

Bruksendring innenfor boligformålet

Utdrag av referanser i utvalg:

- Prop 64 (2020-21)
- Tolkningsuttalelse 22.04.2015
- Høyesterettsavgjørelse Rt-1983-1067
- Tolkningsuttalelse 21.10.2022
- Høringsnotat om tidsavgrensede tilsyn, 20.09.2021
- SAK 10, kap 2, § 2-1 b), m. veiledning
- Statsforvalteren i Agders vedtak 15.08.2022

Fra Prop 64 (2020-21)

6.2.1 Plan- og bygningsloven

Hyblifisering kan være en søknadspliktig bruksendring. En eier kan etter plan- og bygningsloven gjennomføre en rekke mindre bygningsmessige endringer 2020–2021 Prop. 64 L.

Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv.) inne i boenheten uten at dette utløser krav om byggesøknad. For eksempel kan et stort soverom, stue eller kjøkken deles av med en lettvegg for å etablere et ekstra soverom. Har boligen flere stuer, kan eier ta i bruk den ene stuen til soverom. Eier kan også etablere en utleiedel i boligen sin uten søknad, så lenge utleiedelen er innenfor samme boenhet og arealet som leies ut er godkjent som boligareal.

Dersom bygget skal brukes på en annen måte enn forutsatt, eller gitt tillatelse til, vil dette utløse krav om søknad om bruksendring og tillatelse. Grunnen til at det kreves søknad, er at ny bruk kan ha en annen påvirkning på omgivelsene enn opprinnelig bruk. I saker som gjelder bruksendring er det viktig å skille mellom vurderingen av om det kreves søknad for endringen, og dernest om kommunen har grunnlag i arealplan eller lov for å nekte eller stille vilkår for tillatelse.

Ved vurdering av om det kreves søknad om bruksendringstillatelse sammenlignes eksisterende lovlig bruk med den ønskede nye bruken. Eksisterende lovlig bruk vurderes ut fra reguleringen da tillatelsen ble gitt og innholdet i tillatelsen selv. Det sentrale punktet er ikke om kommunen har noe å innvende mot endret bruk, men om endringene berører hensyn som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. Terskelen for at kommunen kan kreve søknad om bruksendring er lav, jf. blant annet Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2010 s. 291 og Rt. 1983 s. 1067.

Det å bygge om eller tilrettelegge en bolig, slik at langt flere enn tidligere kan bo der, kan være en søknadspliktig bruksendring. Ombygging eller endret bruk kan få konsekvenser for blant annet brannsikkerhet, parkeringsforhold, bruk av fellesarealer, økt trafikk og støy, planløsning, ventilasjon, tilgjengelighet mv. Å dele opp en boenhet i hybler eller på annen måte tilrettelegge boenheten for at mange flere personer kan bo der, kan derfor være en søknadspliktig bruksendring etter plan- og bygningsloven. For å kunne avslå søknad om bruksendring, må kommunen ha avslagshjemmel i plan- og bygningsloven eller arealplan.

.....

Kap 8.1 side 79

Endringen i plan- og bygningsloven innebærer at adgangen til å regulere hyblifisering blir en del av det ordinære plansystemet. Dette vil tydeliggjøre kommunens rolle og mulighet for å ivareta **boligpolitiske hensyn** gjennom kommune- og reguleringsplan. Kommunen gis dermed et bedre grunnlag for å **styre bruken av boligmassen** etter behov og ønske.

Næringsdrivende, som kjøper bygårder eller andre typer eiendommer for å dele opp og leie ut til flest mulig, kan oppleve at de endrede reglene begrenser deres handlingsrom. Forslaget kan i en overgangsperiode føre til noe økt saksbehandling og oppfølging av kommunens planarbeid. For øvrig legger departementet til grunn at forslaget ikke vil ha særskilte økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige eller private. Forslaget om regulering av hyblifisering kan samlet sett bidra til bedre, mer stabile og trygge bomiljø. Se også punkt 8.2 om konsekvenser av endringer i eierseksjonsloven.

.....

Fra 6.5.2 .. Om begrepet «hybel»

Begrepene kan romme ulike boformer. Departementet mener imidlertid at det er naturlig å **avgrense mot en oppdeling som gjør at det dannes flere selvstendige boenheter**. Etableres det en selvstendig boenhet er det egne krav som inntreffer, for eksempel til brannsikkerhet, parkering, uteoppholdsareal mv. Ved å avgrense mot selvstendig boenhet, er det ikke avgjørende om hybelen eller hybelleiligheten har eget bad og/eller kjøkken. Dersom for eksempel boenheten har alle hovedfunksjoner for bolig, men ikke egen inngang, foreligger det heller ingen selvstendig boenhet. Dette innebærer at også større hybler og hybelleiligheter kan omfattes av begrepet «hybel», så lenge de ikke oppfyller kravene til å være en selvstendig boenhet.

....

