



DIREKTORATET
FOR BYGGKVALITET



Veiledning om byggesak

Kapittel 2 Tiltak som krever søknad og tillatelse

Kapittel 2 Tiltak som krever søknad og tillatelse

Innledning

Søknadsplikten for tiltak som omfattes av plan- og bygningslovgivningen følger i utgangspunktet direkte av lovens kapittel 20. Da lovteksten ikke alltid gir rom for alle relevante presiseringer, gis det i visse tilfelle utfyllende bestemmelser i forskrift.

Dette kapittelet gir forskrifter som på enkelte områder utdypet søknadsplikten som følger av pbl. § 20-2. Kapittel 2 gir forskrifter om søknadsplikten for bruksendring i § 2-1.

Paragraf 2-2 som presiserte søknadsplikten for våtrom, er opphevet. Søknadsplikt for våtrom følger av pbl. § 20-2. Se § 4-1 første ledd bokstav c nr. 3 om hvilke våtromsarbeider som er unntatt fra søknadsplikt. Kravet om kontroll av søknadspliktig våtrom følger av § 14-2 første ledd.

At et tiltak omfattes av søknadsplikt innebærer at tiltakshaver må ha tillatelse før tiltaket kan settes i verk. Dersom tiltaket er i strid med planvedtak eller materielle krav i lov eller forskrift, må tiltakshaver eventuelt også få innvilget dispensasjon fra aktuelle bestemmelser før tiltaket kan igangsettes, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 311.

Endringshistorikk

01.04.14. Presisering av unntak fra krav om søknad for våtrom. 01.07.15. Lagt inn oppdaterte lov- og forskriftshenvisninger.

§ 2-1. Bruksendring

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, eller
- c. tilleggsdel tas i bruk til hoveddel eller omvendt.

Veiledning

En må søke om tillatelse til bruksendring når et byggverk skal tas i bruk til noe annet enn det byggverket opprinnelig var godkjent for eller lovlig brukt til. Tilsvarende gjelder for tilrettelegging for annen bruk. Det gjelder også når bruksendringen gjelder del av en bygning, for eksempel å innrede kjellerboder til kjellerstue. Grunnen til dette er at ny bruk kan medføre nye krav til byggverket eller bruken av byggverket, for eksempel knyttet til brannsikkerhet eller påvirkning på omgivelsene. Veiledningen forklarer nærmere formålet med bestemmelsen og gir eksempler på søknadspliktige tilfeller.

Innledning

Ved behandling av Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) tilføyet Stortinget en forskriftshjemmel til pbl § 20-1, som et nytt tredje ledd, for å få hjemmel for forskrifter om søknadsplikt. Dette for å klargjøre nærmere hva som skal forstås som ”bruksendring” i plan- og bygningslovgivningens forstand, jf. Innst. O. nr. 50 (2008-2009) s. 8.

Søknadspliktig bruksendring defineres for at tiltakshavere lettere skal forstå at de endringer de ønsker å gjennomføre kan bli berørt av plan- og bygningslovgivningens krav, og at de derfor må søke om tillatelse til bruksendring. Da grensen mellom bruksendring, vesentlig utvidelse og endring av tidligere drift eller bruksmåte kan være flytende, skilles det ikke mellom dem i forhold til de materielle kravene, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 39 (1993-94) s. 157. Derfor omfatter søknadsplikten i pbl. § 20-2 også ”vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift”, tilsvarende også i pbl § 31-2, som gir reglene for hvordan bl.a. bruksendring av byggverk kan gjennomføres.

Pbl. § 20-1 første ledd bokstav d omfatter bruksendring av tiltak som nevnt under bokstav a, dvs. bygning, konstruksjon eller anlegg. Enkelte bruksendringer kan forestås av tiltakshaver selv, jf. forskrift til pbl. § 20-4 i byggesaksforskriften § 3-1 bokstav c. Dette berører ikke omfanget av søknadsplikten for bruksendringer.

Tidligere krav til søknad om bruksendring er videreført i ny plan- og bygningslov med presiseringer. Når et bygg er oppført, skal det brukes til det formålet og på den måten det er gitt byggetillatelse til. Hvis byggverket skal brukes på en annen måte enn tidligere forutsatt, kreves søknad om og tillatelse til dette. Grunnen til dette er at ny bruk kan medføre nye krav til bygnings- og bruksmessige forhold, for eksempel brannsikring, og andre forutsetninger for virksomheten i bygget. Ny bruk kan også medføre en annen påvirkning på omgivelsene enn opprinnelig forutsatt, for eksempel fordi det blir mer trafikk, større behov for parkeringsplasser, endret struktur i nærmiljøet (boligstrøk/næringsstrøk) osv. Praxis, også rettspraksis, har vist at det kan være vanskelig å avgjøre om endret bruk omfattes av lovens begrep ”bruksendring”, da det ikke er nærmere definert i loven. Derfor er det viktig at kommunen som bygningsmyndighet – ved en søknad om bruksendring – får anledning til å vurdere saken.

