



KOMMUNAL- OG  
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET  
Postboks 8112 DEP  
0032 OSLO

Vår referanse: 2019/35821-14  
Saksbehandler: Jasmin Ighoubah  
Dato: 2. oktober 2019  
Deres ref.:

## Hørings svar Bergen kommune- Forslag til endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og burettslagslova

Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsbrev av 03.mai 2019 om «*Forslag til endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og burettslagslova*». Bergen kommune fikk i brev av 29.mai utsatt høringsfrist.

Bystyret i Bergen kommune behandlet saken i møtet 25.september 2019 sak 241/19 og avga i henhold til fullmakt følgende hørings svar på vegne av Bergen kommune:

### *Endringer i plan- og bygningsloven*

Bergen kommune har gjennomgått Del 1 i høringsnotatet vedrørende endringer i plan- og bygningsloven (pbl). Endringsforslagene for tiltak på eksisterende bygg i pbl kapittel 31 er av særlig interesse for Bergen kommune, og vi mener i likhet med departementet at reglene i dag fremstår som kompliserte og uklare. Plan- og bygningsloven og de byggt tekniske kravene er i stor grad utformet med tanke på nye byggverk. Kravene vil ofte også gjelde ved arbeid på eksisterende byggverk, og kan da være dyre og vanskelige å oppfylle. Dagens regelverk preges også av tungt språk og uklare begreper, noe som i verste fall kan medføre til forskjellsbehandling og uforutsigbarhet for den som vil endre bygget sitt.

Bergen kommune er derfor i hovedsak positiv til forslagsendringene i plan- og bygningsloven som departementet nå foreslår. Samlet antas det at forslag til ny struktur, presisering og mindre språklige endringer bidrar til at regelverket blir enklere for alle brukere av loven. For kommunen kan dette bidra til å redusere saksbehandlingstiden i enkeltsaker, og samtidig kan et tydeligere regelverk bidra til færre klagesaker. Bergen kommune vil i denne sammenheng likevel påpeke at forslagene som nå foreligger gjennomgående har et stort fokus på det enkelte byggverk. Bergen kommune savner et regelverk som i større grad vil kunne gi kommunen noen virkemidler på et mer overordnet nivå, med tanke på å ivareta gode og stabile bomiljø.

Bergen kommune vil knytte noen særlige kommentarer til enkelte deler av høringsforslaget:

### Til endring av § 31-2

Det vises til endringene i pbl § 31-2 som regulerer hvilke krav som gjelder ved arbeider og tiltak på eksisterende byggverk. En tilbakevendende problemstilling ved vedlikehold, rehabilitering og ombygging av eksisterende bygninger, er rekkevidden av bestemmelsen. Utgangspunktet er at dagens krav etter lov og forskrift gjelder for de deler av byggverket som tiltaket omfatter. Nye vinduer må oppfylle dagens tekniske krav, men bygningsmyndighetene vurderer i denne sammenheng ikke om også dagens parkeringsnorm på eiendommen er oppfylt. Dersom tiltaket utgjør en hovedombygging vil imidlertid dagens krav i utgangspunkt gjelde bygningen/eiendommen i sin helhet. I høringsforslaget foreslås det blant annet å

presisere begrepet hovedombygging, og at dette gjøres til et eget tiltaksbegrep i loven. Forslaget fremstår isolert sett som fornuftig og klargjørende.

Bergen kommune viser videre til forslag om å presisere reglene om tiltak på byggverk i strid med senere plan. Et bygg som er oppført i tråd med eksisterende plan, blir ikke ulovlig av at kommunen senere vedtar en reguleringsplan med annet arealformål og nye bestemmelser. Av pbl. § 31-2 følger imidlertid at det på eksisterende byggverk, som står og brukes i strid med etterfølgende plan, ikke kan foretas hovedombygging, påbygging, bruksendring mv. med mindre den nye planen følges. Ny plan skal ikke hindre vedlikehold, fasadeendringer, endring og reparasjon av eksisterende byggverk. Det er like fullt noe utydelig hvilke typer tiltak som lovlig kan foretas på byggverk som er eller brukes i strid med senere vedtatt plan. Bergen kommune er positiv til at dette nå presiseres i loven.

