

TIL Kommunal- og moderniseringsdepartementet
FRA Advokatfirmaet Hjort DA v/Liv Zimmermann, Anders Evjenth, Jan Gudmund Aanerud og Linda Boldvik
DATO 27. februar 2018

Utredning om tidsbestemt bruk av tomme lokaler

Innhold

Del I: Innledning og avgrensning

1	Innledning	3
2	Avgrensninger	5
2.1	Avgrensningen til «tomme lokaler»	5
2.2	Tidsmessig avgrensning – tidsbestemt bruksendring	5
2.3	Suksessive bruksendringer	7
2.4	Geografisk avgrensning – «byer og tettsteder»	7
2.5	Oppsummering	9

Del II: Handlingsrommet innenfor gjeldende rett

3	Handlingsrommet innenfor gjeldende rett	10
3.1	Innledning	10
3.2	Arealplan	10
3.2.1	Generelt	10
3.2.2	Arealformål	12
3.2.3	Planbestemmelser	16
3.2.4	Tidsaspektet	17
3.2.5	Oppsummering	18
3.3	Søknadsplikt	18
3.4	Nabovarsling	19
3.5	Saksbehandling	20
3.6	Saksbehandlingstid	20
3.7	Ansvar	20
3.8	Samordning	21
3.9	Materielle krav	22
3.10	Tekniske krav	22
3.11	Veiledning og bistand	23

Del III: Vurderinger og endringsforslag

4	Unntak fra rettsvirkningen av planer – bruksdefinisjon for tiltaket	24
5	Sentrale hensyn og samfunnsmessige konsekvenser	27
5.1	Innledning	27
5.2	Mål og prinsipper for byggesaksbehandling	27

5.3	Årsaksforhold.....	28
5.4	Håndheving av suksessiv bruk.....	28
5.5	Gårdeierperspektivet.....	29
5.6	Konkurransforhold.....	31
5.7	Matrikkelføring.....	32
5.8	Gebyrbelegging.....	32
6	Alternativer for forenkling av regelverket – ulike løsningsmodeller.....	34
6.1	Samme modell som for reglene om plassering av midlertidige tiltak.....	34
6.2	Modell basert på asylmottakforskriften.....	36
6.3	Kommunen fastsetter prosessuelle og materielle krav etter en konkret skjønnsmessig vurdering.....	37
6.4	«Fast track»-modellen.....	38
6.5	Erklæringsmodellen.....	40
6.6	Tomånedersmodell.....	42
7	Alternativer for forenkling av regelverket – enkeltstående endringsforslag.....	43
7.1	Innledning.....	43
7.2	Unntak fra søknadsplikt.....	43
7.3	Unntak fra nabovarsling.....	44
7.4	Unntak fra ansvar.....	45
7.5	Unntak fra samordningsplikt.....	46
7.5.1	Innledning.....	46
7.5.2	Samordning etter pbl. § 21-5, SAK § 6-2.....	46
7.5.3	Tillatelser etter annet lovverk.....	46
7.6	Unntak fra materielle krav i loven.....	47
7.7	Unntak fra tekniske krav.....	48
7.7.1	Innledning.....	48
7.7.2	Generelt.....	48
7.7.3	Sikkerhet mot naturpåkjenninger.....	50
7.7.4	Universell utforming – kravene til opparbeidet uteareal og planløsning og bygningsdeler.....	50
7.7.5	Brannkrav.....	52
7.7.6	Inneklima og helse.....	52
7.7.7	Energi.....	53
7.7.8	Oppsummering.....	54
7.8	Innføring av ny hensynssone («byutviklingszone») med bestemmelser.....	55
8	Anbefaling.....	56

Vedlegg – gjennomgang av gjeldende rett

1 Innledning

I Meld. St. 18 (2016-2017), «Berekraftige byar og sterke distrikt», fremheves betydningen av å utvikle byer og tettsteder som gir gode vilkår for mennesker. Et levende sentrum er til nytte for innbyggere og næringsliv i hele den tilknyttede regionen, og fremmes gjennom å opprettholde og skape et mangfold av funksjoner, tjenester og tilbud i sentrumsområdet. Likevel ser man at flere kommuner preges av tomme gater og lokaler, nedlagte butikker, slitne fasader, få møteplasser og manglende liv.

I kjølvannet av stortingsmeldingen ønsker Regjeringen å vurdere om det er mulig å gjennomføre ytterligere endringer i nasjonalt regelverk som kan gjøre det enklere å ta i bruk tomme lokaler tidsbestemt til andre formål enn det de er regulert til. I tillegg er det ønskelig å vurdere behovet for bedre veiledning på feltet.

Vårt oppdrag består i å utrede «*muligheten for å innføre nye regler eller gjøre unntak fra krav i eksisterende plan- og bygningslovgivning (pbl) som fremmer mulighetene for tidsbestemt bruk av tomme lokaler*». Enkelthetene i utredningen er i oppdragsbeskrivelsen punkt 2 angitt som følger:

«Forslag til endringer i lovverk må skje innenfor hensiktsmessige rammer og redusere behovet for bruk av dispensasjon fra formål og andre regler i plan- og bygningslovgivningen. Alle forslag til endringer må nøye vurderes opp mot ev. konsekvenser for ivaretagelse av andre viktige samfunnshensyn som f.eks. helse, miljø og sikkerhet, konkurranseforhold og kulturhistoriske verdier. Ettersom pbl er en samordningslov, må også forholdet til andre myndigheter og deres lovverk omfattes av oppdraget, herunder hvilke utfordringer tilgrensende lovverk medfører for å kunne få til tidsbestemt bruksendring.»

Utredningen består av tre hoveddeler. I del I tar vi blant annet stilling til enkelte sentrale avgrensningsspørsmål, se punkt 2.

I del II er det så gitt en gjennomgang av handlingsrommet innenfor gjeldende rett, se punkt 3. Hensikten med gjennomgangen er å berede grunnen for våre vurderinger av spørsmålet om en mer aktiv og bevisst bruk av gjeldende lovgiving kan bidra til å motvirke at det oppstår «*tomme lokaler*» i byer og tettsteder. Jo større handlingsrommet er etter gjeldende rett, desto mindre er behovet for regelendringer.

Våre nærmere vurderinger med tilhørende endringsforslag fremgår av del III. Et sentralt spørsmål er om det foreligger grunnlag for å unnta visse tidsbestemte bruksendringer fra den rettsvirkningen som følger av arealformål fastsatt i plan, se punkt 4. Vi vil uansett gi et forslag til unntaksbestemmelse. Vi vil videre redegjøre for noen overordnede hensyn, herunder konsekvenshensyn, som er av betydning for spørsmålet om å endre regelverket, se punkt 5. Derne

er det presentert ulike løsningsmodeller som kan bidra til å forenkle regelverket, se punkt 6. I tillegg kommenterer vi en del enkeltstående muligheter for endringer, se punkt 7. Til slutt i utredningen er det gitt en redegjørelse for våre anbefalinger, se punkt 8.

Som vedlegg følger også en gjennomgang av gjeldende rett.

2 Avgrensninger

2.1 Avgrensningen til «tomme lokaler»

Siktemålet er å fremme tidsbestemt bruk av «*tomme lokaler*» i sentrumsområder. Det å bruke uttrykket «*tomme lokaler*» som avgrensningskriterium vil imidlertid skape betydelige utfordringer. Man får for eksempel spørsmålet om det skal være et minstekrav til hvor lenge et lokale må ha stått tomt. Et annet spørsmål er om et lokale vil være tomt dersom det bare blir brukt sporadisk, for eksempel til øvingslokale.

Uttrykket trenger heller ikke å være en særlig dekkende betegnelse på det underliggende problemet, nemlig at lokalet er fraflyttet eller ikke lenger i bruk. I så fall er det av mindre interesse om lokalet blir stående tomt, tilnærmet tomt eller halvtomt.

Avgrensningen kan dessuten belønne ikke-bruk av lokaler, og derigjennom motvirke formålet med eventuelle endringer i regelverket. Det vil gi liten mening om en gårdeier unnlater å bruke eller leie ut et ledig lokale, bare for å komme inn under et enklere regelverk om tidsbestemt bruksendring av «*tomme lokaler*».

På den annen side kan avgrensningen bidra til å forhindre at det blir gjennomført flere tidsbestemte bruksendringer etter hverandre, dersom det er en målsetting. Avgrensningen kan dermed også bidra til å begrense antallet tidsbestemte bruksendringer.

Det vil uansett være vanskelig å gi en klar definisjon av hva som ligger i uttrykket «*tomme lokaler*». I tillegg må det være klart at avgrensningen vil kunne by på betydelige bevisproblemer.

Oppsummert finner vi det lite hensiktsmessig å begrense utredningen til «*tomme lokaler*». Etter vår oppfatning må eventuelle nye regler gjelde generelt for *lokaler*, noe vi også vil legge til grunn i det følgende.

Vi er videre av den oppfatning at man bør foreta en avgrensning til lokaler i *bygninger*. Her ligger det en avgrensning mot lokaler i anlegg og konstruksjoner. Slik vi oppfatter det, ligger avgrensningen til bygninger også implisitt i oppdragsbeskrivelsen. For vår del fremstår det som lite praktisk at sentrumsområder omfatter for eksempel fjellhaller som huser butikker eller andre virksomheter. Det er videre grunn til å anta at eventuelle anlegg eller konstruksjoner kan være av mer spesiell karakter, slik at det er vanskelig å overskue konsekvensene av å ta med denne formen for byggverk.

2.2 Tidsmessig avgrensning – tidsbestemt bruksendring

Oppdraget gjelder «*tidsbestemt*» bruksendring. Den begrensede varigheten kan i seg selv tilsi at det et redusert behov for krav knyttet til kontroll og kvalitet.

Enklere regler om tidsbestemte bruksendringer vil kunne gi tiltakshaver en mulighet til å prøve ut om det er et marked for en mulig ny virksomhet, slik at man får et bedre beslutningsgrunnlag for eventuelle større investeringer. Tiltakshaver kan også bruke «prøveperioden» til å søke om varig bruksendring og bygningsmessige tiltak.

En forenkling av regelverket kan dessuten gjøre lokaler mer tilgjengelige for bruk som ikke har til formål å skaffe eierne økonomiske utbytte, for eksempel frivillige organisasjoner, noe som igjen kan bidra til å gjøre det omkringliggende området mer attraktivt.

Ved vurderingen av tidsavgrensningen er det naturlig å ta utgangspunkt i regelverket for plassering av midlertidige tiltak, hvor «tomånederstiltakene» er unntatt fra søknadsplikt. For «toårstiltakene» er det søknadsplikt, men unntak fra kravet om bruk ansvarlige foretak. For vår del er det vanskelig å se at disse tidsfristene er direkte overførbare til tidsbestemte bruksendringer. De fysiske tiltakene er etter sin art av midlertidig karakter. Hensikten er at de skal bort så snart behovet er dekket. De tidsbestemte bruksendringene står i en annen stilling, fordi mer varig bruk av lokaler er det beste virkemiddelet mot «sentrumdød».

En tomånedersfrist vil kunne oppfylle behovet for rene pop up-virksomheter, blant annet lagerutsalg og sesongbutikker. En slik frist vil også gi muligheter for frivillige organisasjoner, for eksempel i forbindelse med festivaler og konvensjoner.

På den annen side vil en tomånedersfrist i mange tilfeller være utilstrekkelig. En tanke bak ønsket om forenkling er som nevnt at man skal få anledning til å avklare om det er grunnlag for en mer varig bruksendring. Et lokale kan for eksempel være tatt i bruk for å få prøvd om det er mulig å satse på butikk, galleri eller sykkelverksted. Dersom man skal oppnå en reell forenkling, kan ikke tidsrammen være så snever at man ikke får testet ut markedet på en behørig måte. To måneder fremstår som knapt i så måte. Tidsrammen bør også gi rom for å oppnå tillatelse til varig bruksendring og eventuelle bygningsmessige arbeider. I en slik sammenheng vil det normalt ikke holde med en frist på to måneder. Den ordinære saksbehandlingsfristen er på tolv uker, men en brukstid på to måneder vil også være knapp for søknader som faller inn under fristen på tre uker. En tomånedersfrist kan i verste fall innebære at tiltakshaver må stanse bruken i påvente av at det blir innhentet ny tillatelse.

En toårsfrist vil til gjengjeld kunne være unødvendig lang i forhold til behovet. Dersom det skal gjøres unntak fra krav i byggteknisk forskrift (TEK17), kan man få en relativt lang tidsperiode med usikkerhet knyttet til byggverkets kvaliteter. Videre kan det være vanskelig å forsvare fritak fra for eksempel krav til tilgjengelighet. Det samme gjelder dersom det skal unntas fra enkelte planformål. En toårsfrist vil gi bruksendringen et mer varig preg, og dermed skape ikke bare større utfordringer for omgivelsene, men også et større behov for at lokalet oppfyller krav i TEK17.

Samlet sett er det etter vårt syn nødvendig å vurdere en alternativ tidsavgrensning. Slik vi ser det, vil en frist på ni måneder skape en rimelig balanse mellom de motstående hensyn. Fristen er romslig

nok til at tiltakshaver kan teste ut markedet og innhente tillatelse til varig bruksendring og eventuelle fysiske tiltak. Samtidig er ikke fristen lenger enn at den kan gi rom for visse unntak fra tekniske krav, og i tillegg la seg forene med hensynet til omgivelsene. Dette er kun et forslag til tidsavgrensning. Det vil selvsagt være mulig å gjøre justeringer av denne tidsavgrensningen og samtidig ivareta de beskrevne hensyn.

2.3 Suksessive bruksendringer

Vi har videre vurdert om det burde settes begrensninger for hvor mange tidsbestemte bruksendringer som kan foretas på rad for det samme lokalet, og om det kan være grunnlag for å stille krav til at det må være en viss periode hvor lokalet må være tomt mellom de tidsbestemte bruksendringene.

Både rettsteknisk og med tanke på håndheving er det vanskelig å tenke seg noe annet enn at det er fri adgang til nye tidsbestemte bruksendringer av det samme lokalet etter hverandre. Fri adgang til gjentakende tidsbestemte bruksendringer vil samtidig kunne føre til en variert og lite kontrollert bruk av lokalene, og det kan stilles spørsmål ved om dette utelukkende vil bidra til mer attraktive byer og tettsteder.

I denne sammenheng må det også tas i betraktning at en adgang for eier av bygningen til å leie den ut til suksessiv tidsbestemt bruk, hvor det er gitt unntak fra materielle og prosessuelle krav, i en del tilfeller vil fjerne motivasjonen til å oppgradere en nedslitt bygning til dagens krav. Får eier likevel inn leieinntekter fra de midlertidige leietakerne, uten å måtte investere i oppgradering av bygget, vil det kunne medvirke til at sentrum blir mindre attraktivt, fordi bygningsmassen forblir sliten.

2.4 Geografisk avgrensning – «byer og tettsteder»

Oppdraget reiser spørsmålet om man gjennom endringer i nasjonalt regelverk kan gjøre det enklere å gjennomføre tidsbestemt bruksendring av tomme lokaler «*til andre formål enn det de er regulert til*». Som det fremgår av oppdragsbeskrivelsen, er det et poeng at eventuelle endringer skal «*reducere behovet for bruk av dispensasjon fra [regulerings]formål*». En sentral problemstilling er derfor om det foreligger grunnlag for å begrense rettsvirkningen av reguleringsplaner for så vidt gjelder visse tidsbestemte bruksendringer.

Spørsmålet om endringer i regelverket er imidlertid begrenset til «*byer og tettsteder*». I oppdragsbeskrivelsen står det også at siktemålet er å skape mer attraktive og levende «*sentrum*». Etter vårt syn er det en nær sammenheng mellom den geografiske avgrensningen til sentrumsområder og spørsmålet om å vedta et unntak fra rettsvirkningen av reguleringsplaner. I det følgende vil vi derfor gå inn på en samlet vurdering av de to problemstillingene.

Plan- og bygningslovgivingen gjelder for hele landet. Av den grunn er det i utgangspunktet ikke enkelt å se for seg hvordan man skal kunne begrense en eventuelt unntaksbestemmelse til bare å gjelde for «byer og tettsteder».

Bruk av ord som «by», «tettsted» og «sentrum» må forutsette at det blir fastsatt legaldefinisjoner som entydig forklarer innholdet og omfanget av begrepene. Problemet er at man her står overfor utpreget vage og skjønnsmessige begreper, som det er ytterst vanskelig å definere på en tilfredsstillende måte. Det er grunn til å anta at en lovgiving basert på slike begreper fort kan bli mer konfliktskapende enn forenklende. Risikoen for utilsiktede konsekvenser fremstår som betydelig. For myndighetene vil det være utfordrende å praktisere regelverket, og for borgerne vil det være vanskelig å forutberegne sin rettsstilling. Vi anser det derfor som klart at et eventuelt unntak ikke kan være basert på rene geografiske kriterier.

Avgrensningen til «byer og tettsteder» må derfor skje på en annen måte. Etter vår oppfatning foreligger det bare to realistiske alternativer. Det første alternativet er å gjøre unntaket *generelt*, slik at det gjelder for enhver tidsbestemt bruksendring. Det andre alternativet er å basere unntaket på de *arealformål* som normalt blir benyttet for sentrumsområder.

Et generelt unntak kan man uten videre forkaste, fordi det vil gå langt utover rammen for oppdraget. Vi står dermed igjen med en formålsbasert avgrensning. Samtidig er det ikke til å komme bort fra at også en slik tilnærming byr på visse utfordringer.

Som et generelt utgangspunkt er det enkelt å konstatere at et eventuelt unntak må gjelde tidsbestemt bruksendring innenfor hovedformålet «*bebyggelse og anlegg*» etter pbl. § 12-5 andre ledd nr. 1, som igjen er eksemplifisert gjennom en rekke underformål.

Det er videre enkelt å sjalte ut underformålene, «*fritidsbebyggelse*», «*kjøpesenter*», «*fritids- og turistformål*», «*råstoffutvinning*», «*idrettsanlegg*», «*andre typer anlegg*», «*uteoppholdsarealer*» samt «*grav- og urnelunder*», fordi de ikke vedkommer spørsmålet om tidsbestemt bruksendring av lokaler i byer og tettsteder. Arealformål knyttet til anleggstiltak er åpenbart irrelevante for oppdraget. Fritidsbebyggelse er ikke hjemmehørende i byer og tettsteder. Det ligger også i dagen at underformålet «*kjøpesenter*» ikke er relevant.

Slik vi ser det, må man også skille ut underformålet «*boligbebyggelse*». Vi kan ikke se at det tjener noen hensikt å åpne for tidsbestemt bruksendring fra «*bolig*» til «*næring*» eller omvendt. Bruksendringer som involverer boliger representerer en klar risiko knyttet til skade, fare og ulempe, helse, miljø og sikkerhet. Vi viser også til at boliger i sentrumsområder som klar hovedregel er organisert som borettslag eller eierseksjonssameier, noe som igjen begrenser muligheten for å endre bruken av boliger. Borettslagslova har til formål å gi andelseierne bruksrett til egen bolig.¹ Andelseieren kan ikke uten samtykke fra styret bruke sin enhet til annet enn boligformål.² Borettslagslova er også basert på et strengt prinsipp om at eieren også skal være brukeren av

¹ Se borettslagslova § 1-1 første ledd andre punktum

² Se borettslagslova § 5-11 tredje ledd

boligen (eier-bruker-prinsippet).³ Etter eierseksjonsloven er bruksenheter seksjonert som enten «bolig» eller «næring».⁴ Det er bare tillatt å bruke enheten i samsvar med bruksformålet, og endring av formål krever reseksjonering.⁵ Beslutning om endring av formål krever et flertall på minst to tredjedeler av de avgitte stemmene på årsmøtet.⁶

Man står da igjen med underformålene «*sentrumsformål*», «*forretninger*», «*bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting*», «*næringsbebyggelse*». Som vi går nærmere inn på senere i utredningen, er det her tale om arealformål som både er klassiske og typiske for byer og tettsteder. Forutsatt at man skal vedta et unntak fra rettsvirkningen av reguleringsplaner med hensyn til tidsbestemte bruksendringer i byer og tettsteder, vil det etter vår oppfatning være nødvendig og tilstrekkelig å basere seg på de nevnte arealformålene.

Vi er likevel ikke helt i mål med en slik avgrensning av virkeområdet for et eventuelt unntak. Det er også nødvendig å ta nærmere stilling til både *plasseringen* og *utformingen* av en eventuell unntaksbestemmelse, noe vi tar stilling til lenger ut i utredningen, se punkt 4. Poenget her er bare å konstatere at en avgrensning til «*byer og tettsteder*» vanskelig kan være basert på noe annet enn de utvalgte underformålene i pbl. § 12-5 andre ledd nr. 1.

2.5 Oppsummering

Oppsummert er det vår vurdering at eventuelle nye regler for tidsbestemt bruksendring av tomme lokaler i byer og tettsteder, bør være avgrenset som følger:

- Reglene bør gjelde generelt for *lokaler* i *bygninger*
- Reglene bør være begrenset til bruksendring i inntil *ni måneder*
- Reglene bør være begrenset til de *arealformål* det er vanlig å bruke i sentrumsområder

³ Se borettslagslova kapittel 5 II, herunder særlig § 5-3

⁴ Se eierseksjonsloven § 4 a, 7 første ledd g, § 11 første ledd b og § 13 første ledd første punktum

⁵ Se eierseksjonsloven § 21 andre ledd, § 22 siste ledd, § 25 tredje ledd

⁶ Se eierseksjonsloven § 49 andre ledd bokstav d

3 Handlingsrommet innenfor gjeldende rett

3.1 Innledning

Før det foreslås endringer i regelverket bør man ha klart for seg hvilke muligheter og begrensninger som ligger i gjeldende regelverk. Dette kan gjelde muligheter både innenfor plandelen og bygningsdelen i plan- og bygningsloven. Vi vil foreta en gjennomgang av dette og komme med anbefalinger dersom vi finner grunnlag for det.

Som vedlagte gjennomgang av dagens regelverk viser, finnes det bestemmelser som gir kommunene skjønnsmessig adgang til i enkelte tilfeller å fravike fra regelverket. Det er derfor interessant å se på hvordan kommunen etter dagens regelverk har mulighet til å gjøre det enklere å foreta tidsbestemte bruksendringer. Behovet for å foreta endringer i dagens regelverk må da vurderes basert på denne gjennomgangen.

For kommunene selv finnes det flere muligheter for å gjøre det enklere å foreta bruksendringer i sin kommune. Dette forutsetter i stor grad at kommunene er bevisste på at de ønsker enklere regler knyttet til bruksendringer, og kan også for deler av handlingsrommet kreve økt ressursbruk for kommunen. Som vi skal se nedenfor finnes det allerede flere muligheter for kommunen til å gjøre det enklere å foreta slike bruksendringer dersom kommunen gjør aktive tilpasninger for eksempel gjennom arealplan eller tillatelser.

3.2 Arealplan

3.2.1 Generelt

Ifølge oppdragsbeskrivelsen skal vi vurdere om det er mulig å gjennomføre ytterligere endringer i det nasjonale regelverket, som kan gjøre det enklere å forestå tidsbestemt bruksendring av tomme lokaler til «*andre formål enn det de er regulert til*», og dermed «*reducere behovet for bruk av dispensasjon fra [areal]formål*».

Oppdraget reiser dermed et grunnleggende spørsmål om det er mulig å endre plan- og bygningsloven slik at rettsvirkningen av arealformål ikke skal gjelde for visse tidsbestemte bruksendringer av lokaler i byer og tettsteder. Rettslig sett er det fullt *mulig* å vedta en slik unntaksbestemmelse. Et mer sentralt spørsmål er om det vil være *hensiktsmessig* å innskrenke rettsvirkningen av reguleringsplaner for så vidt gjelder tidsbestemt bruksendring av tomme lokaler.

En grunnleggende forutsetning for å endre loven må være at det foreligger et *legitimt behov* for å unnta tidsbestemte bruksendringer av lokaler i byer og tettsteder fra rettsvirkningen av reguleringsplaner. Ønsket om å reversere eller unngå «sentrumdød» er utvilsomt et legitimt arealdisponeringshensyn. Etter vår oppfatning er det likevel vanskelig å se at hensynet uten videre kan gi grunnlag for et unntak. En reguleringsplan er basert på konkrete vurderinger i det enkelte

tilfelle og den gir berørte aktører mer generelle forventninger om arealbruken. Vi mener det derfor er vanskelig å basere seg på en presumpsjon om at tidsbestemte bruksendringer av lokaler i byer og tettsteder er uproblematisk i forhold til vedtatte reguleringer. Hvorvidt man bør åpne for et unntak, må bero på en nærmere vurdering av ulike hensyn.

Reguleringsplanen er det sentrale styringsverktøyet for arealdisponeringen innenfor et nærmere angitt område. Reguleringsplaner springer ut av en omfattende saksbehandling, hvor hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning er bærende elementer. Den enkelte reguleringsplan er også basert på *konkrete* vurderinger og avveininger av relevante hensyn i den enkelte sak. I tillegg kommer hensynet til forutberegnelighet. Berørte aktører vil normalt innrette seg i tillitt til det som spesifikt er fastsatt i reguleringsplanen. Kort oppsummert er hele systemet i plan- og bygningsloven basert på at også spørsmålet om større eller mindre fleksibilitet i arealbruksformål skal være underlagt en konkret vurdering gjennom reguleringsplanprosessen. Som et generelt utgangspunkt bør man derfor være varsom med å uthule den rettsvirkningen som er tillagt reguleringsplaner.

Ved vurderingen av om det er hensiktsmessig med en eventuell lovendring, vil det være av særlig betydning om man kan unngå «sentrumdød» med en mer aktiv og bevisst bruk av gjeldende regelverk. Et sentralt spørsmål er derfor om det i någjeldende plan- og bygningslovgivning ligger et handlingsrom som ikke er fullt utnyttet, og som kan bidra til å utvide rammene for bruksendring *i samsvar med plan*. I korte trekk kan man si at behovet for å innskrenke rettsvirkningen av reguleringsplaner er omvendt proporsjonalt med størrelsen på handlingsrommet i gjeldende regelverk.

