



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Prop. 91 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i plan- og bygningsloven

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet 20. april 2012,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Stortinget vedtok 8. mai 2009 byggesaksdelen til plan- og bygningsloven. Endringene trådte i kraft 1. juli 2010.

De foreslåtte lovendringene i denne proposisjonen skal gi hjemler for forskrifter for å avklare hvilke krav som skal stilles ved tiltak på eksisterende bebyggelse. Behovet for forskriftshjemler knytter seg særlig til to forhold:

- Når det utføres tiltak på eksisterende bebyggelse, gjelder i utgangspunktet de samme kravene som for nybygg. Det er ikke alltid disse kravene er egnet. Det foreslås at det åpnes for at man i forskrift kan tilpasse de krav som kan stilles ved arbeid på eksisterende byggverk. Krav til nybygg bør bare slå inn der de har en påviselig effekt, og ikke innebærer urimelig kostnadsøkning.
- Kommunen har etter plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde ledd adgang til å gi tillatelse til et tiltak selv om det ikke oppfyller alle tekniske krav som gjelder for tiltaket. Reglene for når kommunen på denne måten kan unnta fra tekniske krav bør presiseres i forskrift, slik at de blir så enkle som mulig å praktisere, og praktiseres likt. En særskilt problemstilling er at det bør gis regler som åpner for at det fortsatt kan gjennomføres mindre tiltak på eksisterende bebyggelse i fareområder, slik at personsikkerhet ivaretas samtidig som brukskvalitet i bebyggelsen kan opprettholdes.

I denne proposisjonen foreslås forskriftshjemler fremfor å ta inn slike regler i loven, særlig siden reglene kan bli tekniske og detaljerte.

Bakgrunnen for lovforslaget er at det ofte er vanskelig å tilpasse nye tekniske krav ved arbeider på eksisterende bebyggelse. Slik tilpasning kan bli dyrt, uten at effekten av å oppfylle kravene nødvendigvis blir stor, siden byggverket for øvrig ikke har tilsvarende standard. Forskriftene som kan gis med hjemmel i de foreslåtte reglene vil i all hovedsak kodifisere og klargjøre en tolking av loven som allerede følger av veiledning og uttalelser. Det vil være en fordel om nærmere regler kommer klart til uttrykk i forskrift.

2 Bakgrunn for forslaget og høringen

2.1 Gjeldende rett og bakgrunn for lovforslaget

Plan- og bygningslovens krav til byggetiltak følger av lovens fjerde del: Byggesaksdel. Kravene i byggesaksdelen gjelder både prosessen tiltakene skal følge og de materielle kravene som skal oppfylles. Tiltakene som omfattes av byggesaksdelen er listet opp i lovens § 20-1. Bestemmelsen gir en uttømmende opplisting av hvilke tiltak som skal følge saksbehandlingsreglene og oppfylle de materielle kravene i byggesaksbestemmelsene. De materielle kravene til infrastruktur, byggetomta

og tiltaket (bebyggelsen) retter seg med andre ord mot alle tiltak som beskrevet i § 20-1.

Lovens kapittel 31 gir særskilte regler for eksisterende bebyggelse. Paragraf 31-2 angir hvilke tekniske krav som gjelder ved tiltak på eksisterende bebyggelse. Utgangspunktet er at alle krav gjelder for *tiltaket*. For eksempel skal tilbygg som hovedregel oppføres fullt ut etter de kravene som gjelder på oppføringstidspunktet. Ved arbeid på del av bygget slår likevel kravene kun inn for den aktuelle delen (for eksempel bare tilbygget). Unntaket er der kommunen finner at byggverket er i for dårlig stand, og kan kreve at også andre deler av byggverket enn det tiltaket gjelder, skal settes i forsvarlig stand, jf. § 31-2 andre ledd.

Etter § 31-2 gjelder krav i bygningslovgivningen for "tiltak". Med begrepet "tiltak" menes arbeider som listet opp i plan- og bygningsloven § 20-1. Tiltak på eksisterende byggverk vil vanligvis være "vesentlig endring eller vesentlig reparasjon" etter lovens § 20-1 bokstav b. En rekke mindre arbeider vil da ikke omfattes av tiltaksbegrepet, for eksempel:

- utskifting av ett eller noen vinduer,
- utskifting av deler av kledning,
- omlegging av deler av tak (herunder utskifting av all takstein),
- utskifting av inngangsdør,
- mindre innvendige ombygginger, herunder flytting og oppføring av lettvegger,
- mindre rørleggerarbeider, som utskifting av armaturer og rør.

