med bruksendring av boder i kjeller til kjellerstue, hvis man fra før har stue i byggets hovedetasje.

Forslaget er blant annet begrunnet i at omdisponering av rom i eldre bygninger vil være umulig eller svært kostbart.

Etter Fylkesmannens syn er det i det gjeldende regelverk allerede bestemmelser som åpner for avvik fra tekniske krav. Man kan enten søke om dispensasjon etter pbl. § 19-2 eller man kan lempe på de tekniske kravene i form av unntak etter pbl. § 31-2 fjerde ledd, hvor «uten uforholdsmessige kostnader» er et inngangsvilkår. Men Fylkesmannen har erfart at vilkårene i pbl. § 31-2 fjerde ledd i vesentlig grad begrenser anvendelsesområdet for bestemmelsen, spesielt vilkåret om «å sikre en hensiktsmessig bruk». Disse kriterier kom inn ved lovendringen i 2010, men kan synes å ha fått en utforming som i større grad enn ønskelig, jf. bakgrunnen for de foreslåtte endringer, begrenser muligheten for å gjøre unntak fra teknisk forskrift

Med bakgrunn i høringsforslagets formål, er det Fylkesmannens syn derfor mer nærliggende å se på utformingen av pbl. § 31-2 fjerde ledd, eventuelt å vurdere bruk av forskriftshjemmelen i § 32-1 femte ledd.



Som tidligere nevnt, er det også slik at eksisterende bolig er utformet slik av en eller flere grunner, bl.a. krav til utnyttelsesgrad og etasjeantall. Derfor er det ikke nødvendigvis fritt frem å bruksendre tilleggsarealer til hovedarealer uten en vurdering opp mot eksisterende plangrunnlag.

Fylkesmannen fremhever også at forslaget ikke nyanserer mellom hvilke situasjoner som oppfyller vilkåret «eksisterende». Dersom hensikten er å legge til rette for omdisponeringer i eldre bygninger, synes det å være et behov for å klargjøre når en bolig er en «eksisterende» bygning. Slik forslaget er utformet, vil en bygning kunne karakteriseres som «eksisterende» allerede ved utstedelse av ferdigattest. Dersom tidsaspektet skal ha betydning, vil det kunne være et moment i en konkret helhetsvurdering hvor det vurderes unntak fra tekniske krav etter pbl. § 31-2 fjerde ledd.

Det er i høringsforslaget også beskrevet en fare for omgåelser, ved at det kan spekuleres i å bygge et stort byggverk med en boenhet med et stort tilleggsareal som senere blir bruksendret i tråd med unntakene til tekniske krav, med en redusert bokvalitet om konsekvens. Igjen vil Fylkesmannen fremheve at denne faren vil bli minsket dersom man åpner for å lempe tekniske krav gjennom en revisjon av pbl. § 31-2 fjerde ledd. I en konkret helhetsvurdering vil bygningsmyndighetene således ha adgang til å hindre omgåelsessituasjonene.

De konsekvenser som er illustrert ovenfor er, etter Fylkesmannens syn, momenter man kan ta i betraktning ved en gjennomgang av pbl. § 31-2 fjerde ledd.

Med hilsen

Merethe Helstad
avdelingsdirektør

Marius Vamnes
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