Det sentrale punktet når det gjelder spørsmålet om søknadsplikt er altså ikke om kommunen har noe å innvende mot endret bruk, men at kommunen skal få muligheten til å vurdere eventuell ny bruk i forhold til någjeldende bestemmelser for arealdisponering og bygnings- og bruksmessige krav, dvs. om endringene berører hensyn som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta.

Hjemlene for krav til tiltaket følger i utgangspunktet av pbl. kap. 31 Krav til eksisterende byggverk og pbl. § 31-2 Tiltak på eksisterende byggverk. Særlige krav til bruksendring av bolig kan innføres ved kommuneplanbestemmelser i medhold av pbl. § 31-6, til erstatning for eventuell vedtekt til tidligere pbl. § 91 a. Tilpassing av tekniske krav til eksisterende byggverk kan kommunen i visse tilfelle tillate i medhold av pbl. § 31-2 fjerde ledd. Krav ellers til saksbehandling, ansvarsrett og de byggtekniske krav følger, som for andre tiltak, av loven, byggesaksforskriften og byggteknisk forskrift.

Søknadspliktige bruksendringer som innebærer trusler mot miljøverdier, så som natur- eller kulturminneverdier, kan også utløse krav om særskilt tillatelse etter annet regelverk. Kommunen har da ansvar for å samordne saksbehandlingen mot særlovmyndighetene, jf. § 6-2.

Til bokstav a

Av § 2-1 bokstav a følger at det er bruksendring når byggverk eller del av det tas i bruk til eller blir tilrettelagt for en annen bruk enn det formålet som tidligere er godkjent eller ellers er lovlig etablert. Hva som er lovlig bruk før endring skjer vurderes ut fra de bestemmelser og de forutsetninger som gjaldt den gang nåværende bruk ble lovlig etablert, herunder eventuelle vilkår i tillatelsen som ble gitt. Ny ønsket bruk må vurderes opp mot gjeldende plan- og bygningslovgivning for å se om nye krav kan komme inn i forhold til den nye bruken.

Det kan ikke legges til grunn at en bygning skal brukes til naust, dersom naustet er innredet til og fremstår som en hytte, og det ikke er lagt til rette for plassering av båt, fiskeredskap eller annet som hører til et naust, eller at det omsøkte eller opplyste ikke skal utgjøre den primære bruken. Tilsvarende ved innredning av kjellere til rom for varig opphold. Dersom det for eksempel er store vinduer, peis og/eller annen tilrettelegging for annet enn bodbruk i et rom som er angitt som bod, skal det legges til grunn hva rommet åpenbart framstår som, og ikke hva som er angitt i søknaden eller som lovlig bruk.

Det ovenstående vil være i samsvar med det departementet alt understreket i forarbeidene til bygningsloven av 1965 i Ot.prp. nr. 1 (1964-65) s. 121 om at endringen ikke behøve å være vesentlig, det var ”tilstrekkelig at den påtenkte bruksendring vil bryte med forutsetningene for byggetillatelsen”. Dette er fulgt opp av domstolene senere. Det er således karakteren av virksomheten – og behovet for å kunne vurdere den – som får betydning for hva som anses som bruksendring i relasjon til pbl. § 20-1 første ledd bokstav d og byggesaksforskriften § 2-1, og som medfører søknadsplikt.

Til bokstav b

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.

Til bokstav c

Bokstav c presiserer at å ta tilleggsdel av bygning i bruk til hoveddel eller omvendt er en søknadspliktig bruksendring. Særlig når tilleggsdel tas i bruk til hoveddel vil det kunne utløse nye bygningstekniske krav, men det kan også skje dersom del av hoveddel for eksempel tas i bruk til garasje med krav til brannsikring, tetting mot eksos og røyk mot andre deler av bygningen.

Begrepene hoveddel og tilleggsdel nyttes ellers i forbindelse med fastsetting av etasjetall i en bygning, jf. byggt teknisk forskrift § 6-1, og hvilke rom som inngår i begrepene er beskrevet i veiledningen til nevnte bestemmelse.

Nærmere om saksbehandlingen, vurderingene og eksempler

Forskriften søker å uttrykke karakteristikker og former for bruksendring i en generell form. Det minnes om at også endringer innenfor samme areal- eller bruksformål kan være bruksendring. Hvilke lov- og forskriftskrav som gjelder og som skal være vurderingsgrunnlag i det enkelte tilfelle for om tillatelse skal gis, må vurderes med utgangspunkt i pbl § 31-2 Tiltak på eksisterende byggverk, herunder hjemmelen i fjerde ledd til å unnta fra krav, eventuelt å stille kompenserende vilkår. En avgrensning kan også ligge i byggt teknisk forskrift § 1-2 om forskriftens anvendelse på særskilte tiltak. Kommuneplanbestemmelser i medhold av pbl § 31-6 om bruksendring av bolig kan også være relevant.