Tiltak som er omfattet av tiltaksbegrepet etter § 20-1 er bl.a.:

- tilbygg og påbygg,
- vesentlig reparasjon og ombygging, herunder hovedombygging,
- bruksendring, som omfatter endret bruk fra kjeller/loft (tilleggsdel) til boareal (hoveddel)

Det kan være vanskelig å tilpasse nye tekniske krav ved arbeider på eksisterende bebyggelse. Tilpasningen bør løses gjennom forskrifter, der det særlig fokuseres på to forhold:

- Hvilke krav som skal gjelde ved tiltak på eksisterende byggverk, jf. 3.1 og 3.2 nedenfor, og
- Hvilke rammer som gjelder for kommunen for å kunne unnta fra tekniske krav, jf. 3.3 nedenfor. I dette ligger også om kommunen kan tillate mindre tiltak på eksisterende bebyggelse i fareområder, når personsikkerhet ivaretas samtidig som brukskvalitet i bebyggelsen kan opprettholdes.

På denne bakgrunnen ble det sendt på høring et forslag om forskriftshjemler til plan- og bygningsloven § 31-2.

2.2 Høringen

Lovforslaget ble sendt på høring 9. november 2011, med høringsfrist 16. desember 2011. Følgende var høringsinstanser:

Departementene

Direktoratet for arbeidstilsynet, Direktoratet for forvaltning og IKT (DiFi), Direktoratet for naturforvaltning, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Helsedirektoratet, Husbanken, Jernbaneverket, Justervesenet, Mattilsynet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Regjeringsadvokaten, Sivilombudsmannen, Statens bygningstekniske etat, Statens forurensningstilsyn (SFT), Statens helsetilsyn, Statens kartverk, Statens råd for likestilling av funksjonshemmede, Statens seniorråd, Statens strålevern, Nasjonalbiblioteket, Fylkesmennene

Fylkeskommunene, Kommunene

Akademikernes Fellesorganisasjon, AOF Norge, Arkitektenes Fagforbund, Arkitektbedriftene i Norge, Asplan Viak AS, Bedriftsforbundet, Bergen Huseierforening, Betongelementforeningen, Boligbyggelaget USBL, Boligprodusentenes Forening, Brannfaglig fellesorganisasjon, Bygg- og tømmermestrenes forening, Byggaktuelt AS, Byggeindustrien, Byggenæringens Landsforening (BNL), Byggvareindustriens Forening, Chr. Michelsens institutt, Civitas AS, Cowi AS, Deltasenteret, Den norske Advokatforening, Det kgl.selskap for Norges vel, Det norske Veritas, Econa, Eienomsspar AS, EL & IT-Forbundet, Energibedriftenes Landsforening, Enova SF, Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg (EBA), FAFO, Fagforbundet, Fellesforbundet, Finansnæringens Hovedorganisasjon, Forbrukerrådet, Foreningen for Ventilasjon Kulde og Energi, Forum for Kommunale Planleggere, Forsvarets ingeniørhøgskole, Forsvarsbygg, Fortidsminneforeningen, Forum for plan- og bygningsrett, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), GeoForum, Glava AS, Grønn Byggallianse, Handels- og Servicenæringens Hovedorg. (HSH), Handelshøyskolen BI, Heisleverandørenes Landsforening (HLF), Heismontørenes fagforening, Huseiernes Landsforbund, Hørselhemmedes Landsforbund (HLF), IngeniørNytt, Innovasjon Norge, Institutt for sam-

funnsforskning, Jøtul AS, KS (kommunesektorens organisasjon), Kontrollrådet for betongprodukter, Korrosjons-, Isolasjons- og Stillasentreprenørens Forening, Kulde- og Varmepumpeentreprenørens Landsforening, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Lavenergiprogrammet, LUKS, Maskinentreprenørens Forbund (MEF), Mesterbrevnemnda, Mesterhus Norge, Miljøstiftelsen Bellona, Multiconsult AS, Nasjonalt folkehelseinstitutt, NKF-byggesak, Norconsult AS (Pro Teknologi), Norges Astma- og Allergiforbund, Norges Blindeforbund, Norges Bonde- og småbrukarlag, Norges Bondelag, Norges Brannskole, Norges Bygg- og eiendomsforening (NBEF), Norges Byggmesterforbund (NBF), Norges Eiendomsmeglerforbund, Norges forskningsråd, Norges Handikapforbund, Norges Huseierforbund, Norges Hytteforbund, Norges Informasjonsteknologiske høyskole (NITH), Norges Ingeniørorganisasjon (NITO), Norges Jordskifte kandidatforening, Norges Juristforbund, Norges Miljøvernforbund, Norges Naturvernforbund, Norges Skogeierforbund, Norges Statsbaner (NSB), Norges Takseringsforbund, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Vellenes Fellesorganisasjon, Norgips Norge AS, Norsk Akkreditering, Norsk Anleggsgartnermesterlag (NAML), Norsk Bergindustri, Norsk Bioenergiforening (NoBio), Norsk Brannbefals Landsforbund, Norsk Brannvern forening, Norsk Byggjeneste AS, Norsk Dør- og Vinduskontroll, Norsk Eiendom, Norsk Elvarmeforening, Norsk Fjernvarme, Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Norsk forening for farlig avfall (NFFA), Norsk Form, Norsk Heiskontroll, Norsk Industri, Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR), Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU), Norsk institutt for luftforskning, Norsk Institutt for vannforskning (NIVA), Norsk Klimaskjerm, Norsk Kommunalteknisk forening, Norsk Pensjonistforbund, Norsk Puss- og Mørtelforening, Norsk Rådmannsforum, Norsk solenergiforening, Norsk Teknologi, Norsk Trelastkontroll, Norsk Tret teknisk Institutt, Norsk Varme, Norsk Ventilasjon og Energiteknisk Forening (NVEF), Norsk VVS - Energi- og Miljøteknisk Forening, Norske Arkitekters Landsforbund (NAL), Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), Norske Landskapsarkitekters Forening (NLA), Norske Murmestres Landsforening (NML), Norske Rørleggerbedrifters Landsforening VVS (NRL), Norske Sivilingeniørers Forening (NIF), Norske Trevarefabrikkers Landsforbund (NTL), NOVA, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL), OPAK A/S, Oslo Bolig- og Spare-