Departementet gjør imidlertid oppmerksom på at kommunene gjennom arealplan kan definere hva som omfattes av begrepene, for å sikre praktikable planbestemmelser som er mulig å håndheve.

Fra §§ 20-1 og 31-6 - Svar på henvendelse om hyblifisering – Bergen kommune

Tolkningsuttalelse | Dato: 22.04.2015

3.

.....

Spørsmålet blir hvor grensen går for når det oppstår søknadsplikt enten som følge av oppdeling eller bruksendring. Det er i disse situasjonene at det ofte oppstår vanskelige grensedragninger.

3.1. Bruksendring av bolig, jf. pbl. § 20-1 første ledd bokstav d.

Dersom en bolig ominnredes på en slik måte at det tilrettelegges for hybelhus/-kollektiv må det vurderes om dette medfører en slik endret bruk og f.eks. økt trafikk, at det må anses som en **søknadspliktig bruksendring, jf. pbl. § 20-1 første ledd bokstav d.** Bestemmelsen må ses i sammenheng med pbl. § 31-2 første ledd første punktum som bl.a. fastslår at alle krav i lov, forskrifter og bestemmelser til arealplaner etter plan- og bygningsloven gjelder ved bruksendring.

3.3. Det sentrale er om endringen av bruken får betydning for de hensyn som plan- og bygningsloven skal ivareta

Det sentrale vurderingstemaet ved spørsmålet om det foreligger en søknadspliktig bruksendring, vil være om en står overfor en endring av bruken av boligen som er av betydning i forhold til de hensyn plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. Dette er bl.a. lagt til grunn av Høyesterett i Rt-1982-1017 og Rt-1983-1067. Vi viser også til Rt-2010-291. Denne saken gjaldt spørsmålet om erstatningsansvar for ugyldig avslag på søknad om bruksendring. I korte trekk gikk saken ut på at en militærforlegning med hybler, som for øvrig lå i et område regulert til boligformål, ble solgt til en privat utbygger som skulle selge hyblene på det private markedet. Utvendig fremstod bygningene uendret, og de innvendige endringer var også beskjedne. Den viktigste endringen som var foretatt var at det i stedet for felleskjøkken var installert kjøkkeninnredning i hver enkelt hybelleilighet.

Høyesterett har i Rt-1983-1067 på side 1081 uttalt:

«Selv om også den tidligere bruk hadde vært boformål, berører den nye bruken - som påpekt i kommunens vedtak 30. desember 2005 - flere forhold som ordningen med bruksendringstillatelse skal ivareta. For utleie og salg på det åpne marked var det blant annet nødvendig å vurdere planløsning, parkeringsforhold, utenomhusareal, atkomstforhold og tekniske anlegg. Hvorvidt de krav som i så henseende må stilles til leiligheter for uleie og salg, i dette tilfellet faktisk var oppfylt, hører under søknadsbehandlingen. Det er tilstrekkelig for at det skal være nødvendig med bruksendringstillatelse, at den nye bruk av bygningene skapte behov for plan- og bygningsmyndighetene å vurdere slike forhold.»

3.5. Terskelen for å kunne kreve søknad om bruksendring er lav

Som det fremgår av det ovennevnte er det ikke et krav for bruksendring at det foretas vesentlige endringer, men om det rent faktisk skjer en endring i forhold til reguleringsformålet eller tidligere bruk som er av betydning for de hensyn plan- og bygningslovgivningen skal ivareta, jf. byggesaksforskriften § 2-1. Det følger dermed av regelverket, forvaltnings- og rettspraksis at terskelen for å kunne kreve søknad om bruksendring er lav.

Fra § 20-1, pbl, og SAK 10 § 2-1 - Departementet svarer på henvendelse om bruksendring i boenhet

Tolkningsuttalelse | Dato: 21.10.2022

Å endre bruken av et rom kan være en søknadspliktig bruksendring

Det sentrale hensynet bak søknadsplikten for bruksendring er at kommunen skal få mulighet til å vurdere den påtenkte bruken opp mot gjeldende krav gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Vurderingen er om den påtenkte bruken berører hensyn som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. Kommunens terskel for å kunne kreve søknad om bruksendring er lav. Det betyr blant annet at ved vurderingen av om det foreligger en søknadspliktig bruksendring, er det ikke nødvendigvis av betydning om den påtenkte bruken kan skje uten fysiske endringer av byggverket. Skal bygningsmyndighetene derimot kunne avslå en søknad om bruksendring, må de vise til en klar avslagshjemmel i plan- og bygningsloven eller arealplan.

.....

Fra Høringsnotat om tidsavgrensede tilsyn, 20.09.21:

§ 15-3. Tidsavgrensede krav om tilsyn

'Kommunen skal i en periode på 2 år fra 1. januar 2022, la følgende inngå i kommunens prioriterte tilsynsområder, jf. § 15-1 første ledd bokstav c:

- At det er utarbeidet dokumentasjon for oppfyllelse av krav til sikkerhet mot naturfarer, jf. byggesaksforskriften § 5-4

- At etablering av hybler eller boenheter i eksisterende bygg er omsøkt og lovlige, jf. byggesaksforskriften §§ 2-1 og 2-2

...

