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

Tolkningsuttalelse | Dato: 22.04.2015 | Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Mottager: Bergen kommune
Vår referanse: 15/1439-2

Vi viser til e-post av 17. mars. Henvendelsen knytter seg til en konkret sak som kommunen for tiden har til vurdering, som i korte trekk gjelder spørsmålet om endring fra bolighus til hybelhus er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven.

Ansvaret for å behandle saker etter plan- og bygningsloven er gjennom plan- og bygningsloven delegert til kommunene. Vi gjør derfor oppmerksom på at vi ikke har anledning til å gå inn i vurderinger av saker som ligger til behandling i kommunen, herunder hvordan en konkret byggesak skal løses. Vi vil i det følgende gi noen generelle merknader til henvendelsen.

**1. Begrepene hybel/hybelhus/hyblifisering er ikke definert i byggteknisk forskrift**

I e-posten er det gitt uttrykk for at kommunen har problemer med å finne definisjon av begrepene hybel/hybelhus/hyblifisering. Det finnes ingen offisiell definisjon i byggteknisk forskrift av disse begrepene. Begrepet hybelhus ble tidligere brukt i byggeforskriftene av hhv. 1985 og 1987[1], men uten at dette var definert nærmere.

Når det gjelder den ordinære forståelsen av begrepet ”hybel” er dette et enkeltrom i en eksisterende bolig som benyttes til utleie, og hvor man deler kjøkken, bad og wc med enten andre ”hybler” eller med primærboligen. Hybelen er en del av boligen og inngår i samme branncelle.

**2. Avgrensning mot etablering av selvstendig boenhet**

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har på vegne av departementet sendt ut høringsnotat med forslag til forenklinger for eksisterende bygg. I høringsnotatet er det lagt frem forslag om en ny bestemmelsen i byggesaksforskriften som presiserer nærmere når det oppstår en søknadspliktig (selvstendig) boenhet. Departementet legger imidlertid til grunn at dette ikke er relevant i foreliggende sak, og går derfor ikke nærmere inn på dette.

## 3. Endring fra enebolig til hybelhus/-kollektiv

Som departementet tidligere har gitt uttrykk for bl.a. i sak 03/3724, vil det innenfor en selvstendig boenhet kunne forekomme forskjellige former for bruk innenfor formålet bolig uten at dette nødvendigvis krever søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven. Det er ikke plan- og bygningslovens intensjon å detaljregulere husstandens bruk av egen bolig. Utleie av hybel i egen bolig er i utgangspunktet helt uproblematisk og ikke noe som vedgår bygningsmyndighetene. Det at det etableres flere bad og soverom i en bolig er heller ikke i seg selv tilstrekkelig til å hevde at boligens status endres.

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.

### *3.2.Når foreligger det en søknadspliktig bruksendring?*

I byggesaksforskriften § 2-1 er det nærmere presisert hva som menes med bruksendring. Bestemmelsen lyder (delvis gjengitt):

*Bruksendring er søknadspliktig dersom*
*a. byggverk eller del av byggverk tas i bruk til eller blir tilrettelagt for annet enn det som følger av tillatelse eller lovlig etablert bruk,*

*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 (...)*

Generelt kan en si at det foreligger en søknadspliktig bruksendring dersom det skjer en endring i forhold til hva kommunen tidligere har gitt tillatelse til eller det som følger av lovlig bruk.

*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 uttalte følgende i avsnitt 44 og 49 vedrørende bruksendring:

*Høyesterett har i Rt-1983-1067 på side 1081 uttalt at det "ikke skal trekkes vide grenser for adgangen til uten tillatelse fra bygningsmyndighetene å foreta bruksendringer", og at det avgjørende er "om det foretas en forandring av virksomhetens karakter som er av betydning ut fra de formål bygningsloven skal tjene".*

……

*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. <u>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.</u> Etter min mening forelå det et slikt behov, og på denne bakgrunn finner jeg at det standpunkt kommunen tok til spørsmålet om det var nødvendig med bruksendringstillatelse, var faglig fullt forsvarlig.* (vår understreking)

*3.4.Relevante momenter ved vurderingen av om det foreligger søknadspliktig bruksendring*

Det er ikke mulig å gi en uttømmende oversikt over momenter som kan være relevante ved vurderingen av om det foreligger en søknadspliktig bruksendring. Vi vil i det følgende nevne noen momenter som er trukket frem særlig i forvaltnings- og rettspraksis:

- *Hva er formålet med virksomheten/bruken?*

  Det må vurderes om formålet med virksomheten/bruken hovedsakelig er boligformål. Men også her må det tas enkelte forbehold. I en tidligere uttalelse[2] , som gjaldt grensen mellom bolig og institusjon, ble det gitt uttrykk for at det ikke er tilstrekkelig å si at dersom formålet for beboerne er å bo, så er det en bolig ettersom dette i sin ytterste konsekvens vil kunne bety at et *"alders/sykehjem med mange beboere og et ikke ubetydelig antall ansatte, vil være bolig. Institusjonen er deres hjem, formålet deres med å være der er å bo. Beboerne har som oftest meldt flytting til institusjonen og har ingen annen adresse."*

- *Hvilken virkningen har tiltaket har for beboerne i strøket?*

  Det som er relevant i denne sammenheng er om tiltaket f. eks. medfører økt støy, økt parkeringsbehov og trafikkbelastning.

- *Vil den nye bruken kreve oppfyllelse av bestemte bygningstekniske eller andre krav etter pbl eller byggteknisk forskrift enn nåværende bruk*?

  I byggesaksforskriften § 4-1 første ledd bokstav b nr. 1 er det gjort unntak for flytting, fjerning eller oppsetting av lettvegger innenfor en branncelle. Forutsetningen for unntaket i byggesaksforskriften er at tiltaket ikke medfører vesentlige endringer i de forutsetninger for planløsning som er godkjent av kommunen. Brannsikring, nødvendig lys, tilgjengelighet og ventilasjon mv. må også opprettholdes. Dersom endring i bruken enten medfører at boligen endrer risiko- og brannklasse etter byggteknisk forskrift eller utløser andre krav etter byggteknisk forskrift, kan det tyde på at det foreligger bruksendring.

- *Forholdet til teknisk infrastruktur (vei, vann og avløp)*

  Vil den endrede bruken få betydning for parkeringsforhold, utenomhusareal, atkomstforhold el.l.?

- *Har det skjedd en økning i antall beboere utover det som følger av en vanlig familiesituasjon?*

Antall beboere kan være av betydning for om det har skjedd en bruksendring. Det er ikke mulig å tallfeste nøyaktig hvor grensen går. Det foreligger ikke noe rettspraksis eller forvaltningspraksis som tilsier at det må foreligge en kvalifisert endring[3] for at det skal inntre krav om søknad om bruksendring. Så lenge bruken knytter seg til ordinær beboelse, så antar vi derfor at det må en viss økning til av antall beboere før det oppstår en søknadspliktig bruksendring.

*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.

*3.6.Avslag på søknad om bruksendring må ha hjemmel i lov, forskrift eller plan*

For ordens skyld understrekes det at kommunens rett til å kreve søknad om bruksendring ikke er ensbetydende med at det foreligger adgang til å avslå en slik søknad. Hensikten med å sende inn søknad om bruksendring er at kommunen skal få muligheten til å vurdere om endringene berører hensyn som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. For å kunne avslå en slik søknad, må imidlertid kommunen kunne vise til avslagshjemmel i plan- og bygningsloven eller arealplan.

**4. Oppdeling av bruksenhet etter pbl. § 31-6 jf. § 20-1 første ledd bokstav g**

Fysisk ominnredning (eller oppdeling) av bolig til hybel kan også utløse krav om søknad og tillatelse etter pbl. § 31-6 første ledd nr. 2 bokstav c) jf. § 20-1 første ledd bokstav g.

*4.1.Sammenslåing og oppdeling av bruksenhet er søknadspliktig uavhengig av kommuneplan*

Det følger av § 20-1 første ledd bokstav g at oppdeling eller sammenføyning av bruksenheter i boliger samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig, er søknadspliktig. I boken av Pedersen, Sandvik m.fl., *Plan- og bygningsrett Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner* (2. utgave) på side 562, kan det synes som om det legges til grunn at søknadsplikten for oppdeling og sammenføyning etter § 20-1 første ledd bokstav g er avhengig av at det er gitt kommuneplanbestemmelse etter § 11-9 nr. 5, jf. § 31-6. Dette medfører i så fall ikke riktighet. Søknadsplikten som følger av § 20-1 første ledd bokstav g

gjelder uavhengig av om det er gitt kommuneplanbestemmelse. Hensikten med kommuneplanbestemmelse i medhold av § 31-6, er derimot at kommunen får utvidet handlingsrom til å avslå, se punkt 4.3 nedenfor.