lag, Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL), Riksantikvaren, Rådet for fagopplæring i arbeidslivet, Rådet for funksjonshemmede i Oslo, Helse og velferdsetaten, Rådgivende ingeniørers forening (RIF), SINTEF Byggforsk, Skanska Norge, Standard Norge, Statsbygg, Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning (SNF), Stiftelsen Rogalandsforskning, Takentreprenørens forening, Teknisk ukeblad, Tekniske Entreprenørers Landsforening (TELFO), Tekniske foreningers servicekontor (TFSK), Teknisk-naturvitenskapelig forening (TEKNA), Teknologisk institutt, Treforedlingsindustriens Bransjeforening, HSH, Trelastindustriens Landsforening (TL), Universitetet for miljø- og biovitenskap, Universitetet i Agder, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Universitetet i Tromsø, Veidekke ASA, Veiledningsinstituttet i Nord-Norge, Velux Norge AS og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS).

2.3 Høringsuttalelsene

Det har kommet inn 53 høringsuttalelser. 15 instanser har ikke merknader til forslaget, eller avstår fra å uttale seg. 21 instanser støtter forslaget eksplisitt. Én instans er noe skeptisk til forslaget.

Norges Handikapforbund er noe skeptisk til at departementet vil legge inn en hjemmel i loven som åpner for en forskrift som generelt lempet på krav til tiltak for eksisterende bebyggelse. Forbundet støtter imidlertid endringsforslaget forutsatt at kravene om universell utforming og tilgjengelighet som er å finne i TEK10 ikke frafalles for tiltak i eksisterende byggverk.

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede anser det som viktig at det presiseres at tiltakets effekt for å bygge ned funksjonshemmende barrierer er et forhold som skal vurderes. Rådet vil peke på at tilveksten av ny bebyggelse utgjør bare ca. to prosent per år av den totale bygningsmassen, og det er derfor viktig at bestemmelser og tiltak som bidrar til god tilgjengelighet i eksisterende bygninger ikke svekkes.

Pensjonistforbundet er enig med departementet i at det bør åpnes opp for forskrift til bygningslovens § 31 – 2. Forbundet er også enig i at det bør kunne gjennomføres mindre tiltak på eksisterende bebyggelse i fareområder, slik at personsikkerheten ivaretas samtidig som brukskvaliteten kan opprettholdes. Forbundet anser at forskriftshjemmelen vil gjøre det mulig å oppgradere store deler av den allerede bygde boligmassen ut fra et

prinsipp om de i så stor grad som praktisk mulig er tilgjengelige ut i fra det enkelte individs behov.

Miljøverndepartementet legger til grunn at forskriftshjemlene blant annet kan åpne for bestemmelser som sikrer at tekniske krav ikke bidrar til å svekke viktige bevaringsverdier i bygninger. *Riksantikvaren*, *Hedmark fylkeskommune* og *Sør-Trøndelag fylkeskommune* anser at det må tas hensyn til bevaringsverdi/antikvariske verdier.

Hedmark fylkeskommune har forståelse for at de kommende forskriftene kan bli både tekniske og detaljerte. Fylkeskommunen er derfor opptatt av at nye regler harmoniseres så langt som mulig med eksisterende lover, for eksempel kulturminneloven. For å kunne utføre sine oppgaver på en rasjonell måte, og med de ressursene fylkeskommunen har i dag, er Fylkesdirektøren også opptatt av at fremtidige prosesser ikke gjøres mer arbeidsintensive enn i dag.