I Meld. St. 18 (2016-2017) s. 97 er det også uttalt at kommunene har et «*stort handlingsrom*» som kan tilrettelegge for bruksendring av tomme lokaler, blant annet gjennom en mer «*fleksibel utforming av planer*». Som et eksempel på fleksibel planutforming, er det i stortingsmeldingen vist til bruk av kombinerte arealformål som omfatter ulike typer av virksomheter. Vi er enige i det som er fremholdt av departementet i stortingsmeldingen. For å underbygge standpunktet om at det i gjeldende lovgivning er adgang til å vedta planer som gir rom for relativt omfattende bruksendringer, vil vi i det følgende si noe mer om rekkevidden av de relevante arealformålene etter pbl. § 12-5 andre ledd nr. 1, samt adgangen til å kombinere disse arealbrukskategoriene. Ettersom plankartet og planbestemmelsene henger uløselig sammen, vil vi også si noe om adgangen til å gi bestemmelser til arealformål etter pbl. § 12-7.

Dersom en ønsket bruksendring er i tråd med gjeldende reguleringsplan, vil en eventuell forenkling alene bero på om det er hensiktsmessig å gjøre endringer i bestemmelsene om søknadsplikt og saksbehandling, samt ansvar, se punkt 6 og 7. En bruksendring etter pbl. § 20-1 første ledd bokstav b vil være søknadspliktig selv om den er i samsvar med plan, dette utdypes nærmere i vedlagte gjennomgang av gjeldende rett.

3.2.2 Arealformål

3.2.2.1 Sentrumsformål

Det at loven i dag åpner for å bruke det relativt vidtrekkende sentrumsformålet, tilsier at man ikke bør begrense rettsvirkningen av reguleringsplaner for så vidt gjelder tidsbestemt bruksendring av tomme lokaler innenfor byer og tettsteder. Sentrumsformålet innbefatter forretninger, tjenesteyting, kontor, hotell, overnatting og bevertning, noe som bør dekke de mest aktuelle formene for bruk.

Sentrumsformål blir ofte angitt i arealdelen til kommuneplanen. Arealformålet blir også brukt i områdereguleringer, men da gjerne med en forutsetning om at den lovlige arealbruken blir konkretisert i detaljreguleringer. I detaljreguleringer er det normalt fastsatt separate eller kombinerte underformål. Rettslig sett er det likevel intet til hinder for å vedta detaljreguleringer med angivelse av sentrumsformål. Dette er også presisert i reguleringsplanveilederen s. 17. I tillegg er det som nevnt adgang til å fastsette bestemmelser til detaljreguleringen med konkrete påbud og forbud knyttet til sentrumsformålet, noe som gir en betydelig grad av fleksibilitet. Det er grunn til å anta at det foreligger et betydelig potensial for mer utstrakt bruk av sentrumsformål i detaljreguleringer.

Poenget med sentrumsformålet er å åpne for nettopp flerbruk. Av den grunn kan en mer omfattende bruk av sentrumsformål være et tilstrekkelig virkemiddel for å nå målsettingen om mer attraktive og levende sentrumsområder.

3.2.2.2 Forretningsformål

En mer uinnskrenket bruk av forretningsformålet kan også gi et relativt betydelig handlingsrom for bruksendringer i samsvar med plan, noe som igjen er et argument for at bestemmelsene om rettsvirkning av planer bør stå uendret.

Forretningsformålet åpner for virksomheter som i hovedsak driver med kjøp og salg av varer. Forretninger er også omfattet av sentrumsformålet. Det er videre anledning til å fastsette planbestemmelser som angir at den lovlige arealbruken skal være handel med plasskrevende varer, annen detaljhandel eller dagligvarer.

I sin rene form er forretningsformålet relativt vidtrekkende. På den annen side blir det undertiden vedtatt reguleringsplaner som legger klare begrensninger på forretningsformålet. Et typisk eksempel er regulering av dagligvareforretninger, hvor plankartet avsetter det aktuelle området til kombinerte formål, eventuelt forretning. Samtidig er det i planbestemmelsene fastslått at det bare skal være tillatt å etablere dagligvareforretning samt kontor- og lagerlokaler tilknyttet dagligvarevirksomheten. I enkelte tilfeller kan det foreligge tungtveiende grunner for å fastsette en slik begrensning i arealbruken. I andre tilfeller kan begrensningen være mer eller mindre tilfeldig. Det typiske er at forslagsstiller ikke ser for seg noe annet enn dagligvareforretning, og dermed begrenser planforslaget i tråd med sine konkrete intensjoner. Dersom området for dagligvareforretningen i stedet hadde vært angitt med et ren forretningsformål, ville muligheten for

endret bruk i samsvar med planen vært betydelig større. Det samme ville vært tilfelle dersom det i planbestemmelsene var inntatt mer moderate begrensninger. Som et alternativ kunne det i planbestemmelsene vært åpnet for å etablere dagligvareforretning og annen detaljhandel, samt tilhørende kontor og lager. Med en slik alternativ regulering ville det ikke vært i strid med planen å bruke lokalene til for eksempel lagerutsalg eller sesongsalg av hagemøbler og fyrverkeri.

3.2.2.3 Næringsformål

Arealformålet næringsbebyggelse omfatter i korte trekk industri-, lager- og håndverksvirksomhet. Kart- og planforskriften vedlegg I fastsetter en ytterligere underdeling av næringsformålet. Mer konkret er det mulig å spesifisere at den lovlige arealbruken skal være kontor, hotell, overnatting, bevertning, industri, lager, bensinstasjon, veiserviceanlegg eller annen næring.

Det som er nevnt om forretningsformålet gjelder tilsvarende for underformålet næringsbebyggelse. Vi vil like fullt vise til et tenkt eksempel relatert til næringsformålet. Man kan se for seg et tettsted hvor en av bygningene i hovedgaten er regulert til kontor i samsvar med den faktiske bruken. Samtidig er situasjonen på stedet slik at bygningen er godt egnet for andre bruksformål, herunder virksomhet som innebærer økt persontilstrømming. Som følge av endrede forhold er det i realiteten intet marked for utleie av kontorlokaler. Samtidig får gårdeieren flere forespørsler fra aktører som ønsker å drive med bevertning, blant annet kinarestaurant. Utleie av bygningen til et slikt formål er likevel ikke mulig uten endring av eller dispensasjon fra det gjeldende arealformålet. Dersom det var fastsatt et mer vidtgående næringsformål, eventuelt en formålskombinasjon, ville bruksendringen vært i samsvar med planen.

3.2.2.4 Tjenesteyting

Offentlig eller privat tjenesteyting kan omfatte flere ulike underformål, blant annet barnehage, undervisning, religionsutøvelse og forsamlingslokale. Et forsamlingslokale kan igjen omfatte for eksempel kino, konsertsal og teater.

I reguleringsplanveilederen s. 18 står det at arealformålet inkluderer virksomheter som driver med «*salg av tjenester*» som primærgeskjeft, men som også kan forestå «*salg av varer*» som bigeskjeft. Et klassiske eksempel på en slik virksomhet er frisørsalongen, som ikke bare driver med hårklipp og hårpleie, men som også selger hårprodukter.

På den samme siden i veilederen fremgår det videre at bevertning er en form for tjenesteyting. Bevertning er som nevnt også en spesifisering av underformålet næringsbebyggelse.

3.2.2.5 Kombinasjonsformål

Innledning

Plan- og bygningsloven åpner som nevnt for å fastsette flere arealformål innenfor samme område eller i samme bygning.⁷ I reguleringsplan er det adgang til å kombinere både hovedformål og underformål, samt underformål fra ulike hovedformål, se pbl. § 12-5 første ledd andre punktum. Bruk av kombinasjoner hviler likevel på en grunnleggende forutsetning om at det ikke er motstrid mellom formålene når arealbruken finner sted.⁸ For øvrig er det mulig å tydeliggjøre og utdype kombinasjonene i planbestemmelser.

Rettslig sett er det intet til hinder for å vedta fleksible reguleringsplaner for lokaler innenfor byer og tettsteder, noe som igjen vil gi videre rammer for bruksendring i samsvar med plan. Som nevnt i reguleringsplanveilederen s. 18, er det ofte aktuelt å kombinere forretning med for eksempel kontor, næring og tjenesteyting.

Kombinasjoner

I kart- og planforskriften § 9 fjerde ledd første punktum heter det at arealplaner skal være fremstilt slik det fremgår av vedlegg I og II. Vedlegg I viser 14 forhåndsdefinerte kombinasjoner av bygge- og anleggsformål:

#	Formål	Kode kp	Kode rp
	Kombinert bebyggelse og anleggsformål	1800	1800
1	bolig/forretning		1801
2	bolig/forretning/kontor		1802
3	bolig/tjenesteyting		1803
4	bolig/kontor		1804
5	forretning/kontor		1810
6	forretning/kontor/industri		1811
7	forretning/industri		1812
8	forretning/kontor/tjenesteyting		1813
9	forretning/tjenesteyting		1814
10	næring/tjenesteyting		1824
11	kontor/lager		1825
12	industri/lager		1826
13	kontor/industri		1830
14	kontor/tjenesteyting		1831

I prinsippet er det fullt mulig å utvide kombinasjonene i 1800-serien. Det er likevel en realitet at tabellen er basert på de mest brukte formålskombinasjonene. For vår del er det vanskelig å se at tabellen mangler noen kombinasjoner som er prekære for å unngå «sentrumdød».

⁷ Se Odd Jarl Pedersen mfl., Plan- og bygningsrett (2. utgave 2010), del 1, s. 305

⁸ Reguleringsplanveilederen s. 8

Begrensninger

Formålsangivelser og planbestemmelser må på vanlig måte være forankret i reguleringsmessige hensyn. For så vidt gjelder bruken av kombinerte formål med tilhørende bestemmelser, er det nødvendig å si noe mer om rekkevidden av reguleringskompetansen. I Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 120 er det blant annet uttalt følgende:

«Ved regulering til kombinerte formål må planleggingsmyndighetene påvise at formålene blir kombinert på en slik måte at hensynet til funksjonsdyktighet, trafikkikkerhet, støydemping og nærmiljø mv. blir ivaretatt på samme måte som ved annen regulering.»

I juridisk litteratur er det videre fremholdt at kombinerte formål ikke må være «*motstridende*», og at de må kunne fungere på en «*forsvarlig*» måte.⁹ Det samme fremgår av reguleringsplanveilederen s. 8 og 24 samt veiledningen til kart- og planforskriften s. 61.

Den nærmere betydningen av at de kombinerte formålene ikke kan være motstridende, kan fremstå som noe uklar. Hva som skal til for at det oppstår motstrid mellom kombinerte formål, må antakelig bero på mer generelle betraktninger om planstrid. De beste grunner tilsier at utøvelsen av et formål rent faktisk må være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av et annet formål.¹⁰

Kombinasjonsvirkninger

Ved bruk av kombinerte arealformål er det mulig å styre arealbruken på ulike måter. Som det blant annet fremgår av reguleringsplanveilederen s. 8, kan man bruke kombinerte formål for å regulere virksomhet som skal foregå «*samtidig*», og for å fastlegge «*tidsrekkefølge*» på ulik arealbruk innenfor samme areal. Etter det vi kan bedømme, er det ved å bruke kombinerte arealformål mulig å styre arealbruken på flere ulike måter.

For det første kan man i prinsippet bruke *alternative bruksformål* for en bygning. Hovedgaten i et tettsted kan for eksempel omfatte en frittliggende bygning som er regulert til kontor eller forretning. I så fall vil det for eksempel være i samsvar med planen å erstatte et nedlagt eiendomsmeglerkontor med en antikvitetsforretning.

For det andre er det mulig å angi *atskilte bruksformål* for ulike lokaler i en bygning. Det enkelte arealformål blir her henført til forskjellige deler av bygningen. Kombinasjonen kan være både vertikal og horisontal. Et eksempel på horisontal kombinasjon kan være en bygning i to etasjer med bevertningsformål i første etasje og forsamlingslokale i andre etasje. En atskilt formålskombinasjon kan også være angitt på en mer generell måte, for eksempel slik at bruken av bygningen bestå av 20 % bevertning og 80 % forsamling.¹¹

For det tredje er det adgang til å fastsette *alternerende bruksformål* for ett og samme lokale i en bygning. Planbestemmelsene kan her angi et tidsavgrenset skille mellom de ulike formålene i den

⁹ Se Odd Jarl Pedersen mfl., Plan- og bygningsrett (2. utgave 2010), del 1, s. 305-306

¹⁰ Se plan- og bygningsloven av 1985 § 20-6 andre ledd andre punktum

¹¹ Se Odd Jarl Pedersen mfl., Plan- og bygningsrett (2. utgave 2010), del 1, s. 306

kombinasjonen som er angitt på plankartet.¹² Alterneringen mellom bruksformålene kan være mer eller mindre hyppig. Man kan se for seg en reguleringsplan for et tettsted på Sørlandet, som tillater å bruke et lokale som forsamlingslokale i vinterhalvåret og som kafé med uteservering i sommerhalvåret. Et annet eksempel kan være en reguleringsplan som åpner for å bruke et lokale til «*annen næring*» på dagtid og som undervisningslokale på kveldstid.

For det tredje er det i utgangspunktet mulig å regulere *samtidige bruksformål* for ett og samme lokale i en bygning, forutsatt at det ikke oppstår motstrid mellom formålene ved gjennomføringen av planen. Dersom en regulering fastslår at det er tillatt å bruke et lokale til forretning og bevertning, vil det være i samsvar med planen å endre bruken fra for eksempel dagligvarebutikk til bokhandel med kaffebar.

3.2.3 Planbestemmelser

Pbl. § 12-7 nr. 2 gir hjemmel til å fastsette planbestemmelser om «*vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet*», eller «*forbud mot former for bruk*», for å «*fremme eller sikre formålet med planen*».

På den ene siden gjelder det visse begrensninger i adgangen til å gi planbestemmelser. Som det heter i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233, er en reguleringsplan i utgangspunktet ment å styre «*fysiske ressurser*», og ikke «*aktivitet og virksomhet som sådan*». Loven gir dermed ikke hjemmel for å regulere den rent driftsøkonomiske siden av arealbruken.¹³ Mer konkret er det ikke adgang til å gi planbestemmelser som innebærer konkurranse- eller bransjeregulering.¹⁴ Til illustrasjon er det ikke mulig å gi planbestemmelser som påbyr bestemte bransjer eller forbyr konkrete kjeder.

På den andre siden er det klart at adgangen til å gi planbestemmelser kan avbøte eventuelle negative virkninger av at en reguleringsplan angir relativt vidtgående arealformål, for eksempel sentrumsformål eller en omfattende formålskombinasjon. Selv om det ikke er adgang til å regulere virksomhet som sådan, er det fullt mulig å fastsette visse rammer for de virksomhetene det er åpnet for gjennom en reguleringsplan med relativt utstrakte arealformål.

Det er for eksempel mulig å gi planbestemmelser som fastslår at visse former for handelsvirksomhet skal være forbudt innenfor et område.¹⁵ Det er også adgang til å gi planbestemmelser som fastslår at virksomheten skal være begrenset til bestemte tider av døgnet. Videre er det mulig å gi mer generelle bestemmelser om at virksomheten ikke skal virke unødvendig forstyrrende for strøket, for eksempel med hensyn til støy. Vi viser her til pbl. § 12-7 nr. 3, som blant annet gir hjemmel for å gi planbestemmelser om «*grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet*».¹⁶ Det er i prinsippet intet til hinder for

¹² Se reguleringsplanveilederen s. 24

¹³ Se Ot.prp. nr. 62 (1978-79) s. 4

¹⁴ Se Odd Jarl Pedersen mfl., Plan- og bygningsrett (2. utgave 2010), del 1, s. 318-319

¹⁵ Se blant annet Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 121

¹⁶ Se også JDLOV-2000-3962

å gi planbestemmelser som angir miljøkrav som er strengere enn det som følger av offentlige retningslinjer for arealplanlegging.¹⁷

En småby eller et tettsted kan for eksempel ha en hovedgate som er regulert til sentrumsformål. I hovedgaten er det i hovedsak etablert ulike forretninger. Et fåtall av forretningsbygningene består også av boliger i overliggende etasje(er). Boligene kan være mer eller mindre uberørte av den pågående forretningsvirksomheten, men de vil antakelig bli påført relativt betydelige ulemper dersom det i de underliggende etasjene blir etablert kveldsåpen bevertning, noe som også vil ligge innenfor det fastsatte arealformålet. I et slikt tilfelle er det i prinsippet mulig å gi planbestemmelser med et generelt forbud mot bevertning. Reguleringen vil imidlertid utelukke det som kan være en ønsket kafévirksomhet. Her kan det derfor være et alternativ å gi planbestemmelser om åpningstid. Med en slik regulering vil man for eksempel utelukke helge- og kveldsåpne restauranter, og derigjennom skåne boligene for blant annet støyulemper, men samtidig åpne for blant annet bakerier og kafeer som normalt holder åpent på dagtid.

Samlet sett gir arealformål og bestemmelser et bredt spillerom for flerbruk av arealer, og samtidig en nødvendig mulighet til å fastsette konkrete begrensninger.

Den nevnte fleksibiliteten kan også innebære at det blir en mer begrenset effekt av å åpne for bruksendring uavhengig av gjeldende arealformål. Dersom bestemmelsene forbyr en bestemt bruksmåte, spiller det ingen rolle om loven åpner for bruksendring i strid med arealformålet. Bruken vil uansett være ulovlig som stridende mot bestemmelsene. Situasjonen er den samme for plassering av midlertidige tiltak. Vi vil likevel anta at det i planbestemmelser er mer vanlig å begrense bruk av sentrumslokaler enn plassering av midlertidige tiltak.

På den annen side er det grunn til å tro at det i noen eldre planer er gitt begrensende bestemmelser som ikke lenger er aktuelle. En oppheving av slike bestemmelser kan samlet sett gi et ikke ubetydelig bidrag til flerbruk i sentrumsområder. Mange av disse planbestemmelsene vil det sikkert være mulig å oppheve i samsvar med unntaksregelen i pbl. § 12-14 andre og tredje ledd.

3.2.4 Tidsaspektet

En mulig innvending mot å basere seg på en merutnyttelse av handlingsrommet i gjeldende lovgivning, er at en slik tilnærming vil være mest aktuell for vedtak av nye reguleringsplaner. Den ordinære prosessen for å endre eksisterende reguleringsplaner er relativt omfattende, og det kan derfor være at handlingsrommet i gjeldende lovgivning får begrenset betydning for byer og tettsteder som allerede er preget av «tomme lokaler». Utnytting av dette handlingsrommet krever også at kommunene har kapasitet til å foreta endringer av planer.

Det er likevel vanskelig å se at en slik innvending kan være avgjørende. Når det er spørsmål om å vedta et unntak i loven, er det naturlig å innta et mer langsiktig perspektiv. Situasjonen for det tema

¹⁷ Se blant annet T-1442/2016

vi utreder er for eksempel av en annen karakter enn den som lå til grunn for den midlertidige forskriften om asylmottak.

Vi viser også til pbl. § 12-14 andre ledd om såkalte mindre endringer av reguleringsplan. Bestemmelsen ble endret ved lov 28. april 2017 nr. 20, med det formål å utvide grensen for endringer etter den forenklede prosessen. Som det heter i Prop. 149 L s. 76, kan den forenklede prosessen også omfatte «*endringer i arealformål*». I prinsippet er det derfor mulig å vedta mindre endringer av eksisterende reguleringsplaner for byer og tettsteder, og dermed utvide rammen for tidsbestemt bruksendring i samsvar med plan.

3.2.5 Oppsummering

Oppsummert er det vårt standpunkt at det i gjeldende plan- og bygningslovgivning er et betydelig potensial for å unngå at tidsbestemte bruksendringer kommer i strid med reguleringsplan, noe som igjen kan motvirke fremveksten av «spøkelsesbyer». Med någjeldende lovgivning er det fullt mulig å vedta reguleringsplaner som gir en relativt vid ramme for bruksendring. Slik vi ser det, er handlingsrommet innenfor gjeldende rett et tungtveiende argument mot å begrense rettsvirkningen av planer for så vidt gjelder visse tidsbestemte bruksendringer.

3.3 Søknadsplikt

Plan- og bygningsloven gir ingen særskilt bestemmelse om unntak fra søknadsplikt for bruksendringer. Det er likevel gitt en skjønsmessig adgang til å gjøre unntak, som følger av pbl. § 20-5 bokstav g som lyder:

*«For følgende tiltak som nevnt i § 20-1, er søknad og tillatelse ikke nødvendig dersom disse er i samsvar med plan:
g) andre mindre tiltak som kommunen finner grunn til å frita fra søknadsplikten»*

Spørsmålet er om, og eventuelt i hvilken grad, bestemmelsen åpner for å unnta tidsbestemt bruksendring fra søknadsplikt. Bestemmelsen er omtalt i veiledningen til byggesaksforskriften § 4-1 hvor det fremgår:

«Kommunen kan også unnta tiltak som har mindre avvik fra vilkårene for unntak som er fastsatt i § 4-1. Hva som er mindre avvik må vurderes konkret av kommunen, hvor bl.a. hensynet til estetikk og sjenanse i forhold til naboer og gjenboere er relevant i vurderingen. Arealgrenser, avstander og lignende som er nedfelt i § 4-1 vil imidlertid være retningsgivende for tiltakene bestemmelsen gjelder og vil i utgangspunktet ikke kunne fravikes i særlig grad. Kommunen vil for eksempel ikke kunne gjøre unntak for riving av bygg på 60 m², eller oppføring av mindre tilbygg på 20 m². Kommunens adgang til å unnta tiltak fra søknadsplikten må gjøres etter en konkret vurdering, der det må tas hensyn til størrelse, plassering, omgivelser mv. Vurderingen

skal foretas av kommunen. I utgangspunktet skal kommunen vurdere det enkelte tilfelle, men det kan være praktisk at kommunen lager retningslinjer for hvilke tiltak kommunen ønsker å unnta, og eventuelt hvilke vilkår som må oppfylles for å unnta tiltaket fra søknadsplikten. På den måten sikrer man både forutsigbarhet og likebehandling.»

Kommunens unntaksadgang er altså begrenset til tiltak som likner på de tiltakene som forskriften allerede gir unntak for. Den naturlige tolkningen som da vil måtte legges til grunn for bruksendring er at det kan gjøres unntak for bruksendring av bygninger inntil 50 m² BRA/BYA som ikke skal benyttes til beboelse, eller ved mindre del av bygning inntil 15 m² BRA/BYA som ikke inneholder rom til varig opphold eller beboelse.

Etter denne tolkningen kan mindre frittliggende bygninger, slik som bygninger som i dag benyttes til garasje, lager, skur, verksteder, småindustri eller lignende, tenkes bruksendret til for eksempel mindre frittliggende kiosker, atelier, galleri, og omvendt. Dersom man legger overnevnte tolkning til grunn er slike bruksendringer unntatt søknadsplikt. Hva man kan bruke denne bygningsmassen til vil være begrenset av reguleringsplanens arealformål og vilkåret om at den ikke kan brukes til beboelse.

Med en arealgrense på 50 m² BRA vil det være begrenset i hvilket omfang bestemmelsen kan benyttes, men antakelig har kommunene flere muligheter til unntak fra søknadsplikt enn de som kanskje benyttes i dag. Kommunene har mulighet for å utarbeide retningslinjer for hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen slik at hensynet til forutberegnelighet ivaretas.

3.4 Nabovarsling

Nabovarsling kan unnlates i samsvar med pbl. § 21-3 andre ledd. Forutsetningen for unntak fra nabovarsling er at arbeidet ikke, eller i liten grad berører naboer eller gjenboeres interesser. Tidsbestemte bruksendringer av eksisterende lokaler vil i mange tilfeller i liten grad berøre naboer eller gjenboere. Slike bruksendringer vil gjerne medføre mindre behov for fasadeendringer og andre bygningsmessige endringer som kan ha betydning for naboer. Det at bruksendringen skjer for en kortvarig periode medfører også at den vil være av mindre betydning for naboer og gjenboere. Dersom bygningen heller ikke medfører andre relevante endringer for omgivelsene er det lite behov for nabovarsel.

For en del bruksendringer vil likevel tiltaket kunne ha betydning for naboer og gjenboere. Dersom det er tale om en bruksendring som medfører økning av trafikk til et område eller økt støy vil dette kunne være av stor betydning for naboeiendommer.

Når bruksendringer skjer innenfor sentrumsformål vil bruken av området ofte være variert og det kan ventes et vidt spekter av ulik bruk. Innenfor et slikt område skal det mer til før for eksempel økning av trafikk vil ha noen reell betydning for naboer, og det kan derfor argumenteres for at nabovarsel kan unnlates i flere tilfeller.

Behovet for nabovarsling må derfor vurderes konkret, og i vurderingen vil også områdets karakter være av betydning.

3.5 Saksbehandling

Vurderingen av om en bruksendring er søknadspliktig avhenger til en viss grad av tolkning av hvilket bruksformål som er angitt i tillatelsen. Nærmere beskrivelse av dette følger av vedlagte gjennomgang av gjeldende rett.

Ved godkjenning av tiltak bør kommunen aktivt ta stilling til hvilken bruk som faktisk godkjennes. I tilfeller hvor det søkes om en snever bruk av bygget, f.eks. klesbutikk, har kommunen mulighet til å vurdere om det er grunnlag for å angi et romsligere formål i sin tillatelse. Dette er også avhengig av en vurdering av om bygningen faktisk er egnet til utvidet bruk.

Her har også søker mulighet for aktivt å bidra til at den godkjente bruken ikke blir for snever. Ved utforming av søknad har man anledning til å foreta en vurdering av hvilken bruk som kan passe for bygningen også i fremtiden. Dersom bygningen ivaretar materielle krav for flere typer bruk kan det søkes om tillatelse til et romslig bruksformål for å sikre muligheten for variert bruk av bygningsmassen.

På denne måten kan kommunen og tiltakshaver unngå at bygninger kun begrenses til den bruk som er tiltenkt på nåværende tidspunkt. Det vil kunne gi mer fleksible bruksformål og kommunene har mulighet til å ta en mer aktiv rolle når det gjelder rammen for bruken av bygninger.

3.6 Saksbehandlingstid

Plan- og bygningsloven gir kommunene tidsfrister for maksimal behandlingstid for byggesaker. De kommunene som har særlige utfordringer med tomme lokaler i sentrumsområder, og ønske om bruk av disse lokalene, har mulighet til å prioritere disse sakene slik at de for eksempel sikres kortere saksbehandlingstid.