Pbl. § 31-2 fjerde ledd åpner allerede for at kommunen kan fravike hovedregelen om at tiltak på eksisterende byggverk må oppfylle dagens tekniske krav. Vilårene for dette innebærer krevende skjønnsmessige vurderinger, lite forutsigbarhet og ulik praksis. Det er Bergen kommunes oppfatning at nevnte unntaksregel har vært vanskelig å anvende, og det kan virke som at det er forskjell på hvordan regelen anvendes i ulike kommuner. Bergen kommune mener derfor at departementets forslag om å utvide kommunenes dispensasjonsadgang synes fornuftig, spesielt da forslaget innebærer både grunnvilkår og konkrete vurderingstemaer for dette. Det bemerkes imidlertid at kommuner fremdeles kan møte aksepterte unntak med vilkår i tillatelsen, og at det da kan stilles spørsmål til om man oppnår målet hva gjelder forutsigbarhet og forutberegnelighet.

Til endring av § 31-4

Bergen kommune vil trekke frem forslaget til ny § 31-4 som et godt og etterlengtet endringsforslag. Hovedregelen etter plan- og bygningsloven i dag er at tiltak etter § 20-1 på eksisterende byggverk, må oppfylle krav i loven og byggteknisk forskrift. Dagens § 31-2 fjerde ledd åpner for at kommunen likevel kan gi tillatelse til bruksendring og nødvendig ombygging. I Bergen kommune ser en imidlertid at det for eldre bygg er store forskjeller i opprinnelige kvalitetskrav og kvalitetskravene som følger av dagens byggteknisk forskrift. Gjeldende krav, herunder kravsnivå, er i stor grad utformet med tanke på nybygg. Det er også en utfordring at mange eldre byggverk er underlagt restriksjoner som følge av historiske eller kulturelle verdier. Der byggverk er fredet etter kulturminneloven, eller det er gitt bestemmelser om sikring av verneverdier i reguleringsplan, kan det være krevende å gi tillatelse til, samt å gjennomføre søknadspliktige tiltak.

Med forslaget som nå foreligger vil kommunen få større handlingsrom til å gi unntak fra krav i plan- og bygningslovgivningen. Dette gir større mulighet til å løse utfordringer som for eksempel tomme lokaler og manglende liv i bysentrum. Forslaget legger også bedre til rette for å unngå at viktige kulturverdier reduseres. Forslaget vil gi større fleksibilitet og insentiver for bolig- og bygningseiere til å oppgradere byggverk til høyere standard, uten å gå på bekostning av personsikkerhet. På denne bakgrunn vil forslaget bidra til aktiv bruk og gjenbruk av bygningsmassen, og dermed hindre at byggverk forfaller, noe Bergen kommune er svært opptatt av.

Videre vil Bergen kommune støtte nytt forslag som gir kommunen rett til å rive og fjerne «eierløse» byggverk. Etter dagens regelverk kan pålegg kun rettes til den med juridisk rådhighet over bygget. Det forekommer imidlertid tilfeller der det ikke finnes en ansvarlig å rette pålegg til, og hvor kommunen er avskåret både fra å gi pålegg om riving og selv gripe inn for å rive byggverket eller installasjonen. Det har vært tvil om hva bygningsmyndighetene kan gjøre i tilfeller med såkalte "eierløse" byggverk, og det er Bergen kommunes klare oppfatning at det er uheldig når slike byggverk eller installasjoner utgjør fare eller sjenanse for omgivelsene. Forslaget som departementet nå foreslår gir kommunen en mulighet til å gripe inn.

Til oppheving av § 31-6

Bergen kommune tar forbehold når det gjelder forslaget om å oppheve denne bestemmelsen. Bakgrunnen for dette er at det ikke fremkommer klart av høringen at kommunen beholder de boligpolitiske virkemidlene denne bestemmelsen åpner for i dag. Bergen kommune er derfor engstelig for at en oppheving vil resultere i redusert fleksibilitet og handlekraft for kommunene.