Norsk eiendom, *Norsk bygg- og eiendomsforening* og *Multiconsult* peker på behov for klarere definisjoner til § 31-2, herunder begrepet hovedbygging.

Boligprodusentenes forening anbefaler at "bebyggelse" byttes ut med "byggverk og tilhørende uteareal". Kapittel 31 heter "Krav til eksisterende byggverk", og foreningen finner det naturlig å benytte begrepet byggverk i teksten. Foreningen ønsker dessuten formuleringen "byggverk og tilhørende uteareal" for å skille mellom krav til byggverket og krav til utearealene.

Norconsult og *Riksantikvaren* mener at kriteriene for unntak fra tekniske krav i fjerde ledd må klargjøres.

Norges brannskole stiller seg positiv til endringsforslaget, og ønsker at det vurderes om lovtekstens § 31-2 femte ledd eksempelvis kan tilføyes følgende: *Departementet kan også gi forskrifter om oppfølgingsmuligheter for kommunen ved for eksempel en tilsyn- og kontrollordning etter utførte tiltak på eksisterende bebyggelse.*

Nasjonalt Folkehelseinstitutt anser at hjemmelen virker velbegrunnet, men at den ikke inneholder krav som tar utgangspunkt i at det relativt ofte må igangsettes tiltak på eksisterende byggverk av helsemessige grunner, for eksempel fukt- og råteskader på offentlige skolebygninger. Etter instituttets mening bør det vurderes om det hadde vært hensiktsmessig å inkludere en paragraf som omhandler denne problemstillingen i dette dokumentet. *Helsedirektoratet* stiller seg bak uttalelsen fra Nasjonalt Folkehelseinstitutt.

Norges Hytteforbund er opptatt av at det ikke stilles for høye standardkrav til hytter. Kravene må avpasses til at de fleste hytter er enkle, og bru-

kes "kanskje rundt 6-8 uker" i året. Forbundet anser at det må tas hensyn til dette både i valg av tekniske løsninger og i forhold til kostnadsvurderingen.

Norsk Teknologi foreslår at departementets forslag til pbl § 31-2 nytt femte ledd justeres slik at første setning lyder: *Departementet kan, for å sikre hensyn til hensiktsmessighet og for å unngå urimelige kostnader, gi forskrifter om hvilke krav som gjelder ved tiltak på eksisterende bebyggelse.* Norsk teknologi anser at forskriftshjemmelen med dette fortsatt er åpen innenfor rammene av den begrunnelse departementet gir for hvorfor det er behov for en slik hjemmel.

NBBL er positive til at det gis nærmere regler om tiltak på eksisterende bebyggelse for å få større klarhet i hvilke materielle krav som gjelder. Forbundet støtter i utgangspunktet forslaget om forskriftshjemmel i § 31-2 om krav ved tiltak på eksisterende bebyggelse, men har visse prinsipielle betenkeligheter ved at en stor andel av reglene om den fysiske utformingen av ny og eksisterende bebyggelse er forskriftsregulert, og dermed ikke er underlagt den demokratiske kontroll som finner sted ved lovregulering. Forbundet anser at det for eksempel er mange stortingspolitikere som er ukjente med hvor langt teknisk forskrift går når det gjelder å stille krav til byggverk, og at det derfor ikke kan utelukkes at reglene ville blitt mindre strenge dersom innholdet hadde vært lovfestet i stedet for å være forskriftsregulert.

Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten er enige i at det er et justeringsbehov, men anser generelt at statlig regelverk bør begrenses slik at reglene heller knyttes opp til kommunens planverk. Kommunen anser at en forskriftshjemmel til § 31-2 bør gi rom for lokal differensiering, for eksempel ved å åpne for kommunale bestemmelser i planer.

En rekke høringsinstanser gir dessuten innspill til utformingen av forskriftsbestemmelsene som kan gis med hjemmel i de foreslåtte reglene. Disse vil vurderes av departementet i forbindelse med forskriftsarbeidet.

3 Lovforslaget

3.1 Generelt om behovet for forskriftshjemler

Reglene i forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift) gjelder for alle tiltak etter byggesaksreglene, også tiltak på eksisterende bebyggelse. På eksiste-

rende bebyggelse retter kravene seg i hovedsak kun mot det arbeidet og/eller den delen av byggverket arbeidet utføres på. Reglene i byggt teknisk forskrift er imidlertid for en stor del utformet med tanke på nye byggverk. Det er ikke alltid kravene lar seg tilpasse det eldre bygget på en fornuftig og regningssvarende måte. Denne problemstillingen blir mer og mer aktuell jo eldre byggene blir. Kravene i byggt teknisk forskrift har endret seg betydelig over tid, og for eldre bygg er det store forskjeller i opprinnelige kvalitetskrav og de kravene som stilles i dag. Det gjelder ikke minst krav til energieffektivitet, tilgjengelighet, brann, mv. Videre er adgangen for kommunen i § 31-2 fjerde ledd til å gi tillatelse uten å følge de tekniske kravene snevrere en den tilsvarende regelen i tidligere plan- og bygningslov § 88. Problemstillingen har blitt ytterligere aktualisert når kravene i byggt teknisk forskrift har blitt mer ambisiøse på en rekke områder. Kravene i teknisk forskrift var tidligere ikke så markert forskjellige fra kravene som gjaldt da byggverket ble oppført som de er i dag. For eksempel innebærer kravene til energieffektivitet som er innført de senere årene at de någjeldende kravene til isolasjon forutsetter langt tykkere vegger og tak enn det som er vanlig i eldre bygg.