3.7 Ansvar

Pbl. § 20-4 bokstav e gir kommunen en adgang til å fritta fra krav til ansvarlige foretak dersom en bruksendring ikke forutsetter bygningsmessige endringer. Nærmere omtale av denne bestemmelsen følger av vedlagte gjennomgang av gjeldende rett. Bestemmelsen gir kommunen en skjønnsmessig mulighet til å unnta fra krav om ansvarlige foretak for de bruksendringer som typisk ikke har behov for bistand av personer med fagkompetanse. Som et eksempel kan tenkes et lokale som er godkjent som dagligvareforretning og ønskes bruksendret til klesbutikk. Endringen i bruk medfører behov for

utskifting av inventarer, men ingen bygningsmessige endringer. I et slikt tilfelle har kommunen anledning til å fritta fra krav til ansvarlige foretak.

Ved at bestemmelsen gir kommunen en skjønnsmessig adgang til å fritta fra kravet, gir dette gode muligheter for en praktisk tilnærming, og det kan frittas for krav i de tilfeller hvor kommunen ser at bruksendringen ikke gir behov for vurdering av ansvarlige foretak. Herunder kan kommunen ta hensyn til bygningens alder og om det er usikkerhet rundt bygningens sikkerhetsmessige forhold, f.eks. brann.

3.8 Samordning

Bygningsmyndighetene har etter plan- og bygningsloven § 20-5 plikt til å samordne søknader om tillatelser etter plan- og bygningsloven med andre myndigheter. Dette er nærmere beskrevet i vedlagte gjennomgang av gjeldende rett. Saksbehandlingsprosessen, andre myndigheters svarfrist og konsekvensen av oversittelse av fristen, er fastsatt direkte i bestemmelsen. Byggesaksforskriften § 6-2 angir hvilke myndigheter som skal samordnes.

Likeledes regulerer bestemmelsen konsekvensen av manglende tilbakemelding, avhengig av om man avventer en uttalelse for å belyse søknaden, eller den aktuelle særlov forutsettes at det skal gis tillatelse eller samtykke. I førstnevnte tilfelle kan bygningsmyndigheten gi en endelig tillatelse etter at fristen er gått ut, selv om det ikke foreligger noen slik uttalelse. Når det er krav om tillatelse eller samtykke fra annen myndighet etter særlov, kan bygningsmyndigheten gi rammetillatelse på vilkår av at tillatelse eller samtykke må foreligge før tiltaket kan iverksettes. Dette gjelder uansett om det er søkt om tillatelse i ett trinn eller om det foreligger delt søknad. Forbruksendring vil dette bety at man ikke kan iverksette ny bruk før slik tillatelse foreligger.

Fristen for særlovsmyndighetens uttalelse er fire uker. Dette betyr at uansett hvilke frister man setter til kommunens saksbehandling, vil det oppstå en periode på fire ukers minstetid fra søknad til vedtak kan gis.

Ettersom bygningsmyndighetens prosessuelle og materielle plikter er positivt fastsatt i loven, og hvilke myndigheter som omfattes fremgår direkte av forskrift, er det vanskelig å se for seg at det kan institueres unntak eller modifikasjoner i pliktens omfang, fristens lengde eller de rettslige konsekvenser av manglende samordning, uten lovendringer.

Imidlertid kan kommunen selv etablere et felles mottakspunkt for søknader som skal avklares i kommunale instanser. Søknadene kan sendes direkte fra mottakspunktet til de relevante myndigheter. For de myndighetsområder som er underlagt kommunens egen kompetanse kan det også vedtas en prioritert saksbehandling av visse søknader eller søknadstyper. Der det for eksempel søkes om tidsbestemt bruksendring fra bokhandel til kafé, kan det også legges opp til at søknad om nødvendig serveringsbevilling prioriteres slik at alle forhold avklares til samme tid. For andre typer

saker kan kommunen søke å inngå avtale med de relevante statlige og regionale fagmyndigheter om prioritering av sakstyper.

3.9 Materielle krav

Materielle krav vil gjelde ved tidsbestemt bruksendring, så sant de er *relevante*. For nærmere gjennomgang av materielle krav etter gjeldende rett, se vedlegg. Tidsbestemte bruksendringer gjelder ofte hele eller deler av byggverk, og mange av de materielle kravene vil derfor være relevante for det aktuelle arealet. Nedenfor vil vi særskilt ta for oss tekniske krav. r. Når det gjelder materielle krav som følger direkte av plan- og bygningsloven er dette krav knyttet til infrastruktur, plassering, uteareal osv. Disse kravene er i stor grad allerede ivaretatt gjennom eksisterende bygning, og er derfor i mindre grad relevante for tidsbestemt bruksendring. Unntak kan gjelde for minste avstand fra nabogrense og visuelle kvaliteter.

Begrensningen av at det kun er relevante materielle krav som gjelder for eksisterende tiltak gir derfor mulighet til å unnta tidsbestemt bruksendring fra en rekke krav.

3.10 Tekniske krav

Utgangspunktet etter dagens regelverk er at så langt de er relevante kan alle krav som stilles til oppføring av ny bygning, også stilles for bygninger som skal bruksendres til samme formål som den nye bygningen.

I samsvar med § 31-2 fjerde ledd kan kommunen unnta fra kravet til oppgradering av byggverket dersom det ikke er mulig å tilpasse byggverket til tekniske krav uten uforholdsmessige kostnader og bruksendringen er forsvarlig og nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk.

Hovedvekten vil her gjerne ligge på vurderingen av uforholdsmessige kostnader. For tidsbestemte bruksendringer kan det kanskje innfortolkes at det er hensiktsmessig bruk for tidsperioden det søkes om som skal sikres, ikke for all fremtidig bruk. Det er videre også gjerne ved tidsbestemte bruksendringer et ønske om å prøve ut et lokale for en viss bruk, slik at man vil være avhengig av muligheten for å prøve midlertidig før det investeres mer i denne bruken. Slik sett kan det argumenteres for at den tidsbestemte bruksendringen også er nødvendig for å sikre fremtidig bruk av lokalet.

Når det gjelder kravet til uforholdsmessige kostnader vil det være et spørsmål hva forholdsmessigheten skal vurderes i forhold til når det gjelder tidsbestemte bruksendringer. Tidsbestemte bruksendringer vil bare gjelde for en kortere periode, og det er forutsatt i departementets tolkningsuttalelse av 9. februar 2015¹⁸ at bygningsendringene skal være

¹⁸ Uttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, sak 6652-2/14, St. Halvards gate 12

regningssvarende. Her er det gode argumenter for å vurdere forholdsmessigheten sett i forhold til nytten av endringene for den tidsperioden bruken faktisk skal endres. Dette innebærer at for en bruksendring av en kortere periode, skal det ikke mye til for å oppfylle kravet til uforholdsmessige kostnader.

3.11 Veiledning og bistand

Noe av årsaken til at en del byer og tettsteder preges av tomme lokaler og mangel på liv og aktivitet, antas å ha sammenheng med at det etter dagens regelverk oppfattes som komplisert og tidkrevende å få godkjent tomme lokaler for ny bruk. Forenkling av regelverket kan være en løsning på dette, men god hjelp og veiledning om hvordan man bør gå frem vil også kunne ha stor positiv effekt.

For det første kan godt skriftlig veiledningsmaterieell, lett tilgjengelig gjennom brosjyrer i kommunen eller elektronisk på kommunens hjemmeside bidra til å gjøre søknadsprosessen enklere for tiltakshavere. En gründer som ønsker å starte opp ny virksomhet i et tomt lokale trenger blant annet å finne ut om den nye bruken er søknadspliktig og hvordan man i så fall må gå frem for å søke, herunder hvilke ulike offentlige instanser som må involveres før virksomheten kan settes i gang. Informasjon med svar på typiske spørsmål for den som ønsker å starte en ny virksomhet vil kunne være nyttig. Dette kan utarbeides både på nasjonalt og kommunalt nivå.

For det andre kan problemet med at flere kan oppleve det som komplisert å komme i gang avhjelpes ved et tilbud om muntlig veiledning, for eksempel i kommunens kundesenter. Hvis en kommune anser tomme lokaler som et problem og den ønsker å bidra til at disse fylles med positiv aktivitet, kan kommunen gå svært langt i å tilby bistand for å oppnå dette. Det er for eksempel mulig for kommunen å gå aktivt ut med oppfordring til gründere om å ta kontakt med kommunen for å komme i gang med ny virksomhet. Forut for en slik oppfordring kan kommunen ha gjort et forarbeid med å vurdere hvilke typer virksomheter som særlig vil være egnet med tanke på en enklest mulig prosess tilpasset lokalene som det er ønskelig å få liv i. Videre kan kommunen stille egne rådgivere til disposisjon for den som melder seg, og bidra med bistand i søknadsprosessen, vurdering av hvilke krav som må oppfylles, «geleide» tiltakshaveren rundt til de andre myndighetene som eventuelt må inn i saken, og for øvrig prioritere søknadsbehandlingen i alle ledd. Gjennom fritak for gebyr eller lave gebyrer i denne type saken, kan kommunen også bidra til å gjøre den økonomiske terskelen for å komme i gang lavere.

Behovet for og gevinsten av riktig veiledning ble understreket av Arendal kommune som deltaker i prosjektet «Levende byer». Denne kommunen har sett nytten av veiledningsmateriale for å gi lett oversikt over søknadsprosessen, hvem det må sendes søknad til, osv. Kommunen er bl.a. i gang med å utarbeide en egen plattform hvor man enkelt får oversikt over de ulike instansene som må kontaktes for ulike tiltak.

4 Unntak fra rettsvirkningen av planer – bruksdefinisjon for tiltaket

Som nevnt tidligere i utredningen, se særlig punkt 3.2, er det etter vår oppfatning meget som taler for at man ikke bør begrense rettsvirkningen av planer for en så vidt spesiell tiltakstype som *tidsbestemt bruksendring av «tomme lokaler» i byer og tettsteder*. I det følgende vil vi likevel forutsette at det er aktuelt med et særskilt unntak fra rettsvirkningen av planer. Med en slik forutsetning er det altså vårt syn at et unntak må bygge på de arealformål som er vanlige i sentrumsområder, bortsett fra boligbebyggelse, se punkt 2.4. Nedenfor vil vi som bebudet gå nærmere inn på plasseringen og utformingen av unntaksbestemmelsen.

Rent systematisk fremstår det som mest riktig å innta et unntak i pbl. § 12-4, som gjelder nettopp rettsvirkningen av reguleringsplaner.¹⁹ På den annen side er det gjennom tidligere lovendringer allerede etablert en ordning for å angi enkeltstående unntak fra rettsvirkningen av arealplaner. Vi viser her til pbl. § 1-6 andre ledd, som fastslår at det ikke er adgang til å iverksette tiltak som er i strid med blant reguleringsplan. I § 1-6 tredje ledd er det imidlertid innført en relativt ny unntaksbestemmelse, som sier at andre ledd ikke gjelder for tiltakstypene etter § 20-7 og § 20-8, det vil si skjermingsverdige objekter. Det fremstår som fornuftig å følge den samme ordningen også i vårt tilfelle. I tillegg er det naturlig at et eventuelt unntak fremgår som et nytt fjerde ledd til § 1-6.

Selve utformingen av bestemmelsen byr på visse utfordringer. Ettersom det er nødvendig å avgrense bestemmelsen i flere ulike retninger, er det vanskelig å komme utenom at den vil bli relativt omfattende. Bestemmelsen må ikke bare angi de utvalgte arealformålene, men også fange opp både den godkjente og den ønsket bruk. Bestemmelsen må i tillegg angi de relevante byggverk og selve tidsbegrensningen. Et eventuelt nytt fjerde ledd i § 1-6 kan for eksempel lyde som følger:

«Når det gjelder rettsvirkningen av arealformål i kommuneplan eller reguleringsplan, kommer kravet i andre ledd ikke til anvendelse på bruksendring av bygning eller del av bygning i inntil 9 måneder, forutsatt at:

- a. det arealet bruksendringen gjelder i arealplan er avsatt til sentrumsformål, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting og næringsbebyggelse, eventuelt kombinasjoner av disse formålene,*
- b. den godkjente bruken er omfattet av arealformålene nevnt i bokstav a, og*
- c. den nye bruken er omfattet av arealformålene nevnte i bokstav a.»*

Betydningen av den foreslåtte lovendringen kan vi illustrere med enkelte eksempler:

For det første kan man se for seg at et tomt lokale har vært lovlig brukt til butikk selv om det er regulert til «*boligbebyggelse*», og at en ny leier ønsker å endre bruken til kaffebar. Den tidligere

¹⁹ Se plan- og bygningsloven § 11-6 for så vidt gjelder kommuneplanen

bruken til butikk vil i så tilfelle være basert på dispensasjon fra arealformålet, i samsvar med pbl. § 19-2. Dispensasjonen kan etter omstendighetene være varig eller midlertidig. En bruksendring av det tidligere butikklokalet til kaffebar vil falle utenfor bestemmelsen, fordi vilkåret i bokstav a ikke er oppfylt. Som tidligere nevnt, foreligger det tungtveiende reelle hensyn som tilsier at bestemmelsen ikke bør omfatte bruksendringer som på noen måte involverer boliger. Rettstekniske hensyn underbygger at man bør «låse» både godkjent og ønsket bruk til de utvalgte arealformålene. Det kan være helt spesielle omstendigheter som gjorde at det i sin tid ble gitt dispensasjon til bruksendring fra bolig til butikk, og situasjonen kan ligge slik an at det ut fra et arealdisponeringsperspektiv på ingen måte er ønskelig med kaffebar i lokalene.

Dersom det er ønskelig med en mer liberal bestemmelse, er det mulig å stryke vilkåret i bokstav a. I så fall vil bestemmelsen også omfatte bruksendringen i det nevnte eksemplet. Uten vilkåret i bokstav a vil det avgjørende være om den godkjente bruken som sådan faller inn under et av de nevnte arealformålene.

For det andre kan man tenke seg at et lokale er regulert til «*næringsbebyggelse*», og at det er gitt dispensasjon til å bruke lokalet som «*idrettsanlegg*». I så tilfelle vil en videre bruksendring til for eksempel bolig være utelukket som følge av vilkåret i bokstav b.

For det tredje kan det være at en bygning med tre etasjer i sin helhet er regulert og brukt til «*institusjon*», som ligger til underformålet «*offentlig eller privat tjenesteyting*». Etter hvert som den gjeldende leiekontrakten er i ferd med å løpe ut, er gårdeieren innforstått med at det ikke er mulig med videre utleie som institusjon. Bygningen er av relativt høy kvalitet, og for gårdeieren vil det ikke kreve nevneverdige ressurser å gjøre om de to øverste etasjene til studenthybler. I tillegg er det en lokal håndverksbedrift som har spurt om å få leie den første etasjen over en begrenset periode. Interessenten har også uttrykt et håp om en mer omfattende og langvarig leiekontrakt. Bruksendringen fra institusjon til studenthybler vil ikke oppfylle vilkåret i bokstav c, ettersom den ønskede bruken faller inn under underformålet «*boligbebyggelse*». En håndverksbedrift ligger derimot til underformålet «*næringsbebyggelse*», og en slik bruksendring vil derfor oppfylle samtlige av vilkårene i bestemmelsen.

En vesentlig utfordring med oppdraget er at det etterspør eventuelle nye regler om bruksendringer som bare skal gjelde for et *visst tidsrom* og for *visse lokaler* på *visse steder*. Det at oppdraget gjelder bruksendringer som skal være avgrenset i flere dimensjoner, reiser kompliserte spørsmål i flere retninger. Et særskilt problem knytter seg til det rent lovtekniske. Ønsket om å forenkle regelverket for en begrenset og spesiell del av en bestemt tiltakstype, kan medføre et betydelig antall endringer i plan- og bygningsloven, både i plandelen og i byggesaksdelen. Et grunnleggende problem i den forbindelse er at eventuelle nye bestemmelser ikke kan referere til tiltakstypen «*bruksendring*», slik den er definert i § 20-1 første ledd bokstav d. Poenget er at tiltaket «*bruksendring*» etter § 20-1 første ledd bokstav d favner mye videre den særskilte formen for bruksendring som er tema i oppdraget. Det vil også føre for langt om enhver ny bestemmelse skal måtte beskrive i detalj at den bare gjelder for en særskilt variant av tiltaket bruksendring. Etter vår oppfatning er den eneste

farbare veien at de nye bestemmelsene henviser til for eksempel «*bruksendring som nevnt i § 1-6 fjerde ledd*». Vi understreker at denne henvisningsteknikken vil bli brukt i hele utredningen.

For det tilfelle at det ikke blir vedtatt et unntak fra rettsvirkningen av planer, vil det i utgangspunktet være nødvendig å formulere ut tiltaket i de enkelte bestemmelsene. Alternativt må man bruke en annen form for henvisningsteknikk.

5 Sentrale hensyn og samfunnsmessige konsekvenser

5.1 Innledning

Før vi gjennomgår våre ulike forslag til mulige endringer av regelverket vil vi redegjøre for en del forhold som det er nødvendig å ta i betraktning i vurderingen av om man skal velge å foreta regelendringer eller ikke. Dette dreier seg både om effekten av eventuelle regelendringer sett opp mot omstendigheter som vanskelig lar seg påvirke av regelendringer, og om mer eller mindre utfordrende og tankevekkende konsekvenser av å foreta endringer.

5.2 Mål og prinsipper for byggesaksbehandling

Formålet med gjeldende plan- og bygningslov er uttrykt i dens § 1-1. I følge bestemmelsens andre ledd skal planlegging etter loven bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Byggesaksbehandlingen skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak, og at det enkelte tiltak blir utført forsvarlig. Her er hensynet til helse, miljø og sikkerhet sentral. Det er også et mål at planlegging og vedtak etter loven skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Prinsippet om universell utforming, hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene, er fremholdt som spesifikke mål i bestemmelsens siste ledd.

Hovedregelen etter plan- og bygningsloven er at alle tiltak skal omsøkes og utføres av ansvarlige foretak. Kommunale bygningsmyndigheter skal gjennom søknadsbehandlingen vurdere tiltaket opp mot materielle regler gitt direkte i plan- og bygningsloven, og forholdet til arealplaner for området. I tillegg skal kommunens saksbehandling sikre at alle oppgaver i byggesaken utføres av kompetente ansvarlige foretak. Det er tiltakshaver selv, eller de ansvarlige foretak i tiltaket som innestår for at tekniske krav, dvs. de krav som følger av TEK17, oppfylles i det enkelte tiltak. Kravet til at søknad, prosjektering, utførelse og kontroll gjennomføres av kvalifiserte ansvarlige foretak bidrar til å sikre at kravene i TEK17 blir lagt til grunn for prosjektering i byggesaken, og at utførelsen følger prosjekteringen. Der det ikke er krav om ansvarlige foretak er det tiltakshaver selv som står inne for riktig prosjektering og utførelse av tiltaket. Kommunens tilsyn i byggesaken bidrar også til en riktig prosjektering og utførelse.

Søknadspliktige tiltak skal varsles naboer og gjenboere, slik at de får anledning til å uttale seg til søknaden. Kommunens byggesaksbehandling skal også sikre samordning med andre myndigheter som kan ha interesse i byggesaken eller sakstypen. Prosessen sikrer således at berørte personer og myndigheter som har interesse i saken, får anledning til å sette seg inn i søknaden og reagere på den.

Ved en vurdering av om saksbehandling av søknader om tidsbestemt bruksendring av lokaler skal forenkles eller avskaffes, vil det være sentralt å vurdere de konsekvenser dette kan ha for de prinsipper saksbehandlingen skal ivareta, og eventuelt om disse kan ivaretas på annen måte enn

gjennom de tradisjonelle saksbehandlingsprosesser. Dette må vurderes opp mot de gevinster en forenklet saksbehandling vil realisere.

5.3 Årsaksforhold

Man vil kunne hevde at spørsmålet om å vedta unntak og forenkling av regelverket hviler på en underliggende forutsetning om at snevre reguleringsplaner og et komplisert regelverk er hovedårsak, eventuelt medvirkende årsak, til at det oppstår «spøkelsesbyer». Samtidig må det være klart at både markedsmessige og driftsmessige forhold kan være årsak til at visse områder blir mindre attraktive. Flere samfunn er også preget av generell fraflytting. Andre årsaker kan være økt netthandel og politikk og lovregulering knyttet til etablering av kjøpesentre. Spørsmålet om hva som er årsak til problemet trenger likevel ikke å være en avgjørende innvending mot å åpne for unntak og forenklinger. Det sentrale må være om et virkemiddel rent faktisk er egnet til å motvirke et problem, eventuelt i samvirke med andre tiltak. I den grad strukturelle, markedsmessige eller driftsmessige forhold er (hoved)årsaken til at man får tomme lokaler i byer og tettsteder, er det likevel usikkert om spesielle regler for tidsbestemte bruksendringer vil være et egnet redskap for å skape levende sentrumsområder i byer og tettsteder. Fraflytting og konjunkturedgang kan meget vel innebære at et lokale blir stående tomt selv om det rettslig sett legges til rette for å ta det i bruk til en rekke ulike formål.

5.4 Håndheving av suksessiv bruk

I det følgende foreslås det særskilte regler for en relativt kortvarig bruksendring av enkelte bygninger under de forutsetninger om planformål mv. som fremgår ovenfor. Imidlertid vil forutsetningen om at den omsøkte bruken skal være *tidsbestemt* være vanskelig å opprettholde og håndheve. Det vises til at tillatelsen vil bli gitt til en tiltakshaver for en bestemt bruk.

Dersom det er adgang for samme tiltakshaver til å opprettholde bruken av lokalet over flere år gjennom suksessive søknader om tidsbestemt bruksendring, faller hele begrunnelsen for å forenkle behandlingen av disse sakene bort, ettersom det provisoriske vil bli permanent.

Problematikken rundt suksessiv bruk har vi sett gjennom praktiseringen av reglene om midlertidig plassering av bygninger hvor det er eksempler på skolebrakkert som har blitt stående i flere tiår i strid med plan- og bygningsloven. Gjennom regelverket er det ikke lagt begrensninger for muligheten til flytting av bygningen til en ny plassering på samme eller tilgrensende eiendom, og for kreative tiltakshavere kan dette muliggjøre suksessiv bruk.

For tidsbestemt bruksendring kan et eksempel være et foretak som søker om, og får tillatelse til tidsbestemt bruksendring av et lokale i sentrum, fra butikk til kafé (servering). Etter seks måneder søker et nytt foretak, men med samme eier, også om tidsbestemt bruksendring til kafé. Slik kan den samme eieren, men under nye foretaksnavn, holde på over lang tid, noe som vil være i strid med

forutsetningen for eventuelle særregler for tidsbestemte bruksendringer. Denne situasjonen kunne løses med at bruksendringen er tidsbestemt for én type bruk, og at det ikke kan gis en ny tillatelse for samme bruk mer enn en gang. Et slikt system vil kunne fungere der det er en klar forskjell mellom bruksområdene, men det kan være vanskelig å definere hva som er en ny bruk. Hvis den første bruken er detaljhandel med klær, og den neste konkurssalg/outlet hvor det meste av vareutvalget er klær, kan det stilles spørsmål ved om den påfølgende søknaden skal vurderes som den samme eller en annen bruk.

Å innføre regler som hindrer mulighet for suksessiv bruk vil være lovteknisk vanskelig og håndheving vil kreve store ressurser. Dette forutsetter at bygningsmyndighetene fører aktivt tilsyn med drift og vareutvalg i de lokaler som har fått mer enn en tillatelse til tidsbestemt bruksendring,

En regel om at lokalet etter at en tidsbestemt bruksendring er utløpt, og før en ny tillatelse kan gis, må være avstengt fra publikum i en periode på for eksempel en måned, vil kanskje kunne gjøre det mindre fristende å spekulere i suksessive tidsbestemte tillatelser, ettersom man vil få et avbrudd med jevne mellomrom. Dette vil imidlertid igjen forde at kommunen bruker ressurser til håndheving, selv om man her vil slippe å ta stilling til vanskelige avgrensninger da det er tilstrekkelig med en kalender.

5.5 Gårdeierperspektivet

En del gårdeiere vil sannsynligvis se positivt på en mulighet til mer kortvarig utleie av lokaler, uavhengig av gjeldende arealformål. For disse gårdeierne kan alternativet være at lokaler bare fortsetter å stå tomme. I slike tilfeller vil gårdeiere og de som etterspør en mer kortsiktig bruk av lokaler i utgangspunktet ha sammenfallende interesser. Vi er likevel av den oppfatning at det er viktig å se nærmere på den privatrettslige siden av spørsmålet om tidsbestemt bruk av *«tomme lokaler»*.

For lokaler er som regel eieren av eiendommen en annen enn driveren av virksomheten. Virksomhetsutøveren disponerer gjerne lokalet på grunnlag av en leiekontrakt med gårdeieren. Slik vi oppfatter det, er prosjektet «Levende lokaler» i hovedsak sett fra brukerperspektivet. Det kan derfor være at betydningen av gårdeierinteressene er noe undervurdert i prosjektet.

For de fleste gårdeiere vil en relativt langvarig leiekontrakt være klart å foretrekke fremfor gjentatte leiekontrakter med begrenset varighet. Dette blant annet fordi aktører som inngår mer langvarige kontrakter normalt vil ha en bedre økonomisk stilling enn virksomheter som ønsker mer kortvarige leieforhold. Den grunnleggende gårdeierinteressen kan derfor representere et hinder for intensjonene bak en mulig lovendring.

Forsvarlig forvaltning av lokaler er i utgangspunktet basert på en forutsetning om at gårdeier får inngått relativt langvarige leiekontrakter med virksomheter som har betalingsevne. Selv om det blir åpnet for å bruke lokaler i strid med plan og med unntak fra krav som ellers blir stilt, innenfor en

bestemt tidsperiode, kan det meget vel være at eieren av et lokale ser seg bedre tjent med å bruke noe tid på å arbeide for et mer varig leieforhold, fremfor å inngå en eller flere kortvarige leieavtaler. For en gårdeier kan det også være mer eller mindre uproblematisk at enkeltstående lokaler blir stående tomme over noe tid, dersom de øvrige lokalene gjør at eiendommen uansett går med et rimelig overskudd. Så lenge en eiendom gir rimelig avkastning, vil det ofte være best å fokusere på at man får etablert stabile og langvarige leieforhold for lokaler som står tomme. Undertiden trenger det heller ikke å være en utpreget ulempe for gårdeier at det blir søkt om (mindre) planendring eller dispensasjon, fordi man normalt vil være best tjent med å få etablert et mer langvarig leieforhold, eventuelt også med en lavere leie enn i en tid da det var større etterspørsel etter lokaler.