Bestemmelsen har sitt grunnlag i boligpolitiske hensyn, og gir kommunen mulighet til å hindre at boliger forsvinner som følge av bruksendring, riving, sammenslåing av boliger eller annen ombygging. Ved å gjøre § 31-6 gjeldende i kommuneplanen, får kommunen en "ekstra" særskilt hjemmel til å vurdere egnethet, og eventuelt gi avslag, på søknad om tiltak som nevnt i bestemmelsen dersom det ikke gir en "forsvarlig utnyttning av boligmassen", jf. § 31-6 andre ledd – selv om tiltaket for øvrig er i samsvar med regelverket. Etter andre ledd, andre punktum kan det stilles vilkår om at berørte beboere skal skaffes erstatningsbolig. Det er dermed ikke bare reguleringsmessige og byggetekniske hensyn som er relevante ved søknader om "særskilt tillatelse" etter bestemmelsen. Etter § 31-6 tredje ledd kan kommunen kreve at bolig som er gjort om i strid med planbestemmelse etter første ledd, settes i stand slik at den kan tjene sitt opprinnelige formål.

Departementet anfører at bestemmelsen i § 31-6 er overflødig, bl.a. fordi den har blitt lite brukt i kommunene. I Bergen kommune ble imidlertid bestemmelsen nylig implementert i ny kommuneplan for Bergen, vedtatt 19.06.2019. Oslo kommune har også vedtatt at pbl § 31-6 kommer til anvendelse i sin KPA. I Bergen kommune tas § 31-6 i bruk fordi det er behov for flere boligpolitiske virkemidler for å sikre en forsvarlig forvaltning av den eksisterende boligmassen. Boligprisene er under press, og det er tendenser til at investorer som tyr til hyblifisering og kommersiell korttidsutleie utkonkurrerer ordinære boligkjøpere. En slik utvikling medfører mindre stabile bomiljø, med de samfunnsøkonomiske konsekvensene det får. Gjennom erfaringer med områdesatsinger og byfornyelse vet kommunen at reparasjon av bomiljø er tid- og kostnadskrevende. Kommunen har i sin samfunnsdel satt seg som mål å ta en mer aktiv rolle for å sikre et variert og mangfoldig bomiljø.

Bergen kommune utelukker ikke at § 31-6 er moden for revisjon, men mener det vil være å gå for langt å fjerne bestemmelsen i sin helhet og at utredningen heller ikke gir grunnlag for å gå så langt i forslaget. Som fordeler ved forslaget om oppheving er det trukket frem at det vil gi økt likebehandling, et argument som ikke treffer helt når § 31-6 forutsettes satt i kraft der kommunen ser særskilt behov for det, og utredningen ikke kan vise til forskjellsbehandling innenfor de områdene bestemmelsen har vært tatt i bruk. Oppheving skal også gi økt effektivisering, men denne effekten må antas å være liten i den store sammenheng, når det samtidig pekes på at virkemiddelet er lite brukt.

Bergen kommune finner at det ikke er tilstrekkelig belyst at kommunen beholder sitt handlingsrom ved å kun overføre ordlyden «deling av boenhet i hybler» fra § 31-6 første ledd bokstav c til plandelen, jf. forslag til ny tekst i pbl § 12-7 nr. 2 og i § 11-9 nr. 5. Bergen kommune er imidlertid svært positiv til at plandelen får tilføydd disse bestemmelsene.

§ 31-6 har også bestemmelser som retter seg mot bruk av boliger til forretningslokale, herunder hotell eller annet herberge. Denne del av bestemmelsen er ikke foreslått videreført. I høringen er for øvrig omtalen av adgangen til å regulere bruk i reguleringsplan vagere enn i KMDs tolkningsuttale datert 16.04.2018, der det framgår «*Vi gjør oppmerksom på at pbl. § 12-7 nr 2 gir kommunen nokså vid adgang til å lage reguleringsplanbestemmelser blant annet om bruk av bygninger, herunder oppstille forbud eller restriksjoner mot enkelte former for bruk. Eventuelle reguleringsbestemmelser må «fremme eller sikre formålet med reguleringen». Kommunen kan gjennom ovennevnte bestemmelser innføre restriksjoner eller forby at boliger brukes til airbnb/hotellvirksomhet*». Bergen kommune mener det må avklares om denne forståelsen fortsatt kan legges til grunn.