Lovhjemmelen vil regulere forskrifter som unntar fra tekniske krav i plan- og bygningsloven og i byggt teknisk forskrift. I all hovedsak kodifiserer og presiserer forslaget til nytt femte ledd den gjeldende forståelsen av § 31-2.

Ett av hensynene som kan gi utgangspunkt for forskrifter etter den foreslåtte hjemmelen er å sørge for at krav som gjøres gjeldende ved tiltak på eksisterende bebyggelse har en påviselig effekt. For eksempel må oppfyllelse av energikrav innebære at bygget blir mer energieffektivt. Energiforbruk til en del av en vegg vil ha relativt liten effekt for byggverkets samlede energieffektivitet, og det er derfor mindre grunn til å krevne at isolasjonskravene fullt ut gjelder for arbeidet på vegg. Motsatt kan en utskifting av flere vinduer ha en effekt på byggets energibruk. I slike tilfeller bør det derfor være mer aktuelt at kravene til kvalitet på vinduene gjelder fullt ut. Et unntak fra krav om tilrettelegging for universell utforming vil tilsvarende kunne tenkes i situasjoner hvor byggverket uansett ikke blir mer tilgjengelig samlet sett. Som påpekt av Statens råd for funksjonshemmede, så er tiltakets effekt for å bygge ned funksjonshemmende barrierer et forhold som skal vurderes når det utformes forskrifter.

Et annet forhold som det kan tas hensyn til ved arbeid på eksisterende byggverk er bevarings-

verdi. Der et byggverk er vernet, angitt som bevaringsverdig i plan el., vil dette være forhold som trekker grenser for hvilke fysiske arbeider som kan gjennomføres i byggverket.

Et sentralt utgangspunkt for forskrifter er å sikre at det ikke stilles krav til tiltak i eksisterende byggverk som innebærer en urimelig kostnad. På denne måten kan forskriften bidra til at eksisterende bebyggelse oppgraderes og benyttes, i stedet for å stå ubenyttet eller at de brukes med lite hensiktsmessige løsninger.

Departementet kan således ikke fullt ut følge Norsk Handikapforbund i at kravene om universell utforming og tilgjengelighet i TEK10 ikke under noen omstendigheter skal kunne fravikes. Departementet vil imidlertid peke på at forskriftene ikke skal legge opp til en ren lønnsomhetsvurdering. Det følger av plan- og bygningsloven § 1-1 femte ledd at universell utforming skal ivaretas i det enkelte byggetiltak. Forskriften skal kun legge opp til unntak fra kravene der byggverket ikke blir universelt utformet eller tilgjengelig selv om tiltaket følger reglene, der byggverket i praksis ikke lar seg bygge om, eller der kostnadene ved å gjøre bygget universelt utformet eller tilgjengelig medfører at ombygging ikke skjer. Unntak fra tekniske krav skal da heller ikke gå lenger enn det som er nødvendig for en hensiktsmessig bruk av byggverk. En absolutt sperre mot unntak vil kun gjelde krav til sikkerhet, som regler om brannsikring og konstruksjonssikkerhet.

Etter departementets mening vil forskriftene bidra til at byggverk oppgraderes og at standarden, også med hensyn til universell utforming og tilgjengelighet, vil bli bedre enn om det ikke blir foretatt noen arbeider på byggverket.

Departementet kan ikke se at det er behov for en særskilt forskrift for tiltak som iverksettes av helsemessige grunner, slik Nasjonalt Folkehelseinstitutt og Helsedirektoratet foreslår.

Kommunen bør føre tilsyn med arbeid på eksisterende bebyggelse. Kommunen har hjemmel til å føre tilsyn med eksisterende byggverk og arealer i § 31-7, ved siden av den generelle hjemmelen for tilsyn gitt i lovens kapittel 25. Disse bestemmelsene gir omfattende mulighet til å føre tilsyn, og det er derfor ikke behov for en særskilt tilsynshjemmel slik Norsk brannskole foreslår.