*4.2.Plan- og bygningsloven § 31-6 skal ivareta boligpolitiske hensyn*

Plan- og bygningsloven § 31-6 er en videreføring av pbl.85 § 91 a, som kom inn i bygningsloven av 1965 i 1984. Ved vurderingen etter pbl. § 31-6 skal ikke bygningsmyndighetene bare ha reguleringsmessige og bygningstekniske hensyn for øyet, men også det forhold å sikre en forsvarlig utnyttelse av boligmassen i kommunen, se bl.a. Ot. prp. nr. 66 (1983-84) side 7 samt rundskriv H-18/84 om opphevelse av boligformidlingsloven og samordning av husleielovens og bygningslovens bestemmelser om bruksendring og riving mv.

*4.3.Kommuneplanbestemmelse i medhold av pbl. § 31-6 gir hjemmel til å avslå tiltak selv om det er i samsvar med lov, forskrift og plan*

Det følger av pbl. § 31-6 første ledd at det er opp til kommunen selv å bestemme gjennom kommuneplanbestemmelser (tidligere vedtekt) om den vil ha slike regler for å sikre seg mot at boligmassen blir for sterkt redusert i område med sterkt press på boligområde.

Dersom pbl. § 31-6 er gjort gjeldende innen kommunen i kommuneplanen, jf. pbl. § 11-9 nr. 5, gir dette kommunen hjemmel til å avslå søknad om bruksendring, riving, oppdeling eller sammenføyning etter § 20-1 selv om tiltaket i utgangspunktet er i tråd med plan, lov og forskrift, se bl.a. rundskriv H-18/84 samt Gyldendal Rettsdatas kommentarutgave til plan- og bygningsloven.

Vi er for øvrig kjent med at Bergen kommune utarbeidet en vedtekt[4] bl.a. med hjemmel i pbl.85 § 91 a. Det er imidlertid uklart for departementet om nevnte vedtekt for Bergen fortsatt gjelder eller om kommunen har avløst denne med kommuneplanbestemmelser. Vi gjør i denne forbindelse oppmerksom på pbl. § 34-2 niende ledd hvor det fremgår at kommunale vedtekter med hjemmel i pbl.85 § 91 a faller bort senest 8 år etter ikrafttredelsen av plandelen av loven, som var 1. juli 2009.

## 5. Forholdet til plan

*5.1.Forbud mot hybler med mer i reguleringsplan*

Kommunen kan også i reguleringsbestemmelser for et bestemt område legge inn restriksjoner mot oppdeling av bolig til hybler, jf. pbl. § 12-7 nr. 2[5]. Eventuelle reguleringsbestemmelser må ”fremme eller sikre formålet med reguleringen”. Det følger av rettspraksis at dette gjelder formålet / hensikten med reguleringsplanen som sådan, og ikke bare reguleringsformålet som fastsettes for det enkelte område etter § 12-5[6].

Slik vi har forstått har Bergen kommune i sin reguleringsplan for området den aktuelle boligen ligger i, innført forbud mot at bl.a. eksisterende familieleiligheter deles opp til hybler. Kommunen er nærmest til å selv å vurdere betydningen av planbestemmelsen for den aktuelle saken.

*5.2.Krav i kommuneplanen til parkeringsplasser*

Det kan også være at kommunen har egne bestemmelser i kommuneplanen vedrørende behov for parkeringsplasser, jf. pbl. § 11-9 nr. 5. Dersom kommunen ønsker å gi bestemmelser om parkering for et *bestemt område*, kan det gis reguleringsbestemmelser om dette, jf. pbl. § 12-7 nr. 7. Kommunen kan i et slikt tilfelle bestemme antall parkeringsplasser, hvor parkering skal skje og hvilke boenheter den skal betjene.

Vi har for ordens skyld vedlagt kopi av departementets brev datert 12. februar 2015 som omhandler hybler og krav til parkering.

---

[1] Se byggeforskriftene av 1987 36:1 andre ledd. Brannvernbestemmelsene for overnattingssteder i kapittel 36 kunne gjøres gjeldende av kommunen. Dersom kapittel 36 ikke var gjort gjeldende, kom kapittel 31om brannvern for boliger til anvendelse.

[2] Sak 89/4624. Uttalelsen er tilgjengelig på www.rettsdata.no

[3] Se merknaden til § 93 i Ot. prp. nr. 1 for 1964-65: *”I annet ledd har departementet sløyfet uttrykket ”vesentlig” foran ordene ”annet formål enn forutsatt i den tillatelse som er gitt”. Det må etter departementets oppfatning være tilstrekkelig at den påtenkte bruksendring vil bryte med forutsetningene for byggetillatelsen. Derved må den antas i alminnelighet å ha den betydning at det er grunn til å kreve tillatelse fra bygningsrådet.”*

[4] Sist endret ved forskrift 22. juni 2009 nr. 1178.

[5] Videreføring av pbl.85 § 26.

[6] Se bl.a. Rt-1993-278  (Gaulosen)