Departementet viser til at det vil bli laget egne regler i plan- og bygningslovgivningen om hyblifisering, noe som er positivt ut fra hensynet til forutsigbarhet og likebehandling. Dersom

rammene for hva som skal anses som hybel settes snevrere enn det som er lagt til grunn i praksis så langt, kan imidlertid flere kommuner også oppleve dette som en innsnevring i handlingsrommet.

Departementet opplyser at det vil bli gitt overgangsbestemmelser dersom pbl § 31-6 oppheves. Bergen kommune mener det er viktig at en slik overgangsperiode gis tilstrekkelig varighet, da kommuner kan ha implementert bestemmelsen i kommuneplanen, og revidering av kommuneplanen normalt tar noe tid. Det er for øvrig uheldig at bestemmelsen i § 31-6 ikke bare foreslås opphevet, men at bestemmelsen også i sitt innhold foreslås endret til å omhandle «Plikt til å frakoble vann- og avløpsledning», slik at henvisninger til pbl § 31-6 i lokalt planverk lettere kan misforstås.

#### Til endring av § 21-6

Bergen kommune viser så til departementets forslag om å endre pbl § 21-6. Bestemmelsen sier at bygningsmyndighetene ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold ved behandling av søknader om tillatelse. Departementet legger frem to alternative forslag til endring av nevnte bestemmelse. Alternativ nummer to legger opp til at bygningsmyndighetene kan se helt og holdent bort fra selv klare, uomtvistelige privatrettslige hindringer, som for eksempel at tiltaket søkes oppført på annen manns grunneiendom. Dette alternativet vil etter Bergen kommunes oppfatning være ressursbesparende for det offentlige, og mer i tråd med den opprinnelige intensjonen om at bygningsmyndighetene ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold. Ulempen er imidlertid at forslaget kan støte mot den alminnelige rettsoppfatning, ved at grunneieren kan risikere å måtte ta ut midlertidig forføyning for å hindre eventuell realisering av tiltaket. Videre risikerer en ved innføring av dette alternativet, at tiltakshaver spekulerer i at resultatet vil ordne seg i etterkant, og at det gis tillatelser til tiltak som senere vil vise seg å være uavklarte eller ulovlige.

Bergen kommune stiller seg derfor bak det første alternativet om plikt for tiltakshaver til å legge frem dokumentasjon ved søknad om tillatelse, som viser at han/hun har de rettigheter som søknaden forutsetter. Denne plikten avgrenses til de tilfeller hvor tiltakshaver skal bygge på annen manns grunneiendom. Dette alternativet kan imidlertid også reise utfordringer, særlig med hensyn til hva som utgjør god nok dokumentasjon. Det kan ikke forventes at kommuner skal tolke privatrettslige avtaler, dette er forhold som domstolene er best egnet til å vurdere. Dette alternativet er tilsvarende det som i dag praktiseres etter § 29-4 tredje ledd bokstav a), hvor kommunen, ved skriftlig samtykke fra eier av naboeiendom, kan tillate plassering av bygg nærmere nabogrensen enn 4 meter. Når det er åpenbart at tiltakshaver ikke har den privatrettslige rådighet over den aktuelle eiendom, er det rimelig at tiltakshaver fremlegger rettslig avklaring før søknaden behandles etter plan- og bygningsloven.