3.2 Forskriftshjemmel for hvilke krav som gjelder ved tiltak på eksisterende byggverk

Forskrifter til plan- og bygningsloven § 31-2 første ledd vil regulere hvilke krav som skal gjelde, og

vil ta utgangspunkt i at krav som gjøres gjeldende ved tiltak på eksisterende bebyggelse skal ha en effekt, og at kravene ikke skal innebære en urimeleg kostnadsøkning. Det vises til de generelle merknadene ovenfor, i kapittel 3.1.

Forskriftene vil i all hovedsak kodifisere § 31-2 første ledd, siden tilpasningen av tekniske krav til tiltak på eksisterende bebyggelse i en rekke tilfeller kan gjøres i hvert enkelt tiltak. Grunnen til dette er at det etter § 31-2 er "relevante" tekniske krav som gjelder, jf. merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008). Det er gjort nærmere rede for departementets forståelse av tolkingen av regelverket i brev til Statens bygningstekniske etat datert 21. januar 2011 (sak 10/2102). De tekniske kravene gjelder den delen eller funksjonen tiltaket omfatter. For eksempel kan en fasadeendring ikke medføre at det stilles nye krav til parkering. "Relevant" innebærer også at det tekniske kravet må fylle en funksjon og ha en effekt i byggverket.

Departementet mener det vil være hensiktsmessig at forskriftshjemlene så langt mulig angir grensene som er tenkt for forskriftene. I forslaget til forskriftstekst er derfor, slik Norsk Teknologi foreslår, presisert at forskriftene skal gis for å sikre hensiktsmessige løsninger og hindre urimelege kostnader.

Departementet anser videre at forskriftshjemlene bør korrespondere med bestemmelsen for øvrig. "Bebyggelse" erstattes derfor av "byggverk", slik Boligprodusentenes forening foreslår. Departementet anser imidlertid ikke at det er behov for å angi et skille mot "tilhørende uteareal". Krav til utearealer vil uansett kun gjelde der krav til tiltaket utløser krav til utearealene. Dette kan for eksempel tenkes der et tiltak på eksisterende byggverk innebærer opprettelse av en ny bruksenhet, som utløser krav om parkering el.

I høringen uttrykker flere et ønske om klarere definisjoner i tilknytning til § 31-2, og da særlig av begrepet "hovedombygging". Siden en hovedombygging innebærer at tekniske krav ikke bare gjelder for det arbeidet det søkes om, men for hele byggverket, og således er mer kostnadskreven, er vurderingen av om et tiltak innebærer en hovedombygging til tider omstridt. Departementet vil imidlertid ikke foreslå en hjemmel for forskrifter om definisjoner. Grunnen til dette er at vurderingen av når det foreligger en hovedombygging nødvendigvis vil variere fra tiltak til tiltak. En rekke forhold kan spille inn ved vurderingen, som ombyggingskostnadene i forhold til byggverkets verdi og tekniske vurderinger ved ombyggingen. Beslutningen er derfor overlatt til kommune-

nes skjønn. I rettspraksis har det sentrale fokuset vært om skjønnnet er forsvarlig. For øvrig har ikke et forslag til en forskriftshjemmel om definisjoner vært på høring. En forskrift om grensene for dette skjønnnet vil kunne ha stor betydning for både ivaretagelsen av den tekniske standarden i eksisterende bygningsmasse og kostnadene i konkrete byggeprosjekter, og alle høringsinstanser bør ha fått anledning til å uttale seg.

3.3 Forskriftshjemmel i § 31-2 fjerde ledd for kommunens adgang til å gi tillatelse når det ikke er mulig å tilpasse byggverket til tekniske krav

I tråd med forslaget som var på høring foreslås en forskriftshjemmel som et nytt tredje punktum i § 31-2 fjerde ledd, der departementet gis adgang til å gi forskrifter som nærmere regulerer kommunens adgang til å gi tillatelse etter fjerde ledd. Formålet med forskriftene vil være å ha klare og fornuftige rammer for når kommunene skal kunne tillate tiltak i eksisterende byggverk også der tiltaket ikke oppfyller tekniske krav.

3.3.1 Rammer for kommunens vedtak

Etter fjerde ledd i § 31-2 kan kommunen gi tillatelse til bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering selv om tiltaket ikke oppfyller de tekniske krav som gjelder. Bestemmelsen erstattet § 88 i tidligere plan- og bygningslov, men er ment å være snevrere. For at kommunen skal kunne gi slik tillatelse uten å dispensere etter lovens kapittel 19, må en rekke kriterier være oppfylt:

- Det er *uforholdsmessige kostnader* ved å oppfylle dagens tekniske krav
- Bruksendringen/rehabiliteringen/ombyggingen er *forsvarlig* for å sikre hensiktsmessig bruk.
- Bruksendringen/rehabiliteringen/ombyggingen er *nødvendig* for å sikre hensiktsmessig bruk

Noen kommuner har uttrykt at de er usikre på hvordan kriteriene i bestemmelsen skal forstås, og da særlig vurderingen av hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre en hensiktsmessig bruk.