Det kommunen kan føre tilsyn med, er om eier har søkt om tillatelse til oppdeling av bolig eller **bruksendring** av del av bolig, f.eks. loft eller kjeller, til boligformål, og dermed etablere ny leilighet eller hybel/hybler.

Kommunen kan også føre tilsyn med at minimumskravene som byggteknisk forskrift stiller til bl.a. rømningsveier, er oppfylt.

Fra «SAK 10», kap 2, § 2-1 b) med veiledningstekst

Varig og tidsbestemt bruksendring er søknadspliktig dersom:

....

b) endret bruk av byggverk eller del av byggverk kan påvirke de hensyn som skal ivaretas i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven i forhold til byggverket, tilhørende utearealer eller omgivelser.

Bestemmelsen tar utgangspunkt i at en bruksendring er søknadspliktig med krav om bruk av ansvarlige foretak for å sikre en faglig forsvarlig vurdering, søknadsprosess og gjennomføring.

*Endring av bruken av et byggverk eller areal vil i en del tilfeller tilsynelatende kunne skje uten vesentlige fysiske endringer av byggverket eller påvirkning på omgivelsene. Ved nærmere vurdering vil en likevel se at endret bruk kan utløse flere tekniske krav, som krav til personlig eller materiell sikkerhet, miljø og helse, installasjoner og brukbarhet, byggegrunn, tekniske infrastruktur med videre. **Noen bruksendringer vil også påvirke omgivelsene ved økt trafikk eller på annen måte som berører de formål plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. Derfor kreves søknadsplikt.***

Bruksendring er ikke alltid knyttet opp mot et tiltak med bygge- eller anleggsarbeider. Det er tilstrekkelig at den faktiske bruken endres utover det tidligere tillatelse eller arealplan åpner for, jf. pbl. § 1-6. Hvis en tenkt bruksendring vurderes å være i strid med arealplan, blir den et søknadspliktig tiltak, som dessuten krever dispensasjonssøknad og –behandling. Søknadsplikt ved bruksendring kan derfor også bli aktuelt for endret bruk av ubebygde grunn, for eksempel når friområde tas i bruk til parkering eller fyllplass.

Fra Statsforvalterens vedtak i klagesaksbehandling..osv

Kvernveien 7A og 7B, Kristiansand
Statsforvalteren i Agder 15.08.2022

....

Selve formålet med bruken av Kvernveien 7A og 7B er bolig. Formålet med bruken trekker isolert sett ikke i retning av at bruken medfører en endring av boligen som er av betydning for de hensyn plan- og bygningsloven skal ivareta. Det må imidlertid nyanseres i lys av at hybelhus medfører en annen type bruk av en tomanns bolig enn det som vil følge av en vanlig familiesituasjon.

Klager har anført at antall mennesker som bruker boligen i dag ikke er større enn det som kunne vært tilfelle dersom boligene ble leid ut til større familier. Det er vist til at boligene er store og fremstår som romslige for dagens antall leietakere. Videre påpeker klager at leietakerne er studenter og tilbringer mye tid utenom hjemmet, på skole og sosiale aktiviteter. Samlet sett mener klager at bruken av boligene er mindre enn det som ville vært tilfelle dersom det bodde to familier i boligene.

Kommunen har på sin side vurdert at antallet mennesker i boligene teoretisk sett kunne vært likt dersom det bodde en familie og eventuelt en eller to personer i en lovlig praktikantdel e.l, men at måten eiendommen brukes med tanke på belastning på parkering, trafikk, støy mv. være forskjellig dersom boligen leies ut til 7-8 selvstendige og separate individer.

Statsforvalteren vurderer i likhet med kommunen at utleie til 7 og 8 studenter vil medføre en annen belastning på det konkrete området enn en familie med tanke på flyt av personer. Dette vil påvirke støynivå, parkeringsbelastning og trafikk. Det er dermed ikke antallet beboere som er avgjørende for at belastningen øker, men at 7 og 8 individer vil bruke et hus på en annen måte enn en familie, og mulig medføre mer trafikk og støy. Det kan ikke tillegges vekt at få av beboerne disponerer bil per dags dato. Samlet sett trekker påvirkningen bruken av Kvernveien 7A og 7B har på området i retning av det er av betydning for de hensyn plan- og bygningsloven skal ivareta.

....

Momentene trekker samlet sett i retning av at bruken av Kvernveien 7A og 7B medfører en endring av tomannsboligen som er av betydning for de hensyn plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. I lys av terskelen vurderer vi at bruken av tomannsboligen til hybelhus være en søknadspliktig bruksendring etter SAK10 § 2-1 andre ledd bokstav b).

1.03.23 SR, M & R velf.