#### Til endring av § 29-2

Bergen kommune støtter også forslaget om å innta bestemmelse om historiske, arkitektoniske og kulturelle verdier i § 29-2, noe som innebærer at meningsinnholdet i dagens § 31-1 flyttes til § 29-2, som regulerer ivaretagelse av visuelle kvaliteter i alle bygg. Det påpekes at formuleringen "gode visuelle kvaliteter" betyr at lovens krav til det visuelle uttrykket beror på faglige kvalitetsnormer, og ikke på personlige oppfatninger av om et tiltak kan anses som "pent" eller "stygt". Plan- og bygningsloven § 29-2 er dessuten, i motsetning til § 31-1, en selvstendig avslagshjemmel. Bergen kommune mener at dette bidrar til at hensynet til bevaring fortsatt kan ivaretas av kommunen i byggesaksbehandlingen. Etter Bergen kommunes oppfatning er det naturlig at en bestemmelse som blant annet skal ivareta estetiske hensyn, også omfatter hensyn til historiske, arkitektoniske og andre kulturelle verdier knyttet til fasaden av et byggverk, det fremstår som mer logisk at § 29-2, som skal ivareta visuelle (estetiske) kvaliteter av byggverk, også tar hensyn til historiske, arkitektoniske og andre kulturelle verdier knyttet til fasaden av et byggverk.

Bergen kommune vil spesielt bemerke at en ved eventuell lovendring er opptatt av bestemmelsen fortsatt underlegges kommunens frie skjønn, og derved at formuleringen «skal» videreføres til fordel for «kan». Det forhold at bestemmelsen er underlagt kommunens frie skjønn, har betydning for Fylkesmannens behandling av eventuell klage. Etter

forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum skal klageinstansen legge stor vekt på det kommunale selvstyret.

#### *Hyblifisering og korttidsutleie*

Bergen kommune har også gjennomgått Del 2 av høringsnotatet vedrørende regulering av hyblifisering og korttidsutleie i eierseksjonsloven og plan- og bygningsloven.

Bergen kommune viser til at dette er et tema Bergen kommune er svært opptatt av, og at en tidligere har etterspurt reguleringsforslag knyttet til hyblifisering, jf blant annet i kommunens høringsuttalelse av 13.08.2018 vedrørende «*Forslag til skjerpet ervervsbegrensning og regulering av korttidsutleie*». Bergen kommune viser til at spørsmål omkring korttidsutleie av boliger gjennom formidlingstjenester som Airbnb o.l. har fått økende oppmerksomhet den senere tid både lokalt, nasjonalt og internasjonalt. En eksplosiv vekst med dreining mot mer kommersialisering har gitt uttalte behov for regulering av de ulike utleiekonseptene. I likhet med andre europeiske byer, merkes tendensen også i Bergen av at sentrumsleiligheter kjøpes opp i stor skala av profesjonelle aktører med formål om korttidsutleie og «hyblifisering». Det er et faktum at Bergen opplever en utvikling som trekker i retning av det en ser i andre store byer. Bergen kommune har ved flere anledninger mottatt henvendelser med beskrivelse av ulike problemer som sameier har erfart med intensiv utleie. Eksempler er økt belastning på fellesarealer, økt støy, økt fremmedgjøring i naboforhold, utfordringer knyttet til brannsikkerhet (blokkering av rømningsveier mv.), samt økte kostnader til vedlikehold, forbruk (renovasjon, varmtvann mv.) og administrasjon. Det fremheves at hyblifisering og korttidsutleie oppleves som et stort problem der det skjer, og at det kan lede til nabokonflikter og et utrivelig bomiljø. I tillegg fører hyblifisering til at det som i utgangspunktet er store boliger, gjøres om til små hybler. Mindre og potensielt rimeligere hybler kan være en god løsning for eksempelvis studenter og pendlere, og dekker følgelig et viktig samfunnsbehov. Samtidig kan utstrakt hyblifisering i enkelte områder føre til færre egnede boliger for barnefamilier, gjerne i sentrumsnære strøk i de største byene. Det er derfor svært viktig at både innbyggerne privatrettslig, og det offentlige, blir utstyrt med virkemidler som kan gjøre at en kan få kontroll med denne utviklingen før det er for sent.

Eksisterende regelverk kan i noen grad begrense mulighetene for hyblifisering. Etter eierseksjonsloven kan seksjonseier fritt leie ut sin boligseksjon og foreta mindre bygningsmessige endringer inne i boligen. Adgangen til å begrense seksjonseiers rådighet, er snever. Hyblifisering kan imidlertid utgjøre en søknadspliktig bruksendring, og kommunen kan også gi bestemmelser om bruk av egen boligmasse. Slik Bergen kommune ser det, er kommunens muligheter etter dette regelverket likevel begrensede, reglene er til dels også vanskelig tilgjengelige. Bergen kommune ser derfor svært positivt på at det nå jobbes med klarere og mer konkrete regler for korttidsutleie og hyblifisering.