Lovforarbeidene gir relativt lite veiledning om forståelsen av bestemmelsen. Kriteriet om at unntak fra tekniske krav kun kan skje når det er forsvarlig, er i følge Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 349 et rettsanvendelsesskjønn. Videre sies det:

”Mindre bygningsmessige endringer må kunne tillates, for eksempel installering av ventilasjonsanlegg og sprinkling for eksempelvis å kunne bruke bevaringsverdige bygninger til museum, butikk, verksted eller bevertning, som antas å være hovedanvendelsen for bestemmelsen. Det bør imidlertid både kunne stilles krav i tillatelsen som sikrer forsvarlig bruk, for eksempel krav om sprinkling, rømningsveier med videre, samt krav til nødvendig istandsetting og vedlikehold, uavhengig av om det er gitt forskrift etter § 31-4 om utbedring, og brukbarhet i forhold til hovedanvendelsen. Bestemmelsen her har også en kostnadsside. Det bør ikke stilles så strenge krav i tillatelsen at fortsatt bruk ikke blir kostnadssvarende, for eksempel må det kunne tillates lavere takhøyde i gamle bygg enn normalt anbefalt. Dette må i alle fall veies mot kravet til forsvarlighet, slik at det ikke avvikes fra vesentlige og viktige krav. Om nødvendig må kommunen da heller nekte tillatelse etter denne bestemmelsen.”

Departementet anser det som hensiktsmessig at det gis hjemmel for å gi forskrift til bestemmelsen for å avklare eventuelle uklarheter, og legger til grunn at forskriftene kan definere det nærmere innholdet i kriteriene for kommunens unntak. I dette ligger en mulighet for å gi innhold til begrepene *uforholdsmessige kostnader, forsvarlig og nødvendig*.

En problemstilling departementet har blitt gjort oppmerksom på, er spørsmålet om kriteriet ”nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk” kan omfatte omdanning av loft eller kjeller til boareal. Etter departementets mening kan omdanning til boareal omfattes av bestemmelsen, slik at kommunen kan unnta fra tekniske krav, men mener at dette må bero på en konkret vurdering. De nærmere grensene avklares i forskrift gitt med hjemmel i et nytt tredje punktum til § 31-2 fjerde ledd.

3.3.2 Bygging i fareområder

En særlig problemstilling gjelder ved bygging i fareområder. Det er et sentralt hensyn i plan- og bygningsloven at bebyggelsen skal være tilstrekkelig sikret mot mulig fare. Krav om tilstrekkelig sikkerhet mot fare for skade som følge av naturforhold, følger av lovens § 28-1. Bestemmelsen er nærmere presisert i byggt teknisk forskrift kapittel 7. Bestemmelsen skal hindre fare for skade på både person og eiendom. Tiltak kan ikke tillates

der det er fare for personskade, mens det er noe mer fleksibelt ved fare for skade på eiendom.

Hovedformålet med reglene er å sikre mot tap av liv, men reglene skal også hindre større materielle tap. Kravene som følger av § 28-1 og byggt teknisk forskrift kapittel 7 skiller i utgangspunktet ikke mellom personlig og materiell sikkerhet. Regelverket har imidlertid vært forstått og praktisert slik at er en svært lav aksept for å tillate bygging ved fare for tap av menneskeliv. Tiltak som kan føre til skade på materielle verdier vil i større grad kunne aksepteres.

Etter § 28-1 skal byggverk ha *tilfredsstillende sikkerhet* mot å bli skadd av naturpåkjenninger. Hvordan dette nivået skal oppfylles, vil avhenge av de konkrete naturforholdene. Kravene er formulert ut i fra at jo større konsekvensen av et skred kan være, jo lavere nominell sjanse for skred kan aksepteres. I veiledningen til byggt teknisk forskrift og temaveiledning H-01/2008 Utbygging i fareområder er det gitt eksempler på ulike byggverk som sorterer inn under de tre sikkerhetsklassene for skred. Frittstående byggverk som garasjer, båtnaust, lagerbygninger der folk sjelden eller aldri oppholder seg, og mindre brygger/kai-anlegg er det lettere å gi tillatelse til å oppføre i fareområder.

Etter plan- og bygningsloven av 1985 §§ 87 og 88 ble det ansett som mulig å tillate en viss utbygging i fareområder slik at bokvaliteten kan opprettholdes. For eksempel ble det etter §§ 87 og 88 ansett som akseptabelt å kunne tillate oppføring av vindfang eller utvidelse av kjøkken/stue selv om kravene til sikkerhet ikke var oppfylt. Oppgradering av husets standard ble også ansett som kurant.