Det nevnte er i hovedsak relevant for etablering av *nye* leieforhold, men gårdeierinteressen kan også motvirke intensjonene bak en eventuell lovendring i *løpende* leiekontrakter. Leie av lokaler er ofte basert på den såkalte standardkontrakten. Bestemmelsene i standardkontrakten gir leier en begrenset adgang til å endre bruken av lokalene. For det første er det forutsatt en spesifikk beskrivelse av hva som er tillatt bruk. Samtidig er det nedfelt at leier må ha saklig grunn for å endre den avtalte bruken. Det er også relativt vanlig at utleier forbeholder seg retten til å nekte bruksendring på fritt grunnlag. For det andre er det angitt at leier ikke kan fremleie lokalet eller overdra leiekontrakten uten skriftlig forhåndssamtykke fra utleier. Utgangspunktet er at utleier må ha saklig grunn for å nekte fremleie eller overdragelse, men dette blir ofte innskjerpet slik at utleier kan nekte på fritt grunnlag.

Vi kan illustrere situasjonen for løpende leiekontrakter med et eksempel. Gårdeier har en bygning som er regulert til sentrumsformål, men hvor det i planbestemmelsene er satt forbud mot bevertning. Lokalene i bygningen har i hovedsak vært utleid til kontor- og forretning. I tillegg er gårdeier opptatt av å ha en god sammensetning og et godt samspill mellom virksomhetene i bygningen, og det er derfor i samtlige leiekontrakter tatt forbehold om å nekte fremleie og overdragelse på fritt grunnlag. Et av kontorlokalene er utleid til et regnskapsbyrå, men når det gjenstår et år av leieforholdet innser leier at forutsetningene for videre drift ikke er tilstede. Det er derfor ikke aktuelt å fornye leiekontrakten, og det er klar risiko for at det kan bli problematisk å betale leien for den resterende leietiden. Leier har derfor saumfart leiemarkedet med tanke på fremleie av lokalene eller overdragelse av leiekontrakten. Selv om et fåtall kontorvirksomheter har utvist interesse for lokalene, er det åpenbart at ingen vil betale den leieprisen som følger av den løpende leiekontrakten. På den annen side er det flere aktører som ønsker å overta lokalene for å prøve ut muligheten for å drive gatekjøkken, og disse har heller ingen problemer med å betale den fastsatte leieprisen. Regnskapskontoret ber derfor gårdeier om samtykke til fremleie eller overdragelse til en av de interesserte gatekjøkkenaktørene.

For gårdeier er det likevel helt uaktuelt å leie ut lokalet til gatekjøkken. Foruten hensynet til de øvrige leierne i bygningen, er gårdeier svært opptatt av en mest mulig risikofri forvaltning av eiendommen. Gårdeier har derfor ingen interesse av å leie ut til virksomheter som forutsetter det vedkommende anser som illeluktende fettutskillere og brannfarlige frityrkokere. Basert på sin forvaltningsprofil, vil gårdeier heller bruke noe tid på å få inn en mer passende virksomhet og en mer solid leier, eventuelt mot en reduksjon av den leieprisen som ble betalt av regnskapskontoret. Også her kan det være at gårdeier ikke er så opptatt av tidsmomentet, fordi de andre leieforholdene

fortsatt gir eiendommen en rimelig avkastning. I et slikt tilfelle vil det ikke spille noen rolle om loven inneholder en unntaksbestemmelse som åpner for tidsbestemt bruksendring i strid med plan.

Samlet sett gir den privatrettslige reguleringen av bruksendring en relativt klar pekepinn på at gårdeiere er opptatt av forutberegnelighet, stabilitet og varighet. En forvaltning preget av prøving og feiling med korttidskontrakter er i utgangspunktet mindre attraktivt for gårdeiere. Etter vårt syn er det ikke til å komme bort fra at gårdeiere ofte vil foretrekke å bruke tid og ressurser for å få etablert mer solide og varige leieforhold, selv om fremgangsmåten krever en ikke ubetydelig reduksjon av leieprisen i forhold til tidligere leiekontrakter. I et slikt perspektiv er det i beste fall uklart om en forenklet adgang til tidsbestemt bruk av (tomme) lokaler vil få den effekten som er tilsiktet. I det skisserte eksemplet er det åpenbart at en eventuell lovendring ikke ville tjent noen hensikt.

I byer og tettsteder er det ikke uvanlig at bygninger har lokaler i første etasje og boliger i de overliggende etasjene. Slike eiendommer er normalt organisert som eierseksjonssameier eller borettslag. Bruken av lokalene må i så fall være i samsvar med vedtektene for sameiet eller borettslaget. Dersom vedtektene legger restriksjoner på bruken av lokalene, typisk slik at det ikke er tillatt med matproduksjon eller matserving, vil det i prinsippet være uten betydning om loven åpner for en ønsket bruksendring fra for eksempel forretning til bevertning.

5.6 Konkurransforhold

I forlengelsen av det som er sagt om gårdeierperspektivet, er det også et spørsmål om et eventuelt unntak kan få uheldige konsekvenser for konkurransesituasjonen mellom de som etterspør «*tomme lokaler*».

Selv om det blir åpnet for å gjennomføre visse tidsbestemte bruksendringer uavhengig av arealformål og krav som ellers blir stilt ved bruksendringer, vil de som ønsker lokaler langt på vei være prisgitt posisjonen til gårdeier, noe som igjen kan få mer eller mindre tilfeldige utslag.

I mange tilfeller vil det være praktisk umulig å få gårdeier med på en relativt kortvarig «prøvekontrakt», eventuelt en noe lengre kontrakt med «prøvetid» (angrefrist). Den som etterspør lokalet må i så fall løpe den risikoen som ligger i å gå inn på en leiekontrakt på for eksempel tre eller fem år. Risikoen består i at leier kan bli holdt ansvarlig for det tap utleier blir påført som følge av at leiekontrakten ikke blir oppfylt etter sitt innhold. Selv om gårdeier har en tapsbegrensningsplikt, er det her en risiko for leier. Graden av risiko vil likevel variere med omstendighetene.

I andre tilfeller hvor gårdeier aksepterer en «prøvekontrakt» på for eksempel tre eller fem måneder, eventuelt flere suksessive korttidskontrakter, er risikoen for leier uansett begrenset til å betale leie i de relativt få månedene leieforholdet løper.

Som et utgangspunkt mener vi det er grunn til å anta at mer solide og godt planlagte virksomheter ønsker et noe mer langvarig leieforhold, for eksempel en leiekontrakt på tre eller fem år med rett til fornyelse i noen ytterligere år. For en virksomhet med et langsiktig perspektiv vil det ofte være av stor betydning med forutberegnelighet knyttet til spørsmålet om lokalisering.

Bortsett fra rene ad hoc-virksomheter som for eksempel lagerutsalg eller utstillingslokale, kan en aksept av kortvarige leiekontrakter på for eksempel kun tre eller seks måneder langt på vei være en bekreftelse på at leieforholdet er et rent prøveprosjekt med høy grad av usikkerhet.

Oppsummert kan det være grunn til å tro at spesialregler for visse tidsbestemte bruksendringer vil være av mer begrenset betydning for seriøse virksomheter med et noe lengre tidsperspektiv. Med andre ord er det en risiko for at et unntak vil være mest til gagn for virksomheter som allerede i utgangspunktet har et begrenset grunnlag for varig drift.

5.7 Matrikkelføring

I samsvar med matrikkelforskriften § 60 skal opplysninger om bruksendring føres i matrikkelen. Bestemmelsen gjelder uavhengig av om bruksendringen er varig eller tidsbestemt. Slik regelverket er i dag skal en tidsbestemt bruksendring matrikkelføres, og tilbakeføres til opprinnelig bruk i matrikkelen når tillatelsen opphører.

Behovet for matrikkelføring av tidsbestemt bruksendring vil ha nær sammenheng med varigheten. Dersom det er snakk om helt korte tidsperioder vil det ikke være nødvendig å registrere denne i matrikkelen. Dersom tidsbestemt bruksendring med en viss varighet er unntatt fra søknadsplikt vil kommunen heller ikke ha grunnlag for å matrikkelføre denne, og dette kan derfor unnlates på samme måte som for midlertidig plassering av bygninger.

Det er forutsatt at matrikkelen skal gi informasjon om faktisk lovlig bruk, og dersom det er tale om tidsbestemt bruksendring av lenger varighet er det en fordel om dette registreres i matrikkelen. Hvis slik registrering er gjennomførbart og ikke for kostnadskrevenende anbefales matrikkelføring av tidsbestemte bruksendringer av noe lenger varighet. Dette fordrer at kommunene har et system for å registrere utløpet av den tidsbestemte bruksendringen.

5.8 Gebyrbelegging

I samsvar med pbl. § 33-1 og forarbeider til bestemmelsen, skal kommunens gebyrbelegging etter plan- og bygningsloven ikke overstige nødvendige kostnader på sektoren, det såkalte selvkostprinsippet. Det aksepteres at kommunene rubriserer sakene i kategorier og beregner selvkost med utgangspunkt i gjennomsnittskostnadene for den enkelte kategori. Selvkost skal likevel også tilstrebes i den enkelte sak. Det er akseptert at kommunene har et visst spillerom ved fastsettelse av gebyrsatser, og at enkelte saker til en viss grad kan subsidiere andre.

Gebysatser innenfor plan- og bygningsretten fastsettes i dag lokalt. Kommunene har også mulighet til å subsidiere behandlingen, slik at den enkelte tiltakshaver ikke fullt ut betaler for kostnader knyttet til saksbehandlingen. Det er derfor et stort kommunalt spillerom ved fastsettelse av gebysatser, og de enkelte kommuner kan benytte dette slik at det for eksempel fastsettes lavere gebyrer for behandling av søknader om tidsbestemt bruksendring.

Dersom lovendringer fører til at kommunens saksbehandling for tidsbestemte bruksendringer gjøres enklere, vil dette i samsvar med selvkostprinsippet også medføre et lavere gebyr for denne sakstypen. Forenklinger av prosessuelle regler vil i så måte ha en positiv sideeffekt.

6 Alternativer for forenkling av regelverket – ulike løsningsmodeller

6.1 Samme modell som for reglene om plassering av midlertidige tiltak

Etter gjeldende rett vil det i utgangspunktet ikke være av betydning for kravet til saksbehandling om en bruksendring er ment å være varig eller tidsbestemt. En slik gradering er imidlertid gjort dersom det er tale om oppføring av nye byggverk for en midlertidig periode. I samsvar med plan- og bygningsloven er begrepet *midlertidige byggverk* begrenset til byggverk som plasseres for en kortere periode enn to år. Dersom de plasseres for mer enn to år anses de som permanente.

For å avgjøre om det er tale om et midlertidig tiltak vil varigheten av plasseringen være av betydning. Et annet relevant moment vil være regelmessigheten av tiltaket. Dersom tiltaket plasseres på eiendommen regelmessig hvert år, eller det regelmessig sendes ny søknad etter pbl. § 20-4 bokstav c, kan det ikke utelukkes at en vurdering må ha som konklusjon at tiltaket i realiteten må anses som «varig» og således ikke omfattes av bestemmelsen.

Det følger av pbl. § 20-5 tredje ledd at midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg som skal stå mindre enn to måneder er unntatt fra søknadsplikt. I samsvar med § 20-4 vil det ikke være krav til ansvarlige foretak for slike tiltak, dersom de ikke plasseres for et lengre tidsrom enn 2 år. Det er ingen størrelsesbegrensning på midlertidige bygninger.

I samsvar med pbl. § 30-5 gjelder lovens regler så langt de passer for midlertidige byggverk. Dette innebærer at lovens materielle krav langt på vei også er bindende for midlertidige innretninger, men hvert midlertidig tiltak vurderes konkret for å se om de materielle kravene passer for tiltaket. I forarbeidene nevnes regler om brannkrav, avstandskrav, tilgjengelighet, miljøforhold og arkitektonisk utforming som eksempler på bestemmelser som i utgangspunktet også får anvendelse for midlertidige tiltak. I TEK17 § 1-2 femte ledd er det nærmere presisert hvilke tekniske krav som gjelder for midlertidige tiltak. Her fremgår at forskriften gjelder med unntak av kapittel 8, 12 og 13, som gjelder så langt de passer. For kapittel 14 gjelder kun § 14-3.

Ettersom det er tale om plassering for en kortvarig periode vil enkelte hensyn som plan- og bygningsloven skal ivareta, ikke gjøre seg gjeldende med like stor tyngde som for varige tiltak. For eksempel kan man være mer villig til å akseptere at visuelle kvaliteter etter pbl. § 29-2 ikke er optimale, eller at friområder tas i bruk til plassering av barnehage, så lenge det er tale om plassering for en tidsavgrenset periode på inntil to år.

Planers virkning for midlertidige byggverk er avklart i forarbeidene og i Kommunal- og regional departementets brev av 12. mai 2011. Det fremgår her at reguleringsplaner ikke har bindende virkning for midlertidige tiltak som skal plasseres inntil to år, med mindre planen selv uttrykkelig forbyr slike tiltak. Angir planen forbud mot spesifiserte midlertidige tiltak som for eksempel plassering av campingvogner, brakker eller liknende, vil det ved plassering av slike tiltak være nødvendig å søke om dispensasjon fra planen. Heller ikke byggeforbudet langs sjøen etter pbl. § 1-8 vil være bindende for midlertidige tiltak.

Bakgrunnen for at planer ikke automatisk er bindende for midlertidige tiltak er at det ikke er gitt at en annen arealbruk enn forutsatt i planen, i en begrenset periode, får særlig betydning for muligheten til å ivareta de formål og hensyn planen skal sikre. Dersom et midlertidig tiltak er i strid med arealformålet forutsetter departementet at det foretas en konkret vurdering av virkningene av tiltaket. Vurderingen gjøres med forankring i pbl. § 30-5, og bestemmelsen forutsetter at midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg ikke må plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv, eller på annen måte fører til vesentlig ulempe for omgivelsene. De hensyn som ligger bak arealformål, hensynssoner og bestemmelser må også trekkes inn i vurderingen. Hvis konklusjonen er at tiltaket kan aksepteres med bakgrunn i denne vurderingen, vil slik tillatelse kunne gis uten at det i tillegg må gjennomføres en dispensasjonsvurdering etter plan- og bygningsloven kapittel 19. Hvis kommunen vil hindre etablering av et midlertidig tiltak som skal plasseres inntil to år, og planen ikke selv uttrykkelig forbyr slike tiltak, må kommunen legge ned midlertidig forbud mot tiltak etter reglene i pbl. kap. 13.

De prosessuelle forenklingene som er gitt for midlertidige tiltak er unntak fra søknadsplikt for plassering av tiltak inntil to måneder, og unntak fra krav om ansvarlige foretak for plassering av tiltak inntil to år. Dersom tiltakene plasseres for mer enn to år anses de som permanente.

Etter vår oppfatning er det flere forskjeller mellom plassering av midlertidige byggverk og tidsbestemte bruksendringer, som gjør at gjeldende regelverk ikke fullt ut nødvendigvis passer for tidsbestemte bruksendringer.

Tidsbestemte bruksendringer vil de kunne sammenliknes med midlertidig plassering av tiltak i den forstand at begge tiltak gjøres for en periode av kortere varighet. Det vil som nevnt likevel være forskjeller knyttet til selve tiltaket. For tidsbestemte bruksendringer skal bygningsmassen bestå etter at den midlertidige perioden går ut, slik at mulighetene for forenklinger i større grad knytter seg til at tiltakene i stor grad har bakgrunn i at bygningen allerede er oppført. Dette stiller seg annerledes for midlertidig plassering av bygninger, hvor bakgrunnen for forenklet regelverk er basert på at bygningen har en midlertidig karakter og skal fjernes etter at perioden utgår.

At tidsbestemte bruksendringer skjer i allerede oppførte bygninger innebærer videre at tiltakene gjelder en uensartet masse hvor det er vanskelig å forutse hvilke endringer det er behov for. Særlig når det gjelder krav som skal sikre tilfredsstillende sikkerhet, vil det kunne medføre store utfordringer å påse at kravene er ivarettatt dersom det er tale om bruksendring av hele eller deler av eldre byggverk. Dette kan medføre behov for kompliserte vurderinger for å sikre at bygningen tilfredsstillende minstekrav til for eksempel brannsikkerhet.

Dette i motsetning til midlertidige bygninger som gjerne er brakker, haller, telt og liknende, som regel av nyere dato, noe som gir mer oversikt over hvordan krav til forsvarlighet er ivarettatt og som derfor i større grad kan vurderes uten ansvarlige foretak. Midlertidigheten medfører gjerne også begrensninger i tiltakets størrelse, hvilket gjør det enklere å vurdere ivarettelse av sikkerhet.

Plassering av midlertidige bygninger fordrer videre vanligvis at det finnes et tomt areal hvor bygningen kan plasseres. Dette sikrer gjerne at plassering gjøres med en viss avstand til nabobebyggelse. Påvirkning på omgivelsene er derved som oftest begrenset, uavhengig av om planformålet overholdes. Bruksendringer vil derimot ofte skje vegg-i-vegg med eksisterende nabobebyggelse, og som regel i tettbygde strøk. Dette gir kommunene et større behov for å kunne stille krav til at bygningsmassen benyttes i samsvar med planformål eller allerede gitt dispensasjon.

På denne bakgrunn er det vår vurdering at det er såpass mange forskjeller mellom plassering av midlertidige bygninger og tidsbestemte bruksendringer at det ikke er grunnlag for et felles regelverk for disse tiltak.

6.2 Modell basert på asylmottakforskriften

I midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for innkvartering av personer som søker beskyttelse (asylmottakforskriften) var det gitt regler for å sikre rask etablering av midlertidige asylmottak. Forskriften ble opphevet 1. januar 2018.

Det kan vurderes å lage en tilsvarende forskrift for tidsbestemt bruksendring. Asylmottakforskriften var begrunnet i den ekstraordinære situasjonen som forelå høsten 2015, og vanskelighetene med innkvartering av asylsøkere. I forskriften var det gitt vidtrekkende unntak fra materielle krav og korte saksbehandlingsfrister. Saksbehandlingsreglene som var gitt innebar mulighet for unntak for nabovarsling, to ukers frist for kommunens behandling av søknaden som også løp den tiden søknaden var til uttalelse hos berørte myndigheter og en ukes frist for klagebehandling. Dette sikret en svært rask saksbehandling av disse sakene.

Økt bruk av tomme lokaler er et satsningsområde som er fremmet av regjeringen. Vi kan likevel ikke se at dette er et like ekstraordinært formål som kan forsvare bruk av så vidtrekkende regler som for asylmottak i en akutt situasjon og for en begrenset midlertidig periode. Når det gjelder de korte tidsfristene vil vi påpeke at det var et begrenset antall asylmottak som skulle godkjennes, med gjerne maksimalt ett mottak i hver kommune og kanskje en håndfull i hvert fylke. Ved tidsbestemt bruksendring kan det være tale om et større antall tiltak, noe som kan medføre at korte tidsfrister må prioriteres kontinuerlig. Dette kan by på praktiske utfordringer i kommunene, særlig dersom det er behov for politisk behandling. Å skape liv i tomme lokaler er likevel vurdert som et viktig formål, og det kan derfor være grunnlag for regler som fastsetter kortere saksbehandlingstider og enklere krav for å løse problemene med tomme lokaler.

Slike regler kan retts teknisk gis utelukkende i forskrift. Da vil det imidlertid ikke være mulig å lese ut fra loven at det finnes særregler for denne typen tiltak. En slik forskrift vil derfor ikke sikre sammenheng i regelverket, og det anbefales derfor at det også foretas endring i loven som viser at det her finnes enklere regler for tidsbestemte bruksendringer i forskrift.

6.3 Kommunen fastsetter prosessuelle og materielle krav etter en konkret skjønnsmessig vurdering

Som vi har vært inne på ovenfor vil situasjonene der det kan være aktuelt med en tidsbestemt bruksendring kunne være svært ulike. Dette vil igjen medføre at det er varierende hvilke regler det er behov for hva gjelder for eksempel tidsavgrensninger, behov for ansvarlige foretak, tekniske krav, hensyn til omgivelser, osv. Det varierende behovet gjør at det er utfordrende å lage et regelverk som passer for alle de ulike situasjonene.

Spørsmålet er derfor om dette kan løses gjennom regler som gir kommunene stor grad av mulighet for å tilpasse reglene etter den konkrete saken. Dette vil gi kommunen mulighet til å bestemme at en bruksendring med minimale konsekvenser hva gjelder bl.a. tekniske krav og påvirkning på omgivelser, kan foretas med basis i en enkel søknad, begrensede krav til ansvarsbelegging og en romslig tidsbegrensning hva gjelder midlertidigheten. Motsatt vil en tidsbestemt bruksendring med store konsekvenser kreve en tilnærmet ordinær søknadsbehandling og/eller kun en kort midlertidig periode.

En slik vid skjønnsmessig adgang for kommunen kan ha som innvending at den vil være lite forutsigbar. Herunder vil det kunne være utfordrende for søkeren å vite hva slags krav kommunen vil stille til søknaden i den konkrete saken. Antagelig bør det med et slikt system være opp til søkeren å foreta en egen vurdering og argumentere for hvilke krav vedkommende mener må stilles til den konkrete bruksendringen søknaden gjelder. Det vil så være opp til kommunen å ta stilling til om søknaden kan tas til behandling slik den er utformet, eller om det må stilles flere krav. Usikkerheten og uforutsigbarheten med et slikt system bør kunne avhjelpes gjennom bruk av forhåndskonferanse og veiledning, selv om dette vil kunne medføre økt tidsbruk.

En vid skjønnsmessig adgang kan også ha som innvending at det kan oppstå ulik praksis internt i en kommune og mellom kommunene. På den annen side er det nettopp muligheten for helt konkrete vurderinger, blant annet utfra kommunens lokale kunnskap, og ønsket og behovet om for eksempel å fylle et tomt lokale raskt, som er fordelen ved et fleksibelt og skjønnsbasert system. Dette systemet forutsetter at kommunen ikke «misbruker» sin skjønnsmessige adgang, og at den ønsker å legge til rette for at tomme lokaler raskt kan bli tatt i bruk. Dette slik at kommunen gjør hva den kan for å behandle søknaden så raskt og så enkelt som mulig utfra tiltakets forutsetninger. For å sikre lik praksis i kommunen kan det utarbeides skriftlig veiledningsmaterieell for å belyse den kommunale praksisen med eksempler på ulike tidsbestemte bruksendringer og hva som kan forventes av disse med hensyn til hvilke krav som vil bli stilt og varigheten av tillatelsene.

Som vist ovenfor har kommunen i dag mulighet til å foreta skjønnsmessige vurderinger, for eksempel som grunnlag for å unnta fra krav om ansvarlige foretak, jf. pbl. § 20-4 første ledd bokstav e, og for å unnta fra søknadsplikt jf. pbl. § 20-5 første ledd bokstav g. Disse bestemmelsene er rettet spesifikt mot henholdsvis mulighet for unntak fra krav om ansvarlige foretak eller unntak fra søknadsplikt, og det passer derfor dårlig å innta en generell bestemmelse om skjønnsmessig

adgang for kommunen til å tilpasse både prosessuelle og materielle krav i en av disse bestemmelsene.

En skjønnsmessig bestemmelse som gir kommunen stor fleksibilitet til å fastsette både prosessuelle og materielle krav på bakgrunn av en konkret vurdering av tiltaket, kan plasseres i en ny § 20-9 etter mønster av pbl. § 20-8, slik at det blir opp til kommunen å beslutte at tidsbestemte bruksendringer (som nevnt i forslaget til § 1-6 fjerde ledd) helt eller delvis skal være unntatt helt eller delvis fra bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Etter vår oppfatning kan det være fordelaktig å åpne for et visst skjønn når det skal tas stilling til om en tidsbestemt bruksendring kan godkjennes, men ulempene i form av uforutsigbarhet og ulik praksis er utfordringer som kan føre til at et slikt system ikke virker forenklende. Situasjonen og behovet må dessuten sies å være ganske annerledes for denne type tiltak enn for de skjermingsverdige objekter som § 20-8 omhandler.

6.4 «Fast track»-modellen

Et av hovedspørsmålene vi er bedt om å se på er hvordan prosessen for å få avgjort om et tomt lokale kan benyttes for en endret bruk, kan skje raskere enn hva som følger av gjeldende regler.

En mulighet er rett og slett at kommunen selv velger å prioritere denne tiltakstypen. Det er også mulig å lovfeste et «fast track»-system, ved å fastsette korte lovbestemte tidsfrister for myndighetenes saksbehandling i alle ledd, herunder for behandling av søknader som er avhengig av dispensasjon og/eller uttalelse eller samtykke fra andre myndigheter.

Fra asylmottakforskriften har vi sett eksempel på at det for den type ekstraordinære tiltak som denne forskriften omhandlet var fastsatt en frist for kommunen for saksbehandling innen så kort tid som to uker, med tre dagers frist for uttalelse fra statlige og regionale myndigheter og en ukes frist for klageinstansen. Dette viser at det i ekstraordinære tilfeller er mulig å etablere et system for svært rask saksbehandling av byggesaker. Som vi har redegjort for ovenfor kan vi imidlertid ikke se at tidsbestemte bruksendringer er en type tiltak som forsvarer bruk av så korte frister som etter den midlertidige asylmottakforskriften, men et system med kortere tidsfrister enn hva som ellers gjelder i dag kan være en løsning for tiltak som man mener det er særlig viktig å prioritere.

En mulighet er å innføre en maksimal tidsfrist på for eksempel tre uker for visse tidsbestemte bruksendringer, uavhengig av om det kommer inn naboprotester, om de er avhengig av avgjørelse/samtykke eller uttalelse fra annen myndighet eller er avhengig av dispensasjon. Der det er behov for å innhente avgjørelse/samtykke eller uttalelse fra andre myndigheter er det naturlig at saksbehandlingstiden forlenges med den tiden som går med til dette. Fristen for andre myndigheter, fastsatt i pbl. § 21-5, kan imidlertid også kortes ned til for eksempel to uker. For saker som skal undergis politisk behandling, slik tilfellet er for bl.a. dispensasjonssaker i en del kommuner, er det videre naturlig at fristen også forlenges med den tid som går med til dette. Eventuelt kan det

fastsettes en maksimal saksbehandlingstid som også gjelder i disse tilfeller, for eksempel på seks uker.

I noen tilfeller vil det være utfordrende for kommunen å rekke saksbehandling innen disse korte frister. I pbl. § 21-7 siste ledd, jf. byggesaksforskriften § 7-3, er kommunen gitt mulighet for å avtale ensidig forlengelse av frister, noe som kan presiseres å gjelde for tiltakene vi her snakker om.

Etter gjeldende regler for treukerssaker, jf. pbl. § 21-7 andre ledd, regnes tillatelse som gitt dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp. Dette kan være mulig også for tidsbestemte bruksendringer, og vil gi tiltakshaver stor forutberegnelighet. At eventuelle naboprotester, dispensasjonsforhold osv. ikke er avklart på forhånd kan tilsi en viss tilbakeholdenhet med å åpne for den samme muligheten for disse tiltakene, men ettersom bruken kun vil være midlertidig bør dette kunne aksepteres. Skulle det vise seg at forutsetningen om samsvar med lovgivningen ikke er oppfylt, kan kommunen foreta tilsyn og sanksjonere gjennom reglene i kapittel 32.

Det er naturlig å plassere en bestemmelse om særskilt korte tidsfrister for visse tidsbestemte bruksendringer i pbl. § 21-7 som et tredje ledd:

«Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 1-6 fjerde ledd skal avgjøres av kommunen innen 3 uker. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter eller til politisk behandling. Saksbehandlingstiden for disse sakene skal uansett ikke overstige 6 uker.»

I dette forslaget er det forutsatt at tiltaket også gis unntak fra planers rettsvirkninger som vist i vårt forslag til § 1-6 nytt fjerde ledd, se punkt 4. Unntak fra planers rettsvirkninger vil gjøre det enklere å realisere tidsbestemte bruksendringer.

Som vi så under punkt 3.2 knytter det seg imidlertid betenkeligheter til å gjøre slikt unntak for tidsbestemte bruksendringer. Dersom det er ønskelig å gi kortere tidsfrister uten at det gjøres unntak fra planens rettsvirkninger kan det gis en regel med tilsvarende begrensninger som nytt siste ledd i § 21-7:

«Søknad om bruksendring i inntil 9 måneder av bygning eller del av bygning som i arealplan er avsatt til sentrumsformål, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting og næringsbebyggelse, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker, forutsatt at den godkjente bruken og den nye bruken er omfattet av de nevnte arealformål. Fristen løper ikke i den tiden søknaden ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter eller til politisk behandling. Saksbehandlingstiden for disse sakene skal uansett ikke overstige 6 uker.»

6.5 Erklæringsmodellen

Som det fremgår av utredningen ovenfor vil konsekvensene av en midlertidig bruksendring i stor grad variere. Mangfoldet i avviket mellom tidligere bruk og ny bruk tilsier at det er vanskelig å ivareta interessen i både å besørge at tiltakshaver raskt kan ta i bruk tiltaket, og sikre at det opprettholdes et forsvarlig nivå av helse, miljø, og sikkerhet for brukerne, herunder ansatte og kunder.

Videre vises det til at tiltaket som regel ikke vil komme i konflikt med plan- og bygningslovens materielle regler i kapittel 27-29, ettersom dette er en endring av virksomheten i en eksisterende bygning. Det følger videre av pbl. § 21-4 første ledd andre punktum at kommunen i saksbehandlingen skal legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav. Dette innebærer at kommunen ikke vurderer tiltakets oppfyllelse av tekniske krav ved sin behandling av søknaden. Her legges ansvarlig prosjekterendes samsvarserklæring til grunn.

Som en følge av dette vil kommunens behandling, i de fleste tilfeller der det er ønske om å foreta midlertidig bruksendring, være begrenset til å vurdere tiltakets forhold til reguleringsplan. Forutsatt at reguleringsplanen ikke vil være bindende for midlertidige bruksendringer, vil behovet for en forhåndsgodkjenning av tiltaket fra plan- og bygningsmyndigheten være begrenset.

Det foreslås derfor i det følgende en modell der kommunen ikke saksbehandler en midlertidig bruksendring. Kravet til at helse, miljø og sikkerhet skal være på et forsvarlig nivå ivaretas av en ansvarlig prosjekterende, som skal avgi en samsvarserklæring. Denne erklæringen sendes kommunen. Det aktuelle tomme lokalet kan tas i bruk fra begjæringen er sendt. Retten til å bruke lokalet faller bort ni måneder etter at erklæring er sendt. Tiltakshaver må forlate lokalet når perioden er utløp. I løpet av denne tiden kan tiltakshaver søke om permanent bruksendring.

Modellen er basert på å gjøre tiltakshaver selv ansvarlig for å sikre fremdrift i saken. Gjennom vurdering av lokalets egnethet, fremskaffing av ansvarlig søker og innhenting av nødvendige tillatelser etter særlovgivningen, kan tiltakshaver selv til en viss grad styre progresjonen i egen byggesak.

Det bemerkes at etablering av en slik modell, fører med seg at det kommer et nytt søknadsspor. Det foreligger allerede en adgang til å iverksette arbeid i byggesaken etter å ha *erklært* ansvar etter pbl. § 23-3 andre ledd. Likevel vil en tillatelse til å ta i bruk en bygning til et annet formål uten forhåndsgodkjenning av kommunen være en langt videre rettsvirkning av en ubehandlet erklæring enn at et kvalifisert foretak iverksetter arbeid før søknad er innsendt.

Det forutsettes for denne modellen at den er begrenset til å gjelde for tidsbestemt bruksendring av lokaler der det ikke samtidig skal utføres søknadspliktige arbeider. Videre forutsettes det at midlertidig bruksendring er unntatt fra rettsvirkningene av arealplan, jf. §§ 1-6, 11-6 og 12-4.

Det foreslås en erklæring bestående av to deler.

Den ene delen er en egenerklæring fra tiltakshaver, der følgende oppgis:

- Personalia/firmaopplysninger
- Tiltakets adresse
- Eiendommens arealplanstatus
- Tillatt bruk etter byggetillatelse
- Tidligere bruk
- Ny bruk
- Plantegning av lokalet

Andre del er en samsvarserklæring og erklæring om ansvar fra ansvarlig prosjekterende. Prosjekterende må være kvalifisert i tiltaksklasse 1. Prosjekterende står inne for at de tekniske krav som gjelder for tiltaket oppfyller gjeldende tekniske krav og ikke er i strid med materielle regler i plan- og bygningsloven.

Det vil være, som ellers i loven, tiltakshaversiden som står inne for og bærer risikoen for at betingelsene for å bruke erklæringsmodellen er oppfylt.

Erklæringen unntas fra nabovarsling. Utgangspunktet for fritaket er at gjennomføring av nabovarsling vil være et unødig tidsspille. Som nevnt ovenfor vil en tidsbestemt bruksendring være fritatt for rettsvirkningene av arealplan. Det er forutsatt at bygningen er i samsvar med de materielle regler i loven. Bruksendringen vil derfor som regel ikke påvirke beskyttede nabointeresser i særlig grad, og man kan se for seg at de fleste søknadene allerede ville vært fritatt for nabovarsling etter pbl. § 21-3 andre ledd første punktum. Dersom tiltaket skulle tilsidesette nabointeresser, er det vanskelig å se for seg at dette vil være en vesentlig ulempe sett hen til at bruken er midlertidig. Med en slik modell vil det for øvrig ikke bli fattet et vedtak som kan påklages av de som ellers ville hatt klagerett. Skulle det vise seg at forutsetningen om samsvar med lovgivningen ikke er oppfylt, kan kommunen imidlertid foreta tilsyn og sanksjonere gjennom reglene i kapittel 32, herunder kreve opphør av bruken.

Når det gjelder forholdet til pbl. § 21-5 om samordning, må det forutsettes at tiltakshaver selv ordner med nødvendige samtykker/tillatelser der det er krav om dette etter særlovgivningen. Imidlertid bør erklæringen bli fritatt for oversendelse til særlovmyndigheter der det kun er krav om uttalelse fra disse. Dette henger også sammen med de forutsetninger som legges til grunn for at erklæringsmodellen skal kunne brukes.

Erklæringen gir rett til å bruke lokalet i samsvar med formålet angitt i erklæringen i ni måneder. Etter at denne perioden er utløpt skal tiltakshaver sørge for at bruken opphører uten ytterligere varsel. Kommunen kan ikke forlenge perioden.

Forslag til bestemmelse om erklæring kan plasseres i ny § 20-9 og formuleres slik:

«Unntak fra krav i loven for visse tidsbestemte bruksendringer

Tiltak etter § 1-6 fjerde ledd unntas fra forutgående søknadsbehandling der det foreligger erklæring fra tiltakshaver og ansvarlig prosjekterende om oppfyllelse av lovens krav.

Departementet kan gi utfyllende forskrifter om innholdet i erklæringen.»

6.6 Tomånedersmodell

Vi er som nevnt av den oppfatning at en mer fri adgang til å forestå bruksendring i inntil to måneder, ikke er egnet til å nå målsettingen om å skape mer levende og attraktive sentrumsområder. Et hovedpoeng i den forbindelse er at en brukstid på to måneder vanskelig kan gi et tilfredsstillende grunnlag for å beslutte om det er rom for en mer varig bruk. Etter omstendighetene kan hyppige og stadige utskiftninger i seg selv bidra til at et sentrumsområde blir mindre attraktivt.

På den annen side er det rettslig sett intet til hinder for å vedta endringer som i større grad åpner for bruksendring i inntil to måneder. Poenget her er at man kan vedta et regelsett som ivaretar de helt kortvarige behov, for eksempel i forbindelse med arrangementer, lagerutsalg og utstillinger.

Når det gjelder forholdet til plan, kan handlingsrommet i gjeldende rett tilsi at man ikke bør vedta et unntak fra rettsvirkningen av gjeldende arealformål. Alternativt kan man vedta vårt forslag til § 1-6 fjerde ledd med en tidsavgrensning på to måneder (eller for den saks skyld en noe kortere eller lengre frist), se punkt 4.

For så vidt gjelder søknadsplikt, vil det eventuelt være nødvendig å innføre en ny unntaksbestemmelse i pbl. § 20-5. Vi har utarbeidet et slikt forslag nedenfor, se punkt 7.2. Dersom det ikke blir gjort unntak fra rettsvirkningen av arealformål, må man definere tiltaket i § 20-5, eventuelt i forskrift.

For øvrig er det mulig å gjøre unntak fra visse tekniske krav, slik det er foreslått nedenfor, se punkt 7.7.8.

7 Alternativer for forenkling av regelverket – enkeltstående endringsforslag

7.1 Innledning

Som et alternativ til modellene ovenfor har vi funnet det hensiktsmessig å foreta en gjennomgang av mulige forenklinger i enkeltelementer i lovgivningen som kan være relevante for tidsbestemt bruksendring. Disse forenklingene kan kombineres på ulik måte, slik at det oppnås ønsket nivå for forenklingene.

7.2 Unntak fra søknadsplikt

Vi har ovenfor drøftet om virkeområdet for dagens regler for plassering av midlertidige tiltak kan utvides og tilpasses til å omfatte tidsbestemte bruksendringer, uten at det foretas en avgrensning basert på beliggenhet, arealformål e.l. Dersom man gjør dette vil alle tidsbestemte bruksendringer med varighet inntil to måneder være unntatt fra søknadsplikt etter pbl. § 20-5 tredje ledd andre punktum. I tillegg vil kommunen kunne skjønnsmessig unnta tidsbestemte bruksendringer fra søknadsplikt i samme grad som midlertidige tiltak kan unntas etter pbl. § 20-5 første ledd bokstav g)

Som vi har redegjort for ovenfor kan det reises flere innvendinger mot et generelt unntak fra søknadsplikt for alle tidsbestemte bruksendringer. Spørsmålet er om det likevel kan åpnes for unntak fra søknadsplikt for noen flere tidsbestemte bruksendringer enn de som kan unntas som nevnt i forrige avsnitt.

Hensynet til helse, miljø og sikkerhet setter stort sett begrensinger for at selv kortvarige tidsbestemte bruksendringer kan unntas helt fra søknadsplikt. Der hvor de tekniske kravene, herunder kravene til helse, miljø og sikkerhet er nøyaktig de samme for både tidligere og ny bruk, bør det imidlertid vurderes om en tidsbestemt bruksendring kan være mulig, uten at dette krever søknad.

I praksis snakker vi her om bruksendringer hvor et minstekrav vil være at endret bruk ikke medfører at bygningen eller lokalet endrer risikoklasse og brannklasse. At bruken derimot for eksempel medfører endring i arealformål behøver da ikke være til hinder.

En innvending mot søknadsfritak under forutsetning av at bruksendringen ikke medfører endret risiko- og brannklasse, er imidlertid at folk flest ikke har kunnskap og kompetanse til å vurdere hvilken risiko- og brannklasse et bygg eller et lokale har, og om ny bruk medfører en endring eller ikke. Denne vurderingen er som regel vanskeligere å foreta enn de andre vurderingene en tiltakshaver må foreta på egen hånd for å sjekke at et tiltak kan unntas fra søknadsplikt. Samtidig er det alvorligere med en feilvurdering med hensyn til om brannkrav er oppfylt, enn ved en feilvurdering av om kravene til grad av utnytting osv. er oppfylt. Det er således vanskelig å se for

seg at det kan overlates helt til tiltakshaver selv å foreta en vurdering av om grunnleggende tekniske krav til tiltaket er oppfylt. Som regel vil det kreve fagkyndig kompetanse å avgjøre dette.

Dersom det skal åpnes for en viss utvidelse av muligheten for fritak for søknadsplikt for tidsbestemte bruksendringer som ikke medfører noen endring av risiko- og brannklasse passer dette å ta inn i pbl. § 20-5 første ledd ny bokstav g), slik at eksisterende bokstav g) blir ny bokstav h):

«tidsbestemt bruksendring som nevnt i § 1-6 fjerde ledd, som ikke medfører endret risiko- og brannklasse.»

7.3 Unntak fra nabovarsling

Hensynet bak nabovarslingsreglene er at naboer og gjenboere skal få tilstrekkelig kunnskap om et tiltak som planlegges, for å kunne ivareta sine interesser. Dersom det først foreligger plikt til å foreta nabovarsling, følger det av dette at et tiltak ikke kan settes i gang før naboen har fått en viss tid på seg til å sette seg inn i nabovarselet og til å komme med merknader. Etter gjeldende rett skal en nabo gis minst to uker til å inngi eventuelle merknader.

Ut fra ønske om å forenkle og korte ned på hvilken prosess som gjøres i forkant av å kunne ta et lokale i bruk for en tidsbestemt periode er det av betydning om nabovarsling kan sløyfes. Etter gjeldende rett kan nabovarsling unnlates når tiltaket ikke, eller i liten grad, berører interessene til naboer og gjenboere, jf. pbl. § 21-3 andre ledd. Spørsmålet er om muligheten for å unnlate nabovarsling kan utvides til å gjelde også i noen tilfeller der naboers og gjenboeres interesser blir berørt, med begrunnelse i at tiltaket er kortvarig. Dette er i dag regelen for midlertidige tiltak etter pbl. § 20-1 første ledd bokstav j) som ikke skal stå lengre enn to måneder, jf. at disse tiltak er unntatt fra søknadsplikt, og derved nabovarslingsplikt, etter pbl. § 20-5 tredje ledd siste setning.

Under forutsetning av at grunnleggende tekniske krav blir oppfylt, kan vi ikke se noen grunn til at ikke tidsbestemte bruksendringer med varighet på under to måneder kan unntas fra nabovarsling, når midlertidige tiltak kan plasseres inntil to måneder uten nabovarsling.

Hva gjelder en tidsavgrensning på to måneder vil imidlertid dette som sagt ovenfor antagelig være mindre aktuelt og hensiktsmessig for tidsbestemte bruksendringer enn for plassering av midlertidige tiltak. En tidsavgrensning på to måneder for plassering av midlertidige tiltak er innrettet mot midlertidige bygninger og konstruksjoner som har en åpenbar kortvarig tidshorison, slik som brakker, sirkustelt, boder og andre byggverk i tilknytning til sesongsalg (sommersalg, julemarked), osv. For tidsbestemte bruksendringer er en tidsbegrensning på to måneder som sagt i de fleste tilfeller antagelig for kort.

Under henvisning til vår redegjørelse ovenfor for hva som i flere henseende kan være en passende tidsavgrensning for tidsbestemte bruksendringer, og vårt forslag til tidsavgrensning for tidsbestemte

bruksendringer (ni måneder), mener vi det bør kunne innføres fritak for nabovarsling for tidsbestemte bruksendringer som faller inn under vårt forslag til ny § 1-6 fjerde ledd.

Som en «sikkerhetsventil» kan det eventuelt inntas som en forutsetning for fritaket for nabovarsling at bruksendringen ikke må føre til «vesentlig ulempe for naboer og gjenboere», eller for «omgivelsene» ref. tilsvarende vilkår i gjeldende pbl. § 30-5. Kommunen vil da kunne gripe inn og for eksempel stanse bruken dersom dette vilkår ikke oppfylles. Det kan selvsagt også vurderes alternative formuleringer av slike «sikkerhetsventiler».

Ulempen med en «sikkerhetsventil», som legger opp til en skjønnsmessig vurdering, er at regelen derved ikke virker forenkling og tidsbesparende. Tvert imot medfører muligheten for ulike synspunkter for eksempel på om en ulempe er «vesentlig» eller ikke, at bestemmelsen kan føre til økt behov for saksbehandling, sannsynlighet for naboklager, osv. Vår vurdering er derfor at det mest hensiktsmessige i forenklingssøymet er å gi et unntak for nabovarslingsplikt som gjelder uten noen form for «sikkerhetsventil». Eventuelle ulemper som følge av bruksendringen vil tross alt opphøre etter maksimalt ni måneder.

En bestemmelse om fritak for nabovarsling for tidsbestemte bruksendringer hører hjemme i § 21-3 om nabovarsling. Her forslås et nytt tredje ledd:

«Varsel etter første ledd kan unnlates for tiltak som omfattes av § 1-6 fjerde ledd.»

At det gis unntak for plikt til å foreta nabovarsling innebærer ikke at muligheten for å klage på vedtaket behøver å bortfalle. Vi ser ingen grunn til at ikke klageadgangen skal kunne opprettholdes.

7.4 Unntak fra ansvar

Vi har ovenfor redegjort for at det som utgangspunkt er nødvendig å sikre at grunnleggende tekniske krav blir oppfylt ved enhver bruksendring, selv om den er av midlertidig kort varighet.

I mange tilfeller vil det være utfordrende å se for seg at grunnleggende tekniske krav kan bli vurdert uten at det innebærer å engasjere et foretak med riktig kompetanse for å foreta denne type vurdering. Etter dagens regler kan kommunen imidlertid unnta fra krav om ansvarsrett, der dette er klart unødvendig, jf. pbl. § 23-1 siste ledd.

Etter vår oppfatning er unntaksmuligheten som følger av denne bestemmelsen tilstrekkelig og dekkende. Bestemmelsen må forstås slik at den ikke bare kan benyttes der kommunen mener et tiltak helt kan fritas for ansvarsbelegging, men også der det kan forsvares med et delvis fritak for ansvarsbelegging, dvs. for de ansvarsområder kommunen finner det unødvendig å kreve ansvarsbelegging for.

7.5 Unntak fra samordningsplikt

7.5.1 Innledning

Dagens krav til samordning i byggesaker er omtalt i vedlagte redegjørelse for gjeldende rett. Ved søknad om tidsbestemt bruksendring kan samordning med andre særlovsorganer forårsake forsinkelse i søknadsbehandlingen. Det bør derfor vurderes om behovet for slik samordning kan reduseres eller bortfalle helt i enkelte situasjoner.

I det følgende vurderes de enkelte kravene ut fra den generelle forutsetningen om at bruksendringen er kortvarig, det er arealer som allerede er godkjent til bruk til varig opphold og at det opprettholdes en søknadsplikt for slik bruksendring.

7.5.2 Samordning etter pbl. § 21-5, SAK § 6-2

Der det bare kreves uttalelse, kan pbl. § 21-5 endres slik at betingelsen om samordning bortfaller. Sett hen til at bruksendringen er for en begrenset periode, kan det legges til grunn at fraværet av en slik behandlingsform ikke vil tilsidesette vesentlige samfunnsinteresser.

Der det foreligger krav om tillatelse fra annen myndighet, bør det kunne, som bestemmelsen åpner opp for i dag, gis tillatelse på betingelse av at tiltaket ikke tas i bruk før nødvendige tillatelser fra særlovsmyndighetene foreligger.

7.5.3 Tillatelser etter annet lovverk

Selv om en byggetillatelse ikke er avhengig av tillatelser fra andre myndigheter, vil igangsetting av virksomheten kunne være det. For eksempel kan det være serveringsbevilling etter serveringsloven § 3 eller skjenkebevilling etter alkoholloven § 1-4 a.

Denne type tillatelser forutsetter en langt bredere vurdering enn den som ivaretas gjennom en ren behandling av saken etter plan- og bygningsloven. Det vil derfor være lite i tråd med formålet bak disse ordningene om de ble tilsidesatt av hensyn til ekspeditiv behandling av de bygningsrettslige sider av tiltaket.

Det bør imidlertid vurderes om det kan legges opp til en forenklet parallell behandling av mer kurante tillatelser, for eksempel serveringsbevilling, kanskje med visse begrensninger i type servering, antall stoler etc. Dette kunne også kombineres med administrativ samordning slik at søknader kunne leveres et sted, og man ikke måtte oppgi samme opplysninger på flere forskjellige skjemaer.

7.6 Unntak fra materielle krav i loven

Plan- og bygningsloven stiller i kapittel 27-29 en rekke materielle krav til tiltak etter loven. Pbl. § 31-2 slik at det bare er de materielle regler som er *relevante* for bruksendringen som kommer til anvendelse.

Ved en midlertidig bruksendring av en bestående bygning, vil de materielle reglene i loven sjelden oppstille nye krav. Bygningen er allerede oppført. Det må kunne legges til grunn at kravene til tilknytning til infrastruktur etter kapittel 27 i loven er oppfylt. Krav til tomt og ubebygget grunn etter kapittel 28 vil i liten grad bli påvirket av bruksendringen. Det kan være at endret bruk vil bringe eiendommen over i en annen risikoklasse, og i den forbindelse at den må forholde seg til pbl. § 28-1 som skal beskytte mot fare og ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Dette blir omhandlet nedenfor i eget punkt om tekniske krav, ettersom kravene og virkeområdet fremgår av TEK17. Kapittel 29 berøres heller ikke av bruksendring, med mindre det i den forbindelse gjennomføres byggearbeider som endrer bygningens fasade, jf. pbl. § 29-2 om krav til visuelle kvaliteter, eller avstand til nabogrensen, jf. pbl. § 29-4. Begge disse bestemmelsene forutsetter en selvstendig byggesøknad for de fysiske tiltakene.

Det kan vanskelig sees at det skulle være grunn til å unnta arbeider i forbindelse med midlertidig bruksendring fra lovens prosessuelle eller materielle regler.

En særlig problemstilling er der det foreligger samtykke til bebyggelse nærmere enn fire meter fra nabogrensen, jf. pbl. § 29-4 andre ledd bokstav a). I disse tilfellene vil endret bruk enten betinge nytt samtykke, eller søknad om dispensasjon. Det må antas at dette vil være så vidt sjelden at det ikke er noen grunn til å lage egne regler for å regulere disse tilfellene. En bruksendring vil derfor måtte være, da som nå, betinget at nytt samtykke eller dispensasjon. Det vil være tiltakshavers plikt å identifisere de materielle krav som gjelder for tiltaket og forholde seg til dette. Unntak fra avstandsbegrensningen til nabo er en slik regel.

Når det gjelder forholdet til pbl. § 31-1, som så langt som mulig skal bevare tiltakets historiske og kulturelle verdi, er det vanskelig å se at det vil være behov for å gi unntak fra denne bestemmelsen. Som det fremgår ovenfor, forutsettes det at bruksendringen ikke medfører søknadspliktige arbeider. Fasadeendring mv. må derved omsøkes særskilt. Bestemmelsen favner imidlertid noe bredere, ettersom den også stiller krav ved «oppussing og rehabilitering». Slike arbeider er som regel ikke søknadspliktige. Ved en midlertidig bruksendring vil det kanskje være nærliggende å legge på et strøk maling eller pusse opp fasader og skilt for å signalisere ny virksomhet. Imidlertid er ikke dette et problem som i seg selv oppstår som følge av tidsbestemt bruksendring. Dette kan oppstå også når en bruker ønsker å pusse opp fasaden enten det er ny virksomhet som ikke betinger bruksendring (for eksempel overgang fra H&M til Cubus), eller videreføring av eksisterende virksomhet, med eller uten ny eier. Det er derfor ikke grunn til å gjøre unntak eller på annen måte iverksette justeringer av denne bestemmelsen.

7.7 Unntak fra tekniske krav

7.7.1 Innledning

En viktig del av forenkling av regler knyttet til tidsbestemt bruksendring vil være å vurdere muligheten for fritak for tekniske krav. For å gi et entydig svar på hvilke tekniske krav som det absolutt ikke kan fravikes fra, har vi funnet det nødvendig å vurdere behovet for alle krav som følger av TEK17.

7.7.2 Generelt

Som det fremgår ovenfor er utgangspunktet for tidsbestemte bruksendringer at de tekniske forhold skal oppgraderes til standard etter dagens regelverk så langt det er relevant, med mindre unntak kan gjøres etter pbl. § 31-2 fjerde ledd.

Det kan stilles spørsmål ved om det alltid er et reelt behov for å oppgradere bygget når bruksendringen bare er midlertidig. Dette gjelder særlig der krav om oppgraderinger utløses utelukkende fordi tekniske krav er endret etter at bygningen ble godkjent. Dette innebærer at dersom bygningen skulle vært godkjent til sitt opprinnelige bruksformål i dag, ville gjerne de samme tekniske kravene kommet inn. Kravene til oppgradering har derfor ofte egentlig utspring i at bygningen er gammel, og ikke i at bruksendringen medfører endrede bygningstekniske behov. Det at bruksendringen er midlertidig vil også ha betydning for tiltakshavers økonomiske vilje og evne til å oppgradere bygget.

Et typisk tilfelle vil være bruksendring innenfor samme hovedformål, men hvor underformålet endres, for eksempel dersom et lokale er godkjent for bruk til butikk og ønskes bruksendret til atelier. Dette er en forholdsvis liten endring, og i en del tilfeller kan endringen være unntatt søknadsplikt, men dette er avhengig av opprinnelig tillatelse. Dersom tiltaket er søknadspliktig er det klart at lokalet allerede i dag kan benyttes til publikumsvirksomhet, og det er ikke bruksendringen i seg selv som medfører særlig behov for bygningsoppgraderinger. Behovet har bakgrunn i endringer i teknisk standard. Det kan stilles spørsmål ved om det i slike tilfeller egentlig er behov for å stille krav til oppgradering av bygget for den midlertidige perioden bruksendringen gjelder, utover den generelle adgangen kommunen har til å pålegge istandsetting dersom det er fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø iht. pbl. § 31-3.

Det er likevel viktig å huske på at kravene til oppgradering vil innebære en generell oppgradering av bygget. Arbeidene vil derfor være positive for lokalet som sådan, uavhengig av bruken av bygningen. Et slikt krav vil derfor være med på å fremme en generell oppgradering av eksisterende bygningsmasse, og hindre at bygninger forfaller. Kravene som stilles vil derfor bero på en avveining av hensynet til å sikre kvalitet på bygninger, mot hensynet til å fremme økt bruk.

Dersom kravene medfører at bygninger ender opp med å stå tomme, fører dette til at målsettingen om oppgradering uansett ikke oppnås. Bygningsmassen ender i slike tilfeller opp med å stå ubrukt,

og dette kan medføre risiko for forfall. Dersom dette er resultatet av strenge krav til bygningsoppgraderinger kan dette virke mot sin hensikt. Dette særlig i de tilfeller hvor det ikke er bruksendringen i seg selv som utløser behovet for oppgradering, og bruksendringen i seg selv derfor ikke vil medføre dårligere sikkerhet. Særlig i tilfeller hvor det er tale om mer kortvarige bruksendringer vil oppgraderingskrav kunne virke uforholdsmessige.

Ved vurderingen av hvilke krav det kan gis unntak fra, kan det være relevant å se hen til regelverket for midlertidige bygninger og vurdere om dette er sammenliknbart for tidsbestemte bruksendringer. I samsvar med TEK17 § 1-2 femte ledd gjelder tekniske krav for midlertidige bygninger, med unntak av bestemmelser om opparbeidet uteareal, planløsning og bygningsdeler og inneklima og helse, som gjelder så langt de passer. For energi gjelder kun bestemmelsen om minimumskrav til energieffektivitet. For arbeider på eksisterende bygninger er allerede tekniske krav som «*ikke passer*» unntatt ved at det bare er relevante krav som har betydning etter pbl. § 31-2. Dersom unntak for tidsbestemte bruksendringer gjøres på samme måte som for midlertidig plassering av bygninger, altså kun ved en henvisning til om det passer, vil det derfor bare være energikrav det gis et ytterligere unntak fra, sett i forhold til dagens regelverk.

Det kan stilles spørsmål ved om det er naturlig å sammenligne tidsbestemte bruksendringer med midlertidig plassering av bygninger i dette henseende. *Hensynet* bak unntak for midlertidig plassering av bygninger er i stor grad begrunnet med at det er tale om bygninger som er av en kortere varighet og derfor har mindre behov for oppgraderinger. Verken samfunnet eller tiltakshaver har derfor noen interesse i at det skal gjøres kostbare investeringer for å ivareta en langsiktig kvalitet for disse bygningene.

Når det gjelder tidsbestemt bruksendring vil bygningsmassen bestå etter at den tidsbestemte perioden bruksendringstillatelsen gjelder går ut. Lokalet vil gjerne ha nytte av oppgraderingen, uavhengig av bruken av lokalet. Det er likevel selve bruksendringen som utløser behovet for oppgradering. I tilfeller hvor det ikke er bruksendringen i seg selv som medfører et behov for oppgradering, men strengere krav siden byggverket ble oppført, kan det stilles spørsmål ved om oppgradering strengt tatt er nødvendig all den tid byggverket allerede er lovlig tatt i bruk. Særlig når det tas i betraktning at bruksendringen vil være for et kortere tidsrom, vil gjerne ikke de bygningsmessige oppgraderinger være regningsssvarende.

Det er også nærliggende å vurdere om tidsbestemte bruksendringer kan sammenliknes med de midlertidige reglene vi i en periode hadde for midlertidig bruksendring av asylmottak. Her ble det gjort unntak fra krav om universell utforming og tilgjengelighet (kapittel 8 og 12), bod og oppbevaring, miljø og helse (kapittel 13), energi (kapittel 14) og installasjoner og anlegg (kapittel 15). Også her ble det understreket at reglene ikke måtte gå på bekostning av forsvarligheten. Som sagt gjaldt disse reglene for en akutt og ekstraordinær krisesituasjon. Behovet for å kunne ta i bruk tomme lokaler er ikke ekstraordinært og akutt på samme måte og forsvarer derfor ikke tilsvarende regler. Forskriften illustrerte likevel maksimalnivået som kan tenkes for unntak fra tekniske krav, og hvor grensen for unntak kan gå.

Det er derfor gode grunner for at unntak fra tekniske krav for tidsbestemte bruksendringer blir liggende på et nivå mellom unntak for midlertidige bygninger og de unntak som kunne gjøres for midlertidige bruksendringer etter den tidligere asylmottakforskriften.

Vi vil foreta en gjennomgang av de bestemmelser i teknisk forskrift hvor det kan tenkes unntak for tidsbestemte bruksendringer.

7.7.3 Sikkerhet mot naturpåkjenninger

Som vi har sett ovenfor er hensikten med reglene om sikkerhet mot flom og stormflo å sikre bygningsmessige verdier. Ved vurdering av om det kan gjøres unntak fra reglene vil et sentralt vurderingspunkt være bakgrunnen for hvorfor nye krav kommer inn. Dersom kravene kun kommer inn som følge av endrede ytre omstendigheter siden bygningen ble oppført, vil bruksendringen trolig ikke medføre en forverret situasjon. Tidsbestemt bruksendring gjelder for en kortere periode og vil derfor i de fleste tilfeller medføre mindre bygningsmessige endringer, og følgelig i liten grad tilføre bygningen verdier som bør beskyttes mot flom.

I tilfeller hvor den tidsbestemte bruksendringen ikke medfører økt risikoklasse/sikkerhetsklasse, kan det derfor lempes på kravene til sikkerhet mot flom og stormflo. Det bør uansett stilles krav til et minstenivå (sikkerhetsklasse F1) for slike bruksendringer i samsvar med kravene som gjelder ved bruksendring og ombygging inntil 50 m² jf. TEK17 § 7-2 femte ledd bokstav b.

Sikkerhetskravene mot skred er fastsatt både ut fra at sikkerheten skal ivareta menneskelige og materielle verdier. Det vil derfor være mer betenkelig å gjøre fravik fra disse bestemmelsene. Det kan stilles spørsmål ved om den tidsbestemte bruksendringen medfører noen reell endring sikkerhetsmessig, all den tid byggverket på dagens tidspunkt faktisk allerede kan brukes lovlig.

Til tross for at byggverket kan brukes lovlig på søknadstidspunktet, kan det ikke utelukkes at bruksendringen medfører at bygget brukes mer intensivt. I slike tilfeller vil det reelt sett medføre en endring i konsekvensene om det skulle komme et skred. All den tid det her er tale om personsikkerheten er det ikke grunnlag for å anbefale at tidsbestemt bruksendring skal unntas fra kravene til skredsikring. Når det er tale om byggverk som ikke er tilfredsstillende sikret mot skred, er ikke nødvendigvis en fortsettelse eller økning av bruken noe som bør fremmes.

7.7.4 Universell utforming – kravene til opparbeidet uteareal og planløsning og bygningsdeler

Muligheten for unntak fra kravene til universell utforming er vurdert av departementet i Prop. 91L (2011-2012). Dette er et krav som departementet har forutsatt at det kan tenkes unntak fra. Departementet understreker likevel at unntak ikke skal baseres på en ren lønnsomhetsvurdering. Forskriften skal kun legge opp til unntak fra kravene der enten 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 fører til at

ombygging ikke skjer. Det er klargjort at unntak fra tekniske krav ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig for å sikre en hensiktsmessig bruk av byggverk.

Det kan være relevant å benytte unntaksadgangen for tidsbestemt bruksendring, særlig med tanke på at bruk av tomme lokaler er et satsningsområde. På grunn av midlertidigheten av bruksendringen er dette også et område hvor tiltakshavere har mindre interesse av å gjøre større investeringer. Et ubetinget krav til universell utforming fremmer derfor ikke en hensiktsmessig bruk av disse lokalene.

Ved bruksendring er det som regel ikke endringen av bruk i seg selv som fører til behovet for oppgradering av bygningsmassen. I de fleste tilfeller vil ikke bygningen tilfredsstillende dagens regelverk for den bruk den allerede er godkjent til. Det er derfor endring av samfunnsmessige krav til byggverk som er bakgrunnen for behovet for oppgradering. Det kan derfor argumenteres for et vidt unntak fra kravene til tilgjengelighet ved tidsbestemt bruksendring. Det er likevel viktig å huske på at bruksendringen gir myndighetene anledning til å stille krav til bygget, og sikre at bygget oppgraderes også etter utløpet av den tidsbestemte perioden.

Ønskeligheten av å unnta fra kravene til universell utforming for tidsbestemt bruksendring innebærer en avveining av behovet for å unngå diskriminering opp mot ønsket om å gi større fleksibilitet for bruk av tomme lokaler. En adgang til å unnta fra kravene for tidsbestemte bruksendringer vil ikke i seg selv føre til dårligere vilkår for funksjonshemmede ettersom lokalene allerede har mulighet for å bli brukt uten oppgradering. Hensikten med den tidsbestemte bruksendringen er likevel nettopp å fremme økt bruk av disse tomme lokalene. Lokalene antas derfor å være mindre attraktive – både for mennesker med og uten funksjonsnedsettelse – med dagens bruk. Ved en bruksendring uten universell utforming, vil mennesker med funksjonsnedsettelser diskrimineres fra å benytte disse nye og mer attraktive lokalene.

Det er ønskelig at bygninger oppgraderes til kravene etter dagens regelverk i størst mulig grad. Det er først ved søknadspliktige endringer myndighetene gis en mulighet til å kreve slik oppgradering. Ved å gjøre det lettere å foreta tidsbestemte bruksendringer uten krav til oppgradering, kan det tenkes at flere ser dette som en anledning til aldri å foreta oppgraderinger. Det kan tenkes at samme bygning får overlappende perioder med ulike tidsbestemte bruksendringer, noe som på sikt kan føre til at bygningsmassen ikke oppgraderes. Muligheten til å kreve oppgradering vil likevel kunne bli mindre reell dersom oppgraderingskravene fører til at det aldri blir søkt om bruksendring. Kravene til oppgradering er en medvirkende årsak til at lokaler ender opp med å stå tomme og ubrukt. Dette er negativt for bylivet, og muligheten som finnes i tomme lokaler kunne vært utnyttet til beste for samfunnet. Det er derfor en fare for at kravet til oppgraderinger medfører at bygningsmassen ikke blir benyttet av noen, verken med eller uten funksjonsnedsettelser. Det er mer et spørsmål om dette er samfunnsmessig ønskelig, enn om dette utgjør diskriminering.

Tidsbestemte bruksendringer gis for en forholdsvis kortvarig periode, og kostnader til oppgradering til universell utforming vil stort sett ikke være regningssvarende. I samsvar med forarbeidene kan det være mer aktuelt å godta manglende tilpasning til universell utforming hvor dette er en

forutsetning for hensiktsmessig bruk. Særlig kan dette være relevant dersom det er mulighet for å løse kravet til tilgjengelighet på en alternativ måte. Det er her viktig å huske på at bygningsmassen vil bestå også etter at tillatelsen til bruksendring er utløpt, og at denne fortsatt vil bli benyttet til publikumsrettet virksomhet.

Dersom man kommer til at hensynet til universell utforming bør vike for behovet for å hindre tomme lokaler i sentrum, kan dette være et område hvor det er relevant å fire på kravene for tidsbestemte bruksendringer. Departementet har som nevnt forutsatt strenge krav for når unntak kan gjøres. Dersom disse kravene skal ivaretas fordrer dette at det gis en skjønsmessig unntaksbestemmelse som sikrer at unntak kun gjøres i de tilfeller departementet har åpnet for i forarbeidene.

7.7.5 Brannkrav

Brannkravene ligger i kjerneområdet for personsikkerheten, og vi kan ikke se at det er mulig å gjøre unntak for brannkravene, selv om det er tale om bruksendringer for en tidsbegrenset periode. Videre minnes det om at brannkravene i seg selv gir mulighet for skjønsmessige unntak der kravene er unødvendige i det enkelte tilfelle. Kravet til et minstenivå brannmessig for eksisterende byggverk innebærer at en rekke eksisterende byggverk ikke oppfyller brannkravene, og ved bruksendring vil man få et insentiv til å oppfylle de kravene som foreligger og sikre at bygningsmassen oppnår et tilfredsstillende sikkerhetsnivå.

Når det gjelder mindre bruksendringer for små lokaler bemerkes at størrelsen på lokalene gjerne innebærer at det medfører forholdsvis små kostnader å oppgradere sikkerhetsnivået.

7.7.6 Inneklima og helse

Når det gjelder kravene til inneklima og helse, bør det settes skille mellom reglene som skal forebygge helseskade og regler som skal sikre komfort. Reglene som skal forebygge helseskade vil det være gode grunner for å stille krav om også ved tidsbestemte bruksendringer, mens reglene som knytter seg til komfortopplevelse vil man kanskje ha større muligheter til å unnta fra for en tidsbegrenset periode. Særlig gjelder dette når det er avgrenset mot boliger, slik at mennesker ikke vil ha sitt hovedopphold i lokalene.

Når det gjelder kravene til ventilasjon innebærer disse større krav til ventilasjon enn det egentlige luftbehovet. Ved tidsbestemt bruksendring er det ikke nødvendig å oppgradere ventilasjonsanlegget kun for denne korte perioden, og dette fremstår derfor i stor grad som komfortkrav det kan unntas fra.

Kravene til termisk inneklima for tidsbestemte bruksendringer er i stor grad temperaturkrav som det vil være selv for en tidsbegrenset periode. Kravene knyttet til mulighet for å kunne åpne minst et vindu eller dør i oppholdsrom mot fri luft er stilt for raskt å kunne lufte ut ved overtemperatur.

Behovet er lite relevant for tidsbestemte bruksendringer, og det kan derfor lempes på dette for denne tiltakstypen.

Radongass, primært i kombinasjon med røyking, øker risikoen for lungekreft, og det er derfor vesentlig å påse at radonverdien i bygninger ivaretas. Det er likevel eksponering for radon over tid som vil være relevant for den helsemessige effekten. For bruksendringer av kortere varighet vil derfor ikke et høyt radonnivå ha noen særlig negativ helsemessig effekt. Lokalene som er gjenstand for vår vurdering er gjerne arbeids- eller publikumslokaler hvor man ikke har hovedopphold. For en tidsbestemt bruksendring av kort varighet ser vi at radonkravet ikke vil være direkte nødvendig for selve bruksendringen. Det kan derfor være mulig å fire på dette kravet. Det kan eventuelt være relevant å stille krav til radonmålinger, og at det eventuelt gjøres forsøk på å utføre minimumstiltak (for eksempel økt ventilasjon), som kan ha god effekt uten å medføre unødvendige kostnader.

Kravene til lyd og vibrasjoner vil gjerne ha få helsemessige konsekvenser for tidsbestemte bruksendringer. Selv om lokalene det her er tale om ikke vil bli benyttet til overnatting, vil manglende overholdelse av kravene likevel kunne medføre store konsekvenser for omkringliggende omgivelser, herunder eventuelle boliger. Manglende ivaretagelse av lydkravene kan ha betydning for både helse og trivsel. Dersom den tidsbestemte bruksendringen medfører konsekvenser av betydning for lydforholdene er det derfor sterke grunner som taler for at disse kravene må ivaretas, og vi ser ikke grunn til å innføre generelle fritak fra disse kravene.

Når det gjelder kravene til dagslys vil det at lokalet allerede er godkjent for bruk gjerne innebære at kravene også er oppfylt. Det vil derfor gjerne være mindre behov for unntak fra dette kravet for lokalene som er i kjerneområdet for denne utredningen.

Behov for utbedring når det gjelder fukt er ikke særlig knyttet opp mot bruksendringer. Dette vil gjelde for bygningsmassen uavhengig av bruken. Det vil være negativt for bruker av bygningen om kravene til fukt ikke ivaretas, da dette kan føre til dårlig innemiljø ved at det forårsaker soppvekst, bakterieangrep, dårlig lukt og uheldige kjemiske reaksjoner i bygningsmaterialer. Det vil absolutt være en fordel for bygningsmassen og også gi helsemessig effekt at man sikrer overholdelse av kravene i TEK17 kapittel 13. Dette er likevel krav som i de fleste tilfeller har en langtidseffekt, og som dermed vil være av mindre betydning for en tidsbestemt bruksendring for en kortere periode. Unntak fra kravene vil avhenge av at bygningsmassen er helsemessig forsvarlig, og det vil være mindre grunnlag for å fire på kravene dersom det uansett foretas arbeider i våtrom.

7.7.7 Energi

Ved bruksendringer er bygningsmassen allerede oppført, og bygget er også godkjent for bruk. Det vil derfor være mindre betenkelig å akseptere at en bygning/del av bygning midlertidig benyttes til et annet formål uten at energikravene ivaretas. En tidsbestemt bruksendring vil normalt heller ikke føre til økt energibruk, all den tid bygningsmassen allerede er i bruk. Det ville vært en samfunnsmessig fordel om bygningsmassen ble oppgradert i forbindelse med bruksendringen, men alternativet vil gjerne være at bygningen ikke blir bruksendret dersom det stilles vilkår om at

energikravene må oppfylles. Det vil derfor være mindre å oppnå ved å stille krav om dette for tidsbestemte bruksendringer. Unntak fra kravene for tidsbestemt bruksendring kan også på sikt føre til en oppgradering til energikravene, fordi tillatelse til en tidsbestemt bruksendring gir mulighet for å teste ut om lokalet er egnet for den tiltenkte virksomheten, og dermed kanskje gi grunnlag for varig bruksendring.

Oppfyllelse av energikravene vil ofte medføre kostbare oppgraderinger, og vil derfor vanligvis ikke være regningssvarende. Særlig ikke der bruksendringen kun gjelder for en tidsbestemt periode. Fritak fra energikravene vil derfor i mange tilfeller være helt nødvendig for å sikre en hensiktsmessig bruk av lokalene, og er derfor et område hvor departementet har forutsatt at det kan gjøres unntak.

7.7.8 Oppsummering

I samsvar med gjennomgangen ovenfor er brannkrav det eneste absolutte krav det ikke kan unntas for, og som vil ha betydning for alle bruksendringer, uavhengig av beliggenhet og hva bygningen skal benyttes til. Dette er krav som har stor betydning for sikkerheten, og derfor ikke kan fravikes under noen omstendighet. Det vil i de fleste tilfeller også være behov for særlig kompetanse for å vurdere om kravene oppfylles i det enkelte tilfellet.

Det må også sikres oppfyllelse av reglene i TEK17 knyttet til sikkerhet mot naturpåkjenninger, men disse bestemmelsene slår kun inn for bruksendringer i områder som er definert som fareområder og på denne måten er det enkelt å definere når reglene er relevante. Videre kan også reglene om konstruksjonssikkerhet og støy ha særlig betydning for enkelte typer bruksendringer, dette vil avhenge av en konkret vurdering av om den nye bruken har særlig betydning for støy eller medfører særlig belastning.

De andre tekniske kravene er det mindre betenkeligheter med å unnta fra for en kortere periode. Det fremheves likevel at det er mulig å unnta fra kravene ikke nødvendigvis medfører at dette er ønskelig. Som vi har sett ovenfor vil unntak fra tekniske krav kunne medføre en generelt dårligere standard på bygningsmassen ved at det åpnes for tidsbestemte bruksendringer uten at det stilles krav til oppgradering i henhold til den nye bruken. For å fremme oppgradering av eksisterende bygninger til dagens krav er man avhengig av at det stilles krav gjennom søknadsbehandling, og bruksendringer kan i så måte være en pådriver for at bygninger gis universell utforming eller gjøres mer energieffektive. Dersom det gjennom regelendringer fremstår som om disse bestemmelsene er mindre viktige kan dette være med på å undergrave reglene. Man kan da heller ikke se bort fra at en konsekvens av omfattende fritak fra å oppfylle tekniske krav vil medføre en forslumming som igjen vil gjøre byer og tettsteder lite attraktive, og derved virke motsatt av hva som var hensikten med å innføre forenklede krav til tidsbestemt bruksendring av tomme lokaler.

I tilfelle det er ønskelig å innføre unntak fra krav om oppfyllelse av tekniske krav for tidsbestemte bruksendringer foreslår vi en minimumsbestemmelse som angir de kravene i teknisk forskrift det ikke kan unntas fra. Ved ønske om at flere av kravene i teknisk forskrift skal oppfylles for

tidsbestemt bruksendring, kan det selvsagt tilføyes ytterligere krav som skal oppfylles. En slik bestemmelse hører hjemme i TEK17 § 1-2 om forskriftens anvendelse for særskilte unntak. Her forslås et nytt 9. ledd:

«(9) Tidsbestemt bruksendring jf. pbl. § 1-6 fjerde ledd, skal oppfylle kravene i
a) kapittel 1 til 7
b) kapittel 9 til 11
c) § 13-6, dersom bruksendringen medfører økt støy som kan påvirke
omgivelsene.
d) kapittel 15-16»

7.8 Innføring av ny hensynssone («byutviklingssone») med bestemmelser

Pbl. § 12-5 første ledd andre punktum gir adgang til å kombinere arealformål med «hensynssoner». Hjemmelen for å fastsette hensynssoner i reguleringsplan fremgår av pbl. § 12-6, som man må se i sammenheng med §§ 11-8 og 11-10.

Loven gir i dag ikke hjemmel for å fastsett en hensynssone som er egnet til å ivareta målsettingen om attraktive byer og tettsteder. Spørsmålet er derfor om en ny type hensynssone kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å bidra til at tomme lokaler i slike områder enklere kan bli tatt i bruk.

Et mulig alternativ kan være en hensynssone i arealdelen til kommuneplanen som gir føringer for reguleringen av sentrumsområder, for eksempel slik at man i planleggingen skal legge særlig vekt på å åpne for skiftende arealbruk innenfor visse rammer.

Innføringen av en eventuell «byutviklingssone» kan skje ved å tilføye en ny bokstav g til pbl. § 11-8 tredje ledd, for eksempel slik:

«g) Sone med særlig hensyn til mangfold og fleksibilitet i arealbruken.
Det kan gis retningslinjer for vedtak av reguleringsplaner innenfor sonen.»

Dersom det blir vedtatt en slik «byutviklingssone», er det også være nødvendig med korresponderende endringer i kart- og planforskriften.

8 Anbefaling

Vårt oppdrag har i hovedsak bestått i å vurdere om det er hensiktsmessig å gjøre endringer i plan- og bygningslovgivningen med hensyn til tidsbestemt bruk av tomme lokaler.

Vår overordnede anbefaling å beholde regelverket slik det er i dag. Standpunktet er basert på en helhetlig vurdering av ulike hensyn.

For det første er vi av den oppfatning at det ligger et betydelig handlingsrom innenfor rammen av gjeldende rett, se punkt 3. Slik vi ser det, vil en mer aktiv og bevisst bruk av gjeldende regelverk gi et tilstrekkelig bidrag til forebygging og reparasjon av problemet med «tomme lokaler». En mulig innvending kan være at enkelte kommuner mangler evne og vilje til å ta gjeldende regler i bruk. For vår del er det likevel vanskelig å se at en slik innvending kan være særlig tungtveiende. Et større eller mindre innslag av manglende evne eller vilje til bruk av eksisterende regelverk kan ikke i seg selv begrunne relativt omfattende endringer i regelverket. Dersom kommunene anser tomme lokaler for å være et problem som de ser behov for å gjøre noe med, bør det for øvrig ligge en motivasjon i dette som bidrar til at de ser interessen og nytten av å utnytte det handlingsrommet som allerede finnes. Vi viser her også til våre anbefalinger om utarbeiding av veiledningsmaterieell og om at kommunene kan tilby råd og veiledning til de som ønsker å ta i bruk tomme lokaler for endret bruk, se bl.a. punkt 3.11.

For det andre foreligger det klare betenkeligheter ved å innføre spesielle regler for tidsbestemt bruk av tomme lokaler, blant annet følgende:

- Årsaksforhold, se punkt 5.3

Så lenge problemet med tomme lokaler er forårsaket av for eksempel strukturelle, markedsmessige eller driftsmessige forhold, er det vanskelig å se at eventuelle endringer i plan- og bygningslovgivningen vil være et egnet virkemiddel for å skape levende sentrumsområder i byer og tettsteder. Fraflytting og konjunkturnedgang kan medføre at lokaler blir stående tomme selv om det rettslig sett blir adgang til å ta de i bruk til en rekke ulike formål.

- Konkurransforhold, se punkt 5.6

Slik vi ser det, kan eventuelle spesialregler for visse tidsbestemte bruksendringer få begrenset betydning for mer seriøse og langsiktige virksomheter. Det er med andre ord en klar risiko for at slike bestemmelser vil være mest til gagn for rene ad hoc-virksomheter, det vil si virksomheter som allerede i utgangspunktet har et begrenset grunnlag for varig drift.

- Privatrettslige forhold, se punkt 5.5

Vi er som nevnt av den oppfatning at prosjektet «Levende lokaler» i hovedsak er sett fra brukerperspektivet. Betydningen av gårdeierperspektivet kan derfor være noe undervurdert. Slik vi ser det, vil den privatrettslige reguleringen av bruksendring begrense effekten av eventuelle endringer i plan- og bygningslovgivningen. Selv om det i plan- og bygningsloven blir gitt regler som åpner for tidsbestemt bruksendring av tomme lokaler, er det på ingen måte gitt at reglene vil være anvendbare, blant annet fordi leiekontrakter og vedtekter uansett kan være hinder for den ønskede bruken.

- Rettstekniske hensyn

Eventuelle regelendringer skal bare gjelde for bruksendring innenfor et *visst tidsrom* og for *visse byggverk* på *visse steder*. Selve regelutformingen kan derfor bli temmelig komplisert. Et intrikat regelverk kan fort skape relativt omfattende tolkningsproblemer, noe som igjen kan gi en negativ effekt på måloppnåelsen.

- Konsekvenshensyn

Etter vår oppfatning er det relativt vanskelig å utforme et regelverk som hindrer misbruk og omgåelse. Vi ser derfor en ikke ubetydelig risiko for at kommunene vil måtte bruke ekstra ressurser på tilsyn og ulovlighetsoppfølging. Ettersom man etter vår vurdering uansett må ivareta brannkrav og sikre noen grad av kontroll, er det vanskelig å se at den mulige forenklingseffekten kan forsvare de komplikasjonene som også vil følge av eventuelle regelendringer.

Et særskilt problem er suksessiv bruk av «tomme lokaler». Dersom det blir åpnet for slik bruk, er det nærliggende å se for seg at man samtidig vil fjerne eller redusere motivasjonen til å oppgradere bygninger i samsvar med gjeldende krav. En eventuell regelendring kan i så fall motvirke formålet.

Dersom man likevel skal vedta endringer i regelverket, anser vi den såkalte «fast track-modellen» med unntak fra planers rettsvirkning som det beste alternativet, se punkt 6.4. Modellen er etter vårt syn best egnet til å sikre måloppnåelse, med minst mulig negative konsekvenser. Med en videreføring av søknadsplikten for bruksendring får man på vanlig måte en forhåndskontroll av rammene for tiltaket. Samtidig vil de reduserte saksbehandlingsfristene medføre en klar effektivitetsgevinst.

UTREDNING OM TIDSBESTEMT BRUK AV TOMME LOKALER VEDLEGG

Gjennomgang av gjeldende rett

1 Innledning

I det følgende foretar vi en gjennomgang av de mest relevante regler for bruksendring i plan- og bygningslovgivningen.

2 Plandelen

Pbl. § 12-4 andre ledd fastslår at tiltak, herunder tidsbestemt bruksendring, ikke må være i strid med planens «arealformål» og «bestemmelser». Tilsvarende fremgår av § 1-6 andre ledd.

Pbl. § 12-5 andre ledd nr. 1-6 gir en uttømmende oppregning av hvilke hovedformål det er adgang til å fastsette i reguleringsplan. For vårt oppdrag er det hovedformålet «*[b]ebyggelse og anlegg*» som er relevant. Etter § 12-5 første ledd annet punktum er det adgang til å detaljere hovedformålet bebyggelse og anlegg ved å bruke nærmere angitte underformål, for eksempel «*sentrumsformål*», «*forretninger*», «*offentlig eller privat tjenesteyting*» og «*næringsbebyggelse*».

Rekkevidden av de nevnte underformålene er utførlig kommentert i siste versjon av reguleringsplanveilederen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som ble publisert i desember 2017. I vår sak er det særlig grunn til å fremheve sentrumsformålet, som er relativt vidtrekkende. Som det fremgår av reguleringsplanveilederen punkt 1.1.3, omfatter sentrumsformålet både «*forretninger, tjenesteyting og boligbebyggelse, kontor, hotell/overnatting og bevertning*».

Angivelsen av underformål knyttet til bebyggelse og anlegg er i § 12-5 andre ledd nr. 1 innledet med ordet «*herunder*», som markerer at oppregningen ikke er uttømmende. På den annen side følger det av § 12-5 siste ledd at «*Kongen fastsetter ytterligere underdeling i forskrift*». Slike bestemmelser er fastsatt i kart- og planforskriften (FOR-2009-06-26-861). Et siktemål med forskriften er å standardisere bruken av arealformål. I kart- og planforskriften § 9 fjerde ledd første punktum heter det at en reguleringsplan «*skal*» være fremstilt med arealbruksformål «*slik de fremgår av vedlegg I [...] til denne forskriften*». Til illustrasjon er det i vedlegg I angitt en ytterligere oppdeling av underformålet næringsbebyggelse. Som det fremgår av vedlegget, er det mulig å spesifisere næringsformålet slik at den lovlige arealbruken bare skal være for eksempel «*kontor*», «*bevertning*» eller «*lager*».

Bruk av underformål er av sentral betydning for spørsmålet om en ønsket bruksendring er i samsvar med plan. Jo mer arealformålet er presisert, desto mindre er handlingsrommet for bruksendringer i samsvar med reguleringsplanen. Vi kan illustrere situasjonen med to enkle eksempler.

For det første kan man se for seg at førsteetasjen i en bygning er regulert til næringsbebyggelse, og at den godkjente bruken er møbellager. I et slikt tilfelle vil det være i strid med arealformålet å forestå bruksendring til for eksempel krimskramsbutikk, som er omfattet av underformålet forretning. Bruksendring til for eksempel kontor eller bevertning vil derimot være i samsvar med det fastsatte næringsformålet.

For det andre kan det være at den samme førsteetasjen er spesifikt regulert til lager. I et slikt tilfelle vil også bruksendring til kontor eller bevertning være i strid med planen. Enhver annen bruk enn lager vil være ulovlig.

Forutsatt at en reguleringsplan bare angir hovedformålet bebyggelse og anlegg, vil bruksendring til og fra samtlige underformål være i samsvar med planen. I det praktiske liv er det likevel vanskelig å se for seg en slik regulering innenfor byer og tettsteder. Med et så vidt grovmasket arealformål vil reguleringsplanen langt på vei miste sin funksjon som styringsverktøy for arealdisponeringen innenfor et bestemt område. Et plausibelt alternativ er å bruke det vidtrekkende sentrumsformålet, som er nærmere omtalt i vår utredning.

Bruk av underformål er ikke obligatorisk. Etter omstendighetene kan en forsvarlig styring av arealbruken likevel forutsette at reguleringsplanen i betydelig grad angir detaljerte underformål. En slik form for regulering har den iboende egenskap å etablere relativt snevre rammer for bruksendringer, noe som igjen kan innebære at lokaler blir stående tomme. På den annen side kan det undertiden være rom for en mer omfattende bruk av rene underformål, for eksempel «forretning», «næringsbebyggelse» og kanskje «sentrumsformål». I mange tilfeller vil det være kurant å angi rene underformål i en reguleringsplan. Om kommunen samtidig ønsker en mer detaljert styring av visse forhold i planen, er det mulig å gi planbestemmelser som kompenserer for et relativt vidtgående arealformål.

I pbl. § 12-5 første ledd annet punktum er det for øvrig presisert at arealformål ikke bare kan «deles inn i underformål», men også «kombineres innbyrdes». Bestemmelsen gir en relativt vid adgang til å fastsette formålskombinasjoner. Det er anledning til å kombinere både underformål og hovedformål. For reguleringsplaner er det i kart- og planforskriften vedlegg I angitt 14 forhåndsdefinerte kombinasjoner av underformål knyttet til hovedformålet bebyggelse og anlegg.

Det er nærliggende å anta at en mer utstrakt bruk av kombinerte formål eller rene underformål, herunder særlig den vidtrekkende arealbrukskategorien «sentrumsformål», kan bidra til å utvide rammene for bruksendringer i samsvar med reguleringsplan. Et sentralt tema for utredningen er derfor om det i gjeldende regelverk ligger et handlingsrom som ikke er fullt utnyttet.

For øvrig må man på vanlig måte skille mellom hva som er lovlig arealbruk og hvilke tiltak som er søknadspliktige. En bruksendring etter pbl. § 20-1 første ledd bokstav d er søknadspliktig selv om den er i samsvar med plan. Forutsatt at det foreligger søknadsplikt, er det ikke adgang til å gjennomføre bruksendringen før det er gitt tillatelse (igangsettingsforbudet).

3 Byggesaksdelen

3.1 Søknadsplikt

Tiltaket bruksendring er omfattet av pbl. § 20-1 bokstav d:

«Følgende tiltak omfattes av byggesaksbestemmelsene i denne lov:

...

d) varig eller tidsbestemt bruksendring, vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt under bokstav a.»

Pbl. § 20-2 fastslår at tiltakene i § 20-1 er søknadspliktige, med mindre unntak følger av §§ 20-5 til 20-8.

Det er bruksendring av de tiltak som er omfattet av § 20-1 bokstav a som er søknadspliktige. For vårt oppdrag er det bruksendring av bygninger som er relevant. Søknadsplikten gjelder selv om bruksendringen bare omfatter del av en bygning, for eksempel et lokale.

Byggesaksforskriften (SAK) § 2-1 konkretiserer nærmere i hvilke tilfeller en bruksendring vil være søknadspliktig:

«Varig og tidsbestemt 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.»*

Her angis tre alternative situasjoner som hver for seg vil medføre søknadsplikt.

I samsvar med bokstav a må bruksendringen først vurderes opp mot hvilken bruk bygget er godkjent for. Forutsetningen når kommunen gir tillatelser, er at bygget brukes på den måten det er gitt byggetillatelse til. Dersom det skal brukes på annen måte enn det som er godkjent, må kommunen gis anledning til å vurdere om den nye bruken vil være i samsvar med ønsket utnyttning av eiendommen, om endringen innebærer andre tekniske krav og om bruksendringen påvirker

omgivelsene negativt. Kommunen er derfor gitt anledning til å vurdere lovligheten av den endrede bruken ved en søknadsbehandling, jf. § 2-1 bokstav a.

Ønsket bruk må først vurderes opp mot den lovlig etablerte bruk, enten ved å vurdere søknad og tillatelse eller den faktiske bruken dersom bygningen ble oppført før dette var søknadspliktig. Avgjørelsen av om en bruksendring er søknadspliktig må derfor ta utgangspunkt i opprinnelig byggesøknad og byggetillatelse, for å finne hva som er godkjent bruk. Her kan det tillatte bruksformål være angitt mer eller mindre generelt. Det må så vurderes konkret om de endringer som ønskes anses for å utgjøre en faktisk endring av bruken, herunder tas det hensyn til betydningen av denne endringen. I vår utredning kommer vi med anbefalinger om hvordan kommunen kan benytte angivelse av bruksformål i tillatelser mer aktivt for å fremme variert bruk av lokalet.

I samsvar med § 2-1 bokstav b vil søknadsplikt inntre dersom endret bruk kan påvirke de hensyn som skal ivaretas i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven. Ordlyden er her «*kan påvirke*», og dette viser at det i utgangspunktet er en lav terskel før en bruksendring blir søknadspliktig.

Dette fremgår også av Ot.prp. nr. 1 (1964/65). Opprinnelig var det foreslått at en bruksendring var søknadspliktig dersom bygget skulle brukes til et vesentlig annet formål enn i tidligere tillatelser. Ordet «*vesentlig*» ble sløffet av departementet, og det ble uttalt at det er tilstrekkelig at bruksendringen bryter med forutsetningene i tillatelsen. Det foreligger altså ikke et vesentlighetskrav. Dette er også fastslått i senere rettspraksis hvor det fremgår at «*det ikke skal trekkes vide grenser for adgangen til uten tillatelse fra bygningsmyndighetene å foreta bruksendringer*».

Det må bero på en konkret vurdering om for eksempel skifte fra en form for forretningsdrift til en annen innebærer en slik endring at det kreves tillatelse. Det fremstår som klart at en bruksendring på tvers av de ulike underformålene under pbl. § 12-5 nr. 1 vil utløse søknadsplikt, med mindre det er gitt tillatelse til flere formål, men selv innenfor samme underformål vil en bruksendring kunne være søknadspliktig. I denne sammenheng vil det være av liten betydning om både eksisterende og ønsket bruk kan rubriseres under samme begrep, for eksempel forretningsvirksomhet. Avgjørende vil være om det foretas en forandring av virksomhetens karakter som er av betydning for de formål bygningsloven skal tjene.

Høyesterett har i dom inntatt i Rt. 2010 s. 291 («*Persaunet*») uttalt seg om hvor terskelen ligger for at en bruksendring blir søknadspliktig. Saken gjaldt to bygninger i en militærleir som var godkjent som elevhybler for Luftkrigsskolen. Et privat utbyggingsselskap hadde kjøpt bygningene og ønsket å modernisere og selge private hybelleiligheter, i samme omfang som de tidligere kadetthybler. Lagmannsretten kom til at det ikke var tale om søknadspliktig bruksendring, da realiteten ikke ble endret ved den nye bruken; det var fremdeles tale om husvære for enkeltpersoner. Saken ble anket til Høyesterett, men nektet fremmet.

Spørsmålet om søknadsplikten kom igjen opp i sak om erstatning for uhjemlet avslag på søknaden, i Rt. 2010 s. 291. I brev av 18. november 2008 uttalte Kommunal- og regiondepartementet at Frostating lagmannsretts dom 8. desember 2006 bygget på en *«uriktig forståelse av gjeldende rett»*.

Høyesterett uttalte at den nye bruken *«berører flere forhold som ordningen med bruksendringstillatelse skal ivareta. For utleie og salg på det åpne markedet 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.»*

Etter Høyesteretts avgjørelse må det legges til grunn at Frostating lagmannsretts avgjørelse av 8. desember 2006 ikke kan sies å gi uttrykk for gjeldende rett. Det må derfor legges til grunn at det skal svært lite til før en bruksendring kan bli søknadspliktig.

Det er likevel klart at ikke enhver endring utløser søknadsplikt. For eksempel vil en endring av vareutvalget i en forretning bare utløse krav om bruksendring dersom den medfører endringer av de ytre rammer. Her vil en endring fra møbler til dagligvarer kunne utløse mer trafikk, ettersom en dagligvarebutikk normalt vil trekke flere kunder. Motsatt vil en endring fra møbler til jernvarer som regel ikke utløse særlige endringer og behov for nye vurderinger. Innenfor dagens regelverk kan det sies å være relativt vid adgang til å etablere ny virksomhet i eksisterende lokaler uten at det utløser søknadsplikt.

«Tidsbestemt» bruksendring ble inntatt som en egen tiltakstype ved lovendring som trådte i kraft 1. juli 2017. Det fremgår av forarbeidene¹ at bakgrunnen for innføringen av tiltakstypen særlig er behovet for søknadsfri tilbakeføring i tilfeller hvor det er gitt midlertidig dispensasjon. Lovendringen fremstår som en systemendring, slik at tilbakeføring til opprinnelig bruk kan skje uten videre dokumentasjon når perioden for bruksendringen utløper. Problemet som er beskrevet i forarbeidene er dermed løst ved innføringen av tiltaksbegrepet «tidsbestemt bruksendring» i § 20-1 bokstav d.

3.2 Unntak fra søknadsplikt

Kommunens mulighet for å unnta bruksendring fra søknadsplikt følger av pbl. § 20-5 bokstav g:

«For følgende tiltak som nevnt i § 20-1, er søknad og tillatelse ikke nødvendig dersom disse er i samsvar med plan:

...

g) andre mindre tiltak som kommunen finner grunn til å frita fra søknadsplikten»

¹ Prop. 110 L (2016-2017) punkt 4.4

Hvilke tiltak som her er omfattet er nærmere omtalt veiledningen til SAK10 § 4-1. Her fremgår det at kommunens adgang til unntak gjelder tiltak som det normalt vil virke urimelig eller unaturlig å kreve byggesaksbehandling for, fordi tiltaket er av liknende karakter med hensyn til størrelse, form, art eller lignende. Tiltakene som er omfattet av unntaksregelen er i stor grad bygninger/tilbygg av mindre størrelse – maksimalt 50 m² for frittliggende bygning og 15 m² for tilbygg. Det er også et krav at disse ikke skal benyttes til beboelse.

Bruksendringer vil ofte omfatte hele eller deler av større bygninger, og også ofte rom som skal benyttes til beboelse. Hoveddelen av bruksendringer passer ikke med disse beskrivelsene, og det vil derfor være sjelden at denne unntaksregelen kan benyttes for bruksendring. Det kan likevel tenkes tilfeller hvor det er mulig å unnta bruksendring fra søknadsplikt i samsvar med bestemmelsen i pbl. § 20-5 bokstav g, og dette har vi omtalt i vår utredning.

3.3 Ansvar

Kommunens mulighet til å unnta fra krav til ansvarlig foretak følger av pbl. § 20-4 bokstav e:

«Følgende tiltak er unntatt fra reglene i § 20-3:

...

e) andre mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan forestås av tiltakshaver»

Det fremgår av forarbeidene til plan- og bygningsloven at søknader om bruksendring som ikke forutsetter søknadspliktige byggearbeider, er eksempel på et aktuelt unntakstilfelle her². Slike arbeider vil derfor kommunen ha anledning til å unnta fra kravet om ansvarlig søker allerede etter dagens regelverk. Dette vil i mange saker kunne være en praktisk regel, som gir en fornuftig avgrensning mot de tilfeller hvor det er et faktisk behov for å benytte ansvarlige foretak. Kommunene kan benytte unntaksregelen for å fritta for bruk av ansvarlig foretak i de tilfeller hvor det ikke foreligger egentlig behov for slik fagkompetanse.

Også pbl. § 23-1 femte ledd gir kommunen anledning til å unnta fra krav om ansvarsrett der dette er klart unødvendig. Som eksempler på tilfeller hvor unntaket kan være aktuelt å bruke nevner forarbeidene³ blant annet bruksendring fra hotell til asylmottak uten bygningsmessige endringer. Regelen vil i stor grad omfatte de tilfeller som kan unntas fra krav om ansvarlig foretak etter § 20-3 bokstav e.

Kommunen har derfor en adgang til å unnta fra kravet til å innhente bistand fra personer med fagkompetanse. Forutsetningen er at det ikke foretas bygningsmessige endringer. Bruksendringer som stiller krav til oppgradering til dagens tekniske standard vil ofte være avhengig av at det foretas bygningsmessige endringer. Kommunen har en adgang til å gjøre unntak fra kravet etter pbl. § 31-2, men unntaksadgangen vil avhenge av at søker redegjør for byggets nåværende tekniske standard og

² Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 314, punkt 27.4

³ Prop. 122 L (2009-2010) s. 6 samt punkt 2.9

hvilke oppgraderinger som må gjøres for å tilfredsstille dagens krav. Det vil derfor ofte kunne være behov for å innhente bistand fra fagkyndige foretak nettopp for å gjøre denne vurderingen, slik at unntaksadgangen på denne måten til en viss grad blir illusorisk.

Byggesaksforskriften åpner også opp for at bruksendringer kan gjøres uten ansvarlige foretak dersom det er tale om varig eller tidsbestemt bruksendring fra hoveddel til tilleggsdel eller omvendt innenfor en bruksenhet. Denne tiltakstypen gjelder kun interne endringer innenfor en bruksenhet, og gir ikke adgang til å endre bruksformål for hele lokalet. Det antas derfor at bestemmelsen vil ha mindre betydning for tiltak omfattet av vår utredning.

3.4 Saksbehandlingstid

Pbl. § 21-7 oppstiller tidsfrister som gjelder for kommunens behandling av søknader, herunder søknad om bruksendring. Utgangspunktet etter første ledd er at alle søknader skal behandles i løpet av tolv uker. Dette gjelder også søknader som krever dispensasjon, men her løper ikke fristen når den ligger til uttalelse hos regionale og statlige myndigheter. For dispensasjonssaker vil det dermed gjerne gå 16 uker fra søknad innleveres til man har krav på søknadsbehandling.

I § 21-7 andre og tredje ledd er det inntatt en regel om tre ukers behandlingsfrist for særlige tiltak. Dette gjelder tiltak som er i samsvar med bestemmelser og heller ikke avhengig av uttalelse eller samtykke/tillatelse fra annen myndighet. For tiltak med ansvarlige foretak etter § 20-3 er det også et krav om at det ikke foreligger merknader fra nabo eller gjenboer dersom man skal komme inn under tre ukers fristen, og søknader om rammetillatelse vil også ha 12-ukers behandlingsfrist. Dersom det foreligger en tre ukers frist, og kommunen ikke har avgjort saken innen fristen, regnes tillatelse som gitt. Dette vil være en praktisk regel i tilfelle det er behov for å raskt foreta bruksendring, da dette gir tiltakshaver en mulighet til å benytte tiltaket i samsvar med søknaden selv om søknaden ikke er ferdig behandlet.

3.5 Samordning

3.5.1 Innledning

Plan- og bygningslovgivingen er det sentrale lovverket for bruk av fast eiendom. Det følger av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, § 1-1 andre ledd at planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver.

Byggesaksbehandlingen skal etter bestemmelsens tredje ledd sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. I fjerde ledd er det også presisert at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. I loven er det fastsatt en rekke prosessuelle regler som skal sikre at andre myndighetsorganer og offentlige råd og utvalg får anledning til å uttale seg før det treffes vedtak. Hvilke myndigheter og hvordan de trekkes inn avhenger av type vedtak som skal treffes. Reglene er forskjellige om det er en arealplan som skal vedtas, om det er et dispensasjonsvedtak eller en tillatelse som skal gis etter lovens kapittel 20.

Formålet med samordningen er å sikre en forsvarlig utredning av vedtaket, og å effektivisere prosessene etter annen lovgivning.

Selv om en type bruk av en bygning eller deler av en bygning er avklart etter plan- og bygningslovgivningen, kan virksomheten være avhengig av andre tillatelser fra andre myndigheter før virksomheten kan begynne. Skal det åpnes bar, må det for eksempel foreligge skjenkebevilling i tillegg til byggetillatelse.

3.5.2 Kort om samordning i areaplanprosessen og i dispensasjonssaker

I det følgende omtales bare samordningsprosessene vedrørende kommunale arealplaner. Ved utarbeidelse av arealplaner skal kommunen samordne planarbeidet med berørte statlige og regionale myndigheter og søke medvirkning fra enkeltpersoner og private organisasjoner.

Ved igangsetting av arbeid med kommuneplan, skal kommunen varsle berørte offentlige organer og andre interesserte om formål og viktige problemstillinger for planarbeidet. For reguleringsplaner følger varslingsplikten av pbl. § 12-10 første ledd. Etter § 11-13 første ledd skal det utarbeides planprogram for kommuneplan. Ved behandling av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, følger det av henholdsvis pbl. § 11-14 og pbl. § 12-10 at planforslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse til planforslagene skal være minst seks uker. Behandling av innsigelser til arealplaner skjer etter reglene i pbl. § 5-4 til § 5-7.

Det følger av pbl. § 19-1 at regionale og statlige myndigheter skal ha mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og/eller byggeforbudet langs sjø i pbl. § 1-8 hvis deres saksområde blir direkte berørt. Begrunnelsen for samordningskravet ved dispensasjon fra arealplaner er at forut for planvedtaket er det gjennomført en omfattende prosess, der statlige og regionale myndigheter har deltatt aktivt. Det endelige planvedtaket fremstår som regel som et kompromiss mellom de forskjellige sektorinteressene, og de lokale interessene som ligger til grunn for planen. Når det er aktuelt å fravike denne planen i ettertid gjennom en dispensasjon, er det viktig at den eller de særlovsmyndigheter som blir berørt får anledning til å vurdere søknaden og avgi sine merknader.

3.5.3 Samordning i byggesaker

Bygningsloven av 1924 inneholdt krav om at bygningsmyndighetene foretok en samordning av andre fagmyndigheter under byggeprosessen. Plikten ble videreført og utvidet gjennom lovendringer og vedtakelse av nye lover. I gjeldende lov er plikten til samordning fastslått i pbl. § 20-6. Hvilke myndigheter det skal samordnes med, er fastsatt i SAK § 6-2.

Det er i dag 14 myndigheter som enten skal avgi uttalelse eller gi tillatelse i byggesaker. Disse er etter SAK § 6-2:

a)	helsemyndigheten
b)	brannvernmyndighet
c)	arbeidsmiljømyndighet
d)	Vegmyndighet
e)	Havnemyndighet
f)	forurensningsmyndighet
g)	Sivilforsvaret
h)	jordlovmyndighet
i)	friluftsmyndighet
j)	kulturminnemyndighet
k)	reindriftsmyndighet
l)	kirkelig myndighet
m)	luftfartsmyndighet
n)	bergverksmyndighet
o)	jernbanemyndighet.

Plikten til samordning fremgår her direkte av lov og forskrift. Det følger imidlertid forutsetningsvis av pbl. § 21- 6 at samordningsfunksjonen i hovedsak kan deles opp i sakstyper der myndighetene skal ha anledning til å uttale seg, og der byggesøknaden krever samtykke eller tillatelse fra annen myndighet.

At et tiltak er samordnet etter pbl. § 21-5, og byggetillatelse er gitt, innebærer som sagt ikke at alle krav lovverket stiller til virksomheten er avklart med tillatelsen. En tillatelse til bruksendring for å igangsette serveringsvirksomhet etter plan- og bygningsloven vil måtte suppleres med nødvendig serverings- og skjenkebevilling etter annet lovverk.

Det skilles mellom de situasjoner der tiltaket krever samtykke eller tillatelse fra annen myndighet, og de tilfeller der annen myndighet bare skal uttale seg til søknaden.

Hvilken type tilbakemelding som kreves for den enkelte type søknad reguleres av den aktuelle særlov, ikke av pbl. § 21-5. For eksempel følger det av arbeidsmiljøloven § 18-9 første ledd at det kreves samtykke fra arbeidstilsynet ved oppføring eller bruk av bygning for virksomheter som omfattes av arbeidsmiljøloven. I Forskrift om administrative ordninger på arbeidsmiljølovens område av 6. desember 2011 § 12-2 er det spesifisert hvilke betingelser arbeidsmiljømyndigheten kan stille for å gi samtykke. Etter forskriftsbestemmelsen kan det bl.a. stilles vilkår om bedring av arbeidsmiljøet utover det som er nevnt i søknaden.

Arbeidsmiljømyndigheten kan godkjenne tiltaket slik det foreligger, godkjenne det med forbehold, eller avslå tiltaket. Likedes fremgår det av pbl. § 27-4 at det må foreligge tillatelse til avkjøring etter vegloven §§ 40-43 for at det kan gis byggetillatelse. I slike tilfeller vil det være både

hjemmel etter pbl. § 27-4 og 21-5 til å nekte å gi byggetillatelse inntil slik avkjøringstillatelse foreligger. Etter pbl. § 21-5 skal ikke kommunen gi tillatelse til å sette i gang tiltaket før tillatelsen/godkjennelsen foreligger.

I andre sammenhenger er det tilstrekkelig å innhente en uttalelse fra andre myndigheter. Når andre myndigheter har uttalelsesrett, vil fortsatt avgjørelsesmyndigheten etter plan- og bygningsloven ligge hos kommunal bygningsmyndighet. Som følge av dette har det en betydning for den videre behandlingen av søknaden om det kreves tillatelse/samtykke, eller bare en uttalelse.

Det følger av pbl. § 21-5 tredje ledd at når tiltaket ikke er betinget av tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter, kan saken avgjøres når fristen på fire uker til å uttale seg, er ute.

Er tiltaket avhengig av dispensasjon eller samtykke fra annen myndighet, vil tiltaket ikke kunne settes i gang før dette foreligger. Er søknaden oppdelt kan bygningsmyndigheten gi rammetillatelse når fristen for særlovsmyndigheten er gått ut, men må ta forbehold om at det ikke vil bli gitt igangsettingstillatelse før slikt samtykke eller tillatelse foreligger. Dersom søknaden ikke er oppdelt, skal bygningsmyndigheten vente med å treffe en endelig avgjørelse i saken til forholdet er avklart med et vedtak fra særlovsmyndigheten. I den forbindelse kan bygningsmyndigheten tilby tiltakshaver å foreta en oppdeling av søknaden, og gi rammetillatelse med forbehold om at det ikke gis igangsettingstillatelse før forholdet til særlovsmyndigheten er avklart.

Bygningsmyndigheten har også meldeplikt til andre myndigheter. Meldeplikten skiller seg fra samordningsplikten, ved at den er begrenset til å varsle andre myndigheter om det aktuelle tiltaket. Det er ikke forutsatt noen ytterligere saksbehandling fra bygningsmyndighetenes side i den forbindelse.

3.5.4 Oppsummering

Som det fremgår ovenfor innebærer en saksbehandling av søknader etter plan- og bygningsloven at et tiltak ikke bare blir vurdert etter plan- og bygningsloven, men at forholdet til en rekke andre tilgrensede lovverk avklares. Selv om dette ikke omfatter alle lovverk, er det et sentralt element ved plan- og byggesaksprosessen at flest mulig av de sentrale samfunnsinteressene et tiltak berører, vurderes før tillatelse til igangsetting gis. Dette skaper utfordringer ved innføring av regler om forenkling av søknadsprosessen, og forkorting av saksbehandlingstiden.

En rekke virksomheter vil være avhengig av ytterligere tillatelser fra andre myndigheter. Om man fjerner kravet til samordning, flyttes problemstillingen ut av plan- og bygningsloven, men den vil fortsatt eksistere. Vi har i vår utredning lagt til grunn at samordningssystemet opprettholdes.

4 Materielle krav

4.1 Rettslige utgangspunkter

Hvilke materielle krav som vil utløses ved tiltak, herunder ved annen bruk enn byggverket er godkjent for, følger av pbl. § 31-2 først ledd første punktum. Bestemmelsen lyder:

«Tiltak på eksisterende byggverk skal prosjekteres og utføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.»

Bestemmelsen innebærer at alle krav som kan stilles til oppføring av ny bygning, også kan stilles for bygninger som skal bruksendres til samme formål som den nye bygningen. Som vi har redegjort nærmere for i vår utredning har departementet innsnevret tolkningen av bestemmelsen til å gjelde for «relevante krav». Dette gjelder alle materielle krav, herunder tekniske krav. Blant annet vil dette gjelde krav til miljø, tilgjengelighet, brannsikring, avstandskrav og krav til visuelle kvaliteter. Bruksendringen må også være i samsvar med arealplan.

Søknadsplikten for bruksendring kom inn i bygningslovgivningen for at kommunene skulle gis mulighet til å kontrollere om bygningen var skikket for den nye bruken. Dette innebærer at kommunene skal vurdere byggverket opp mot dagens materielle krav, og på den bakgrunn avgjøre om bygningen er egnet. Utgangspunktet etter plan- og bygningsloven er at alle byggverk skal være trygge og forsvarlige. Det stilles derfor visse minimumskrav til kvaliteten på bygninger.

Kravene kan i utgangspunktet bare stilles til den delen av bygningen hvor det foretas bruksendring. Unntak vil gjelde dersom andre deler av byggverket er i så dårlig forfatning at det av hensyn til helse, miljø og sikkerhet ellers ikke vil være tilrådelig å gjennomføre bruksendringen. I et slikt tilfelle har kommunen anledning til å kreve at også andre deler av byggverket settes i forsvarlig stand.

Pbl. § 31-2 fjerde ledd er en unntakshjemmel som gir kommunen en viss anledning til å gi tillatelse til hensiktsmessig bruksendring uten at alle tekniske krav er oppfylt. Bestemmelsen angir vilkår som må være oppfylt for at byggverket skal komme inn under unntaksadgangen. Det er for det første krav til at det ikke er mulig å tilpasse byggverket til tekniske krav uten uforholdsmessige kostnader. I tillegg må også bruksendringen være forsvarlig og nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk.

Når det gjelder kravet til uforholdsmessige kostnader fremgår det av departementets uttalelse av 9. februar 2015⁴ at det ikke er mulig å angi konkret i kroner eller prosent hva som er terskelen for uforholdsmessige kostnader. Hva som ligger i begrepet vil bero på en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle. Departementet har forutsatt i Prop. 91L (2011-2012) at det er viktig å sikre at det ikke stilles krav til tiltak i eksisterende byggverk som innebærer en urimelig kostnad. På denne måten kan man bidra til at eksisterende bebyggelse oppgraderes og benyttes, istedenfor å stå

⁴ Departementets uttalelse av 9. februar 2015, sak 6652-2/14, St. Halvards gate 12

ubenyttet eller at bebyggelsen brukes med lite hensiktsmessige løsninger. Rimeligheten av kostnadene må videre vurderes opp mot den tiden bruksendringen skal være.

Kravene må også avveies mot kravet til forsvarlighet. Departementet har i overnevnte uttalelse forutsatt at dersom tiltakene etter kommunens vurdering er nødvendig for å oppnå en forsvarlig løsning, må det kunne aksepteres relativt betydelige kostnader, forutsatt at tiltakene har en påviselig effekt i forhold til kostnadene. Dersom det er søkt om fritak fra tekniske krav for tidsbestemt bruksendring, vil forsvarligheten måtte vurderes sett opp mot den perioden det faktisk søkes bruksendring for. Et grunnleggende vilkår for å kunne unnta fra tekniske krav er som sagt at dette vurderes som forsvarlig. I dette ligger at tiltaket tilfredsstillende visse minimumsvilkår knyttet til sikkerheten rundt bygget.

Videre er det et krav at unntaket må være nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk. Det er forutsatt av departementet at henvisningen til «nødvendig» ikke må tolkes for strengt, og at det sentrale må være om det aktuelle tiltaket etter en objektiv vurdering medfører at man kan oppnå en mer hensiktsmessig bruk av de aktuelle arealer istedenfor at bygget står ubrukt og forfaller. Ordlyden opp mot departementets tolkningsuttalelse gir grunnlag for et stort sprik i tolkningen av bestemmelsen.

Det vil også være anledning til å vurdere dispensasjon etter kapittel 19, til tross for at vilkårene etter § 31-2 ikke er oppfylt. Dispensasjonsmuligheten følger av tolkningsuttalelser fra Kommunal- og regionaldepartementet av 9. februar 2015, sak 6652-2/14 og Sivilombudsmannen (Somb-1989-154).

Etter pbl. § 21-4 første ledd skal kommunen i sin saksbehandling bygge på tiltakshavers/ansvarlig foretaks opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav. Tiltakets tekniske sider faller som hovedregel utenfor hva kommunen skal vurdere i søknadsbehandlingen. Ansvaret for at tiltaket tilfredsstillende de tekniske kravene, bortsett fra det som kan karakteriseres som «ytre rammer», påhviler således tiltakshaver/ansvarlig foretak, og ikke kommunen.

På bakgrunn av dokumentasjon fra ansvarlige foretak, avgjør kommunen om oppgradering faller innenfor vilkårene i pbl. § 31-2 fjerde ledd, og derfor kan unntas. Avgjørelsen knyttet til dette er et rettsanvendelsesskjønn, og bestemmelsen gir kriterier for hva som er relevant i avgjørelsen. I de klare tilfeller vil det derfor være mulig for tiltakshaver å forutse om oppgradering er nødvendig. I grensetilfeller kan det likevel være tvil om tiltaket faller innenfor unntaksadgangen, og det vil i slike tilfeller kunne være vanskelig å forutse om kommunen vil gi adgang til å unnta fra krav til oppgraderinger.

I Prop. 91L (2011-2012) konkluderer departementet med at det er behov for utfylling av § 31-2 gjennom forskrifter. Det er derfor gitt en forskriftshjemmel i § 31-2 femte ledd, som gir departementet anledning til å gi forskrifter om hvilke krav som gjelder ved tiltak på eksisterende byggverk. Behovet for utfylling av § 31-2 er begrunnet nærmere i Prop. 91 L (2011-2012) side 5. Her fremheves at kravene i byggeteknisk forskrift har endret seg betydelig over tid, og at det for eldre bygg er store forskjeller i opprinnelige kvalitetskrav og de kravene som stilles i dag. Dette

gjelder særlig krav til energieffektivitet, tilgjengelighet og brannsikring. Formålet med slike forskrifter 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. Slike forskrifter er imidlertid ikke gitt foreløpig.

Når det gjelder den mer konkrete vurderingen av hvilke unntak som kan gjøres fremgår følgende av Prop. 91L (2011-2012) side 5:

«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.»

Avsnittet illustrerer hva avveiningsmomentene vil være ved unntak fra tekniske krav, og det forutsettes at det uansett vil være en absolutt sperre i tilfeller hvor sikkerheten ikke kan ivaretas.

Det fremheves videre i forarbeidene at det er uheldig at grenser trekkes opp i tolkningspraksis, og at det bør gis regler som trekker opp grensene mer konkret. Eksempler på forskriftsregulering vil kunne være å sørge for at krav som stilles til tiltak på eksisterende bebyggelse må ha påviselig effekt. Et unntak fra krav om tilrettelegging for universell utforming vil kunne tenkes i situasjoner hvor byggverket uansett ikke blir mer tilgjengelig samlet sett. Det fremheves i forarbeidene at forskrifter skal 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 understreker at forskriftene vil 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 arbeider på byggverket. Vi ser det derfor som viktig at eventuelle unntak konkretiseres i forskrifter.

4.2 Relevante krav

I samsvar med departementets uttalelse datert 21. november 2011, saksnummer 10/2102, er det som sagt kun «relevante» materielle krav som skal oppfylles ved tiltak i eksisterende bygning. Det vil i

praksis være en viss forskjell mellom nyetablering og bruksendring, i den forstand at det ligger visse praktiske begrensninger for hvilke nye krav som kan tilpasses en eksisterende bygningskropp. De materielle kravene, herunder reglene i TEK17, er i hovedsak utformet med tanke på nye byggverk.

I den nevnte uttalelsen fra departementet innebærer vilkåret om «*relevante*» krav at for eksisterende bebyggelse retter kravene seg i hovedsak kun mot den delen av byggverket arbeidet/bruksendringen utføres for. Dersom det er tale om bruksendring for en mindre del av en bygning, vil det for eksempel bare være denne delen av bygningen det vil være relevant å oppgradere til dagens tekniske krav.

Videre vil henvisningen til «*relevant*» også innebære at det ikke er krav til oppgraderinger som gir liten eller ingen effekt, oppgraderingen bør ha en faktisk funksjon og effekt i byggverket. I uttalelsen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det vist til at energikrav til en vegg eller del av en vegg vil ha svært liten effekt for byggverkets energieffektivitet, samtidig som det er kostbart. Det kan derfor argumenteres for at en slik oppgradering ikke er relevant.

5 Materielle krav i loven

Dersom man ser bort fra de tekniske kravene fremgår de resterende materielle krav til byggverk, som er relevante for tidsbestemt bruksendring, av plan- og bygningsloven kapittel 27-29.

Kravene i kapittel 27 er knyttet til tilknytning til infrastruktur, og disse antas i de fleste tilfeller å allerede være oppfylt da tidsbestemt bruksendring er knyttet til en eksisterende bygningskropp. Kapittel 28 gjelder krav til byggetomten og ubebygde areal.

Kapittel 29 omfatter et vidt spekter av krav til tiltaket, herunder en rekke tekniske krav som vil behandles nedenfor. I tillegg er det også satt krav til visuelle kvaliteter og krav til byggverkets plassering. Dersom det ved bruksendring foretas relevante endringer for kravene vil disse komme inn som materielle krav.

Som oftest vil en bruksendring bare omfatte innvendige endringer. Vilkår om oppfyllelse av visuelle krav vil bare være relevant dersom den tidsbestemte bruksendringen innebærer at det foretas bygningsmessige endringer som fører til at det visuelle inntrykket forandres, for eksempel dersom det foretas fasadeendringer. Kommunen skal i et slikt tilfelle foreta en vurdering av om bygningen fortsatt innehar gode visuelle kvaliteter tilpasset bygningens nye funksjon og dens bygde og naturlige omgivelser og plassering.

Kravene til plassering i § 29-4 vil allerede være oppfylt ved tidsbestemt bruksendring. I enkelte tilfeller kan likevel kravene være relevante. Et eksempel kan tenkes dersom det skal foretas tidsbestemt bruksendring av del av bygning som ligger nærmere nabogrensen enn fire meter. I et slikt tilfelle må det vurderes om forutsetningene for plasseringen overskrides ved bruksendringen,

for eksempel at bruksendringen fører til endring av brannteknisk risikoklasse, og om bruksendringen medfører ytterligere negative konsekvenser for plasseringen. Kommunen må derfor i slike tilfeller ta stilling til om en vurdering etter § 29-4 er relevant for bruksendringen.

6 Tekniske krav

6.1 Innledning

Som nevnt vil i utgangspunktet alle materielle krav gjelde for tidsbestemt bruksendring, herunder alle tekniske krav så langt de er relevante.

6.2 Sikkerhet mot naturpåkjenninger – TEK17 kapittel 7

Kravene til sikkerhet mot naturpåkjenninger følger av lovens §§ 28-1 og 29-5, og er nærmere presisert i TEK17 kapittel 7. Områder i kommunen som tidligere ble vurdert som trygge innfrir nå ikke lenger kravene til sikkerhet som følge av klimaendringer og ny kunnskap. Dette medfører at det kan være behov for oppfyllelse av kravene i § 28-1 m.fl. ved bruksendring. I tillegg kan bruksendringen medføre at bygningen kommer i en annen risikoklasse/sikkerhetsklasse, og dermed medføre strengere krav på bakgrunn av den endrede bruk.

Reglene om sikkerhet mot flom og stormflo skal gi sikkerhet for saktevoksende flommer som normalt ikke medfører fare for menneskeliv, og hensikten med reglene er i stor grad å sikre bygningsmessige verdier. Annerledes stiller dette seg for skred hvor sikkerhetskravene er fastsatt både for å ivareta menneskeliv og materielle verdier. For både flom og skred er det gitt regler som begrenser kravene for mindre bruksendringer inntil 50 m². Som omtalt i vår utredning stiller det seg større betenkeligheter til å gjøre unntak fra regler der det er fare for personskade enn i tilfeller hvor det kun er fare for skade på eiendom.

Samtidig bemerkes at enkelte av kravene til sikkerhet mot naturpåkjenninger ikke er relevante dersom den tidsbestemte bruksendringen kun foretas for en periode hvor det ikke er fare for at skred eller flom inntreffer. For eksempel vil krav til både skred og flom være lite relevant for en tidsbestemt bruksendring kun for sommermånedene.

Det er videre gjort unntak fra kravene til sikkerhet mot skred for flodbølge som skyldes fjellskred på enkelte vilkår. Disse unntakene vil også gjelde ved tidsbestemt bruksendring.

6.3 Opparbeidet uteareal – TEK17 kapittel 8

TEK17 stiller krav til uteareal. Det stilles her krav til kvaliteten på utearealer og gangadkomst til byggverk. Bestemmelsene stiller også krav til universell utforming av utearealet til enkelte bygningstyper. Det er også gitt bestemmelser om parkeringsplass, kjøreadkomst og plassering av byggverket.

Når det gjelder tidsbestemt bruksendring er det tale om en bygningsmasse som allerede er oppført. Hovedvekten av bestemmelsene i kapittel 8 er derfor ikke relevante for tidsbestemt bruksendring, da en rekke forutsetninger er gitt ved at størrelse og plassering av byggverket allerede er bestemt. Dette gjelder blant annet regler om plassering av byggverk, uteoppholdsarealer og adkomst.

6.4 Universell utforming – kravene til opparbeidet uteareal (TEK17 kapittel 8) og planløsning og bygningsdeler (TEK17 kapittel 12)

Reglene knyttet til universell utforming/tilgjengelighet er blitt mer ambisiøse de senere årene, og eldre bygninger vil derfor ofte ikke være tilpasset nye og strengere regler. Kravene innebærer at publikum- og arbeidsbygninger i utgangspunktet skal være universelt utformet jf. TEK17 § 12-1, med mindre bygget er uegnet for personer med funksjonsnedsettelse. Det er også krav til universell utforming av uteareal for disse bygningene. Det vil dermed gjelde krav til trinnfri adkomst, automatisk døråpning og eventuelt heis ved flere etasjer. Krav om tilgjengelighet er kun aktuelt for boliger.

Utgangspunktet er som nevnt at disse reglene vil gjelde ved tidsbestemt bruksendring, så langt de er relevante. Ved bruksendring er bygningen allerede tatt i bruk, og det må forutsettes at utearealet og bygningen for øvrig er opparbeidet og bygget i samsvar med kravene som gjaldt på tidspunktet for tillatelsen. Som nevnt vil vurderingen av om kravene er relevante for tiltaket være avhengig av om tiltakene har påviselig effekt. En bruksendring fordrer oppgradering av hele lokalet, og slik oppgradering vil i de fleste tilfeller ha en påviselig effekt. Dette henger sammen med bygningens utforming og hvilke brukere og bruksmønstre den nye bruken medfører.

Etter dagens regelverk kan det også vurderes om det kan unntas fra krav til universell utforming, jf. pbl. § 31-2 fjerde ledd. Vilkårene for slikt unntak er som nevnt at det ikke er mulig å tilpasse byggverket til tekniske krav uten uforholdsmessige kostnader, at bruksendringen er forsvarlig og nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk.

Når det gjelder vurderingen av muligheten for å unnta fra kravene til universell utforming er det viktig å huske på at reglene om universell utforming har til hensikt å hindre diskriminering av mennesker med særlige utfordringer. Dette er et hensyn som er ansett som særlig viktig, noe som blant annet fremkommer av formålsbestemmelsen i pbl. § 1-1. Formålsbestemmelsen vektlegger langsiktige løsninger, og langsiktighet vil ikke nødvendigvis oppnås ved at man tilgodeser bruksendringer som gjøres på midlertidig basis.

Uavhengig av eventuelle unntak i forskrift vil kommunene ha anledning til å gi bestemmelser om universell utforming i reguleringsplan. Disse vil da gjelde selv om det er gitt unntak i forskrift. En person som opplever seg diskriminert pga. en funksjonsnedsettelse vil også kunne benytte likestillings- og diskrimineringsloven som hjemmel for krav om utbedring – uavhengig om det er planlagt tiltak eller bruksendring i byggverket eller utearealet. Dette er en rettighetslov som går «utenpå» plan- og bygningsloven.

6.5 Ytre miljø – TEK17 kapittel 9

Byggenæringen har stor innvirkning på nasjonale miljømål, blant annet når det gjelder materialbruk og avfallsmengder som oppstår ved bygge- og anleggsvirksomhet. Reglene i TEK17 kapittel 9 omfatter bestemmelser om helse- og miljøfarlige stoffer i byggprodukter, grunnforurensning, naturmangfold, håndtering av bygg- og anleggsavfall og partikkelutslipp fra vedovner. Dette er krav som vil gjelde for tidsbestemt bruksendring i den grad kravene er relevante. Dette innebærer at kravene bare vil komme inn for de byggprodukter som benyttes dersom det foretas bygningsmessige endringer i forbindelse med bruksendringen. Dersom bruksendringen medfører arbeider som generer bygningsavfall skal avfallet håndteres i samsvar med reglene.

6.6 Konstruksjonssikkerhet – TEK17 kapittel 10

Reglene om konstruksjonssikkerhet skal ivareta liv og helse til personer og husdyr som oppholder seg i eller på byggverk. Disse følger av TEK17 kapittel 10. Reglene sikrer at byggverket har tilstrekkelig stabilitet, og sikrer at ikke byggverket faller ned eller noe faller ned fra byggverket. Dette er absolutte krav det ikke kan lempes på, selv ikke for en tidsavgrenset periode. Det fremgår også av Prop. 91 L (2011-2012) at det vil ligge en absolutt sperre mot unntak når det gjelder krav til konstruksjonssikkerhet. Bruksendringer vil i de færreste tilfeller ha betydning for kravene til konstruksjonssikkerhet, slik at disse kravene i liten grad vil være relevante. Det kan likevel tenkes unntak for bruksendring til virksomhet som krever tungt utstyr, for eksempel større verkstedvirksomhet med behov for store maskiner.

6.7 Sikkerhet ved brann – TEK17 kapittel 11

TEK17 stiller krav til sikkerhet ved brann i kapittel 11. Hovedformålet med å stille disse kravene er å redusere sannsynligheten for tap av liv og helse ved brann, til et akseptabelt lavt nivå. Kravene skal også bidra til å ivareta materielle verdier, og miljø- og samfunnsmessige forhold ved brann.⁵ Dette er derfor regler det vanskelig kan tenkes fravik fra. Det fremgår også av Prop. 91 L (2011-2012) at det vil gjelde en absolutt sperre mot unntak som gjelder brannsikring.

For alle bygg skal det være en minstestandard for brannsikkerhet, som er fastsatt i Forskrift om brannforebygging. Disse kravene må følges for alle byggverk, uavhengig av om det foretas søknadspliktige endringer. Det kan derfor stilles krav til at bygninger har et visst minstenivå når det gjelder brannsikkerhet.

Det er krav om at det skal foretas brannprosjektering og for nyere bygninger vil det foreligge en brannsikkerhetsstrategi. Her er det blant annet lagt forutsetninger til grunn for bygningens bruk, og informasjon om risikoklasse, dimensjonerende persontall og brannenergi.

⁵ Veiledning til TEK17 kapittel 11 fra DiBK

Dersom disse forutsetningene endres ved bruksendring må byggverket omprosjekteres og om nødvendig ombygges, slik at rømningsforhold og andre sikkerhetstiltak er i samsvar med den endrede bruken. Et eksempel på dette er en idrettshall hvor det er forutsatt et lite antall personer og lav brannenergi, som tas i bruk til loppemarked eller som konsert- eller messelokale⁶. Dersom bruken endres må det vurderes om det er behov for oppdatering av dokumentasjon for sikkerheten.

Hvilke brannkrav som må overholdes som følge av bruksendring vil være avhengig av hva bruksendringen består i, og hvilken kvalitet det er på bygningen i utgangspunktet. Når det gjelder de typiske tomme lokalene i første etasje, vil brannkravene i stor grad bestå i tiltak mot spredning av brann og røyk, tilrettelegging for rømning og redning og tilrettelegging for slokking. Kravene til sprinkling gjelder for byggverk eller del av byggverk hvor det kreves heis, og vil derfor ikke være relevant for disse. Dette kan likevel komme inn som et avhjelpende krav, dersom byggverket, for eksempel på bakgrunn av verneverdi, ikke kan oppfylle andre brannkrav.

6.8 Inneklima og helse – TEK17 kapittel 13

Kravene til inneklima og helse følger av TEK17 kapittel 13. Disse reglene skal bidra til å forebygge helseskader og negativ komfortopplevelse. Når det gjelder spørsmålet om man kan unnta fra noen av disse kravene ved tidsbestemt bruksendring, bør det settes et skille mellom reglene som skal forebygge helseskade og regler knyttet til komfortopplevelse. Regler knyttet til komfortopplevelse er i hovedsak basert på prinsippet om 80 % tilfredshet.

I samsvar med TEK17 kapittel 13-1 stilles krav til luftkvalitet, herunder krav til friskluftstilførsel for publikums- og arbeidsbygninger. Det er fastsatt konkrete krav til frisklufttilførsel basert på areal og antall personer. Kravene overgår faktisk luftbehov.

Videre stilles krav til termisk inneklima i § 13-4 som skal sikre tilfredsstillende komfort ved forutsatt bruk, herunder krav til å åpne vindu. Kravene til å åpne vindu er stilt for raskt å kunne lufte ut overtemperatur.

Kravene til strålingsmiljø følger av byggt teknisk forskrift § 13-5, og vil for tidsbestemt bruksendring innebære at det stilles krav til at rom for varig opphold ikke skal overstige årsgjennomsnittlig radonkonsentrasjon på 200 Bq/m³.

Av byggt teknisk forskrift § 13-6 er det fastsatt krav til lydforhold ved lydklasser for ulike bygningstyper. Dette innebærer at kravene til lyd vil være relevante ved bruksendring. Det kan også inntre nye krav til lydforhold enten på bakgrunn av at kravene eller støyforhold i omgivelsene er endret siden bygget ble oppført. Avhengig av bygningens bruk vil det være mer eller mindre behov for å ivareta lydforholdene. Det stilles også krav til lyd- og taleoverføringsutstyr ved bruk til publikum og arbeidsbygg. Dette er satt av hensyn til universell utforming og kan derfor vurderes på samme måte som de øvrige UU-kravene drøftet ovenfor.

⁶ Veiledning til TEK17 kapittel 11 fra DiBK

Byggteknisk forskrift stiller videre krav til tilfredsstillende tilgang på lys samt tilgang på dagslys og utsyn.

Reglene om fukt, våtrom og rom med vanninstallasjoner gir krav til utforming av bygningskroppen og våtrom. Ved bruksendring vil kravene gjelde så langt de passer, men det er en del forutsetninger som er lagt ved at bygningskroppen allerede er bygget. Det stilles ikke krav til at det velges nye bygningsdeler i samsvar med dagens krav, men det bør kunne stilles krav til at resultatene knyttet til fukt oppnås. Dersom bruksendringen også innebærer fysiske tiltak på røropplegg, membran og liknende, vil dagens krav gjelde fullt ut.

6.9 Energikrav – TEK17 kapittel 14

Kravene til energi er med på å ivareta det miljømessige aspektet for plan- og bygningslovgivningen. Ved å sikre en god varmeutnyttelse for bygningsmassen, er man med på å senke energibruken til det beste for miljøet. Oppgradering av eldre bygningsmasse vil kunne ha ulik virkning for energibruken.

Slik regelverket er i dag stiller TEK17 klare krav til energirammer for ulike typer bygninger i § 14-2 og fastsetter minimumskrav til energieffektivitet i § 14-3. For eksisterende bygninger gir begrensningen knyttet til at kravet skal være relevant en mulighet for fleksibel tilpasning til dagens regelverk. Her sikres at energikravets effekt til en viss grad ses i sammenheng med kostnadene. Som vi har sett gir også § 31-2 fjerde ledd en skjønsmessig unntaksadgang.

Dagens regelverk gir derfor gode muligheter for skjønsmessige tilpasninger, slik at det sikres at regelverket bare gjelder for eksisterende bygninger i den grad det er formålstjenlig.