Bergen kommune ser klare fordeler med departementets forslag om en regel om hyblifisering også i eierseksjonsloven, som bare blir gjeldende for eierseksjoner, og har ingen øvrige merknader til det. Utfordringene med hyblifisering er imidlertid aktuell også for andre boliger enn eierseksjoner.

Bergen kommune er positiv til forslaget som nå foreligger, hvor deler av innholdet i det som i dag er § 31-6 flyttes over i lovens plandel. Videre at det gis en direkte hjemmel i § 11-9 nr. 5 til å gi kommuneplanbestemmelser om deling av boenheter til hybler, samt at det nå gis en klar hjemmel til å gi samme type bestemmelser på reguleringsplannivå. Det vises samtidig til våre kommentarer til forslag om oppheving av § 31-6 ovenfor.

Bergen kommune ser samtidig et stort behov for klargjøring fra lovgivers side om når endring, herunder hyblifisering, av boenheter utløser krav om bruksendringstillatelse etter plan- og bygningsloven. En ser derfor frem til endringer byggesaksforskriften som skissert i høringsnotatet.

#### *Ladepunkt for elbiler*

Bergen kommune har også gjennomgått høringsnotatet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedrørende Ladepunkt for elbiler. Bergen kommune ser det som positivt at det nå legges til rette for at de som bor i borettslag og sameier skal få rett til å sette opp ladepunkt og at det både gjelder de som har egen parkeringsplass og de som har rett til parkering på fellesareal. Det er også positivt at det begrenses til allerede eksisterende

parkeringsareal slik at man ikke risikerer at grøntarealer blir brukt til parkering. Ut ifra et resursperspektiv er det fordel at flere beboere deler ladepunkt og dette bør etterstrebes så langt det er mulig. Bergen kommune ser at tiltaket vil medføre økte kostnader, men ser det som en investering i sameiet eller borettslaget. Hvis ladepunktet settes opp på et område der alle seksjonseiere/andelseiere har tilgang, er det naturlig å anse det som et felles gode for beboerne. I så fall er det naturlig at ladepunktet betales av fellesskapet, og blir en del av felleskostnadene. Bergen kommune har for øvrig ikke merknader til forslaget.

Avslutningsvis vil Bergen kommune berømme departementet for å gripe fatt i viktige boligpolitiske problemstillinger for eksisterende bebyggelse og bomiljø. Bergen kommune peker samtidig på at de større bykommunene, og noen turistdestinasjoner, står overfor særlige boligpolitiske utfordringer knyttet til boligmarkedet og press på boligprisene. Dette krever økt oppmerksomhet fremover, slik at folk flest fortsatt kan bosette seg sentralt i byene. I arbeidet med å forenkle regelverket i pbl må departementet samtidig ta høyde for at kommunene fortsatt vil ha behov for ulike verktøy som kan tilpasses ulike situasjoner for å sikre en mer sosialt bærekraftig boligpolitikk.

Ulike former for eierrådighet for boliger påvirker beboersammensetningen. Adgangen til å regulere fordeling mellom eie og leie-enheter i nye boligprosjekt (slik de gjør i bl.a. Tyskland) er ett av de boligpolitiske virkemidlene vi håper departementet vil se nærmere på fremover. Kommunen har ansvar for å tilrettelegge for tilstrekkelig boligforsyning ut fra estimert befolkningsvekst. Samtidig må den generelle boligforsyningen være variert og ha gode kvaliteter for å tilrettelegge for mangfoldige bomiljø og ivareta sosial bærekraft. Koblingen mellom kvalitet og boligforsyning er viktig, og bør komme klarere frem, bl.a. i statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging. Husbankens mandat og virkemiddelapparat bør vurderes utvidet for å fange opp og bygge opp under dette.

Med hilsen  
BBU- kommunaldirektørens stab

Morten Børslid - seksjonsleder  
Jasmin Ighoubah - rådgvier

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*