Kommunen anses å kunne tillate tiltaket selv om ikke alle materielle krav er oppfylt, jf. § 31-2 fjerde ledd. Ut fra sin ordlyd alene åpner imidlertid ikke § 31-2 for å tillate oppføring av tilbygg eller påbygg, som for eksempel veranda, carport eller garasje i tilknytning til huset når tiltaket er i strid med § 28-1. Dette fremstår som en endring i forhold til plan- og bygningsloven av 1985. Rammene for utbygging i fareområder er imidlertid i all hovedsak videreført i gjeldende plan- og bygningslov, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) kapittel 18.5.1. Den tilsynelatende innstramningen av § 31-2 var utilsiktet fra departementets side og har også medført uønskede uklarheter.

Departementet ser det derfor som en fordel at regelverket klargjøres slik at kommunene igjen kan tillate oppføring av enkelte mindre tiltak selv i fareutsatte områder. Begrunnelsen er at bruksmulighetene og bruksverdien over tid kan bli mye

dårligere enn for annen bebyggelse hvis ikke bebyggelsen kan oppgraderes. Det kan dreie seg om utvidelse av oppholdsrom, bygging av vindfang eller lignende, i tråd med den standardhevingen som skjer i samfunnet for øvrig. Det vil ofte kunne være en urimelig begrensning for beboere/brukere som lovlig kan benytte bebyggelsen hvis deres bolig ikke kan opprettholde en viss standard. Samtidig er det viktig at tiltak på bebyggelse i fareområder ikke medfører at flere personer bringes i fare. Det er relativt strenge kriterier i loven for unntak.

Forskrifter gitt med hjemmel i et nytt tredje punktum kan også angi at tilbygg og påbygg mv. kan tillates av kommunen med hjemmel i § 31-2 fjerde ledd.

3.4 Hvor skal grensene trekkes (lov, forskrift eller plan)

Tilpasning av kravene til tiltak på eksisterende byggverk har for en stor del blitt løst gjennom tilatelser fra kommunen og tolkning av loven. Det er imidlertid uheldig at viktige grenser trekkes i tolkingspraksis i stedet for i regelverket. Det bør derfor gis regler som trekker opp grensene mer konkret.

I høringen anså NBBL at det er prinsipielle betenkeligheter ved at en stor andel av reglene om den fysiske utformingen av ny og eksisterende bebyggelse er forskriftsregulert og dermed ikke er underlagt den demokratiske kontroll som finner sted ved lovregulering. Departementet vil peke på at Stortinget flere ganger har vurdert prinsippet om at tiltak på eksisterende byggverk skal holde samme standard som nye tiltak. Dette utgangspunktet har fulgt av lovverket siden bygningsloven av 1965. Videre er kravene i teknisk forskrift omfattende, detaljerte og tekniske, noe som tilsier at reglene bør vedtas i forskrift. Dette støttes av at det er behov for å endre kravsnivået i teknisk forskrift relativt ofte. Forskriftene vedtas

for øvrig etter en bred høring blant berørte myndigheter og organisasjoner.

Når det gjelder innspillet fra Oslo kommune om at kommunene i større grad skal kunne stille tekniske krav i plan, så har dette ikke vært på høring. Det legges i denne proposisjonen ikke opp til at statlig regelverk begrenses slik at reglene heller knyttes opp til kommunens planverk. Forskriftshjemlene til § 31-2 gir ikke rom for lokal differensiering, ut over at kommunen etter § 31-2 fjerde ledd har en viss anledning til å avgjøre konkret om et tiltak skal tillates selv om det ikke kan oppfylle tekniske krav.

3.5 Ikrafttreden

Forslaget gir hjemmel for forskrifter, og vil i seg selv ikke ha konsekvenser for kommuner, foretak eller privatpersoner. Reglene kan derfor tre i kraft straks.

4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Innføringen av forskriftshjemler i loven innebærer ikke administrative eller økonomiske konsekvenser.

Innføring av forskrifter som gjelder ved tiltak på eksisterende bebyggelse vil i all hovedsak være avklaringer og presiseringer innenfor loven, og vil derfor kun ha begrensede administrative eller økonomiske konsekvenser. Klarere rammer gitt i regelverket skal imidlertid gi en administrativ og økonomisk gevinst for både bygningsmyndighetene og partene.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i plan- og bygningsloven.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i plan- og bygningsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i plan- og bygningsloven

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 31-2 fjerde ledd nytt tredje punktum skal lyde:
Departementet kan gi forskrifter som nærmere regulerer kommunens adgang til å gi tillatelse etter leddet her.

§ 31-2 nytt femte ledd skal lyde:

For å sikre hensiktsmessig bruk av eksisterende byggverk og unngå urimelige kostnader, kan departementet gi forskrifter om hvilke krav som gjelder ved tiltak på eksisterende byggverk.

II

Loven trer i kraft straks.



Trykk: AS O. Fredt Arnesen. April 2012

241491