Nedenfor følger eksempler på typer av bruksendringer og vurderinger knyttet til dem for å lette bruken av det aktuelle regelverket.

Høyesteretts dom 2010-03-05, HR-2010-412-A

For å få med bakgrunnen for uttalelsene om bruksendring i saken, gjengis først sammendraget fra Lovdata:

“Saken gjelder spørsmål om en kommune er erstatningsansvarlig for ugyldig vedtak om å nekte bruksendring etter plan- og bygningsloven av 1985 § 93 første ledd bokstav c. Kommunens vedtak er ved rettskraftig dom blitt kjent ugyldig på grunn av manglende lovhjemmel, og den sentrale problemstilling for Høyesterett er hvor strengt ansvar kommunen har for ulovhjemlet myndighetsutøvelse innenfor plan- og bygningsretten. Høyesterett frifant kommunen. Det var ikke grunnlag for objektivt ansvar innen plan- og bygningsretten. Kommunens standpunkt om ikke å gi tillatelse til bruksendring fremsto som faglig sett fullt forsvarlig, og det var derfor heller ikke hjemmel for erstatning i medhold av arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 1.”

I dommen er bl.a. følgende uttalt – særlig siste avsnitt gjelder vurderingsmomenter i forhold til søknadsplikten:

“I forbindelse med Stortingets behandling av ny plan- og bygningslov har Kommunal- og regionaldepartementet i brev 18. november 2008 til Stortingets kommunal- og forvaltningskomité uttalt at Frostating lagmannsretts dom 8. desember 2006 « bygger ... på en uriktig forståelse av gjeldende rett ». På bakgrunn av behovet for å presisere bruksendningsbegrepet har departementet i plan- og bygningsloven av 2008 § 20-1 tredje ledd fått hjemmel for å gi forskrift om hvilke tiltak som krever søknad og tillatelse, se Innst.O.nr.50 (2008-2009) om endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen), side 45, jf. side 8.

Det er ikke nødvendig for meg å ta endelig stilling til om den lovforståelse som lagmannsrettens dom av 8. desember 2006 bygger på, er riktig. Avgjørende for om kommunen hefter på grunnlag av arbeidsgiveransvaret, er om kommunens lovforståelse var forsvarlig, og det mener jeg at den var. 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 utleie 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. 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.”

Rettstidende 1983 s. 1067

I et bygg ble det drevet bilservice, salg av bilrekvisita og campingvogner, senere også sportsutstyr. Bygningsrådet godkjente også det siste, men presiserte at ytterligere utvidelse eller omlegging av salgsvirksomheten ikke ville få godkjennelse. Eieren ønsket senere å leie ut deler av lokalene til et matsenter, og mente det ikke var en bruksendring som krevde bygningsmyndighetenes samtykke. Høyesterett fant at det var en bruksendring etter pbl § 93 annet ledd. Det måtte bero på en konkret vurdering om det forelå en bruksendring som krevde samtykke, jf. Rt. 1982 s. 1017. Drift av matsenter måtte sies å være av en annen karakter enn den virksomhet som tidligere hadde vært drevet. Endringen berørte de hensyn bygningsmyndighetene skulle ivareta.

Retts Tidende 1982 s. 1017

Høyesterett la til grunn at bruksendring fra lager for papir og kontorrekvisita til renseri krever bruksendringstillatelse. Retten anførte at det vil bero på en konkret vurdering om skifte fra en form for forretningsdrift til annen forretningsdrift krever bruksendringstillatelse. Renseri medfører ulemper og faremomenter, og går inn under bygningsloven § 80 om virksomhet som medfører "fare" eller "særlig ulempe". En overgang til virksomhet som forutsetter en slik særlig kontroll av bygningsmyndighetene må derfor være en bruksendring som ikke kan iverksettes uten bygningsrådets tillatelse etter § 93.

Vedlegg

Litteratur

Kommunal- og regionaldepartementets brev av 26.02.2004 til kommuner og fylkesmenn om "Asylmottak – kommunenes behandling etter plan- og bygningsloven".

Kommunal- og regionaldepartementets brev av 09.03.2007 til Verdal Senterparti "Behov for søknad om bruksendring ved endring til bruk for særskilte brukergrupper".

Endringshistorikk

01.07.11. Ingress lagt inn. Redaksjonelle endringer i veiledningen til bokstav a og b. 01.07.15. Lagt inn oppdaterte lovhenvisninger i innledningen.

§ 2-2. (Opphevet 1 jan 2012 ved forskrift 3 nov 2011 nr. 1100.)

Endringshistorikk

25.03.11. Presiseringer om bruk av selvbygger ved våtromsarbeid. Presiseringer av grensen for søknadsplikt. Lenke til våtromsblankett 5182. 01.07.11. Ingress lagt inn. 01.01.12 Bestemmelsen opphevet. Veiledningstekst tatt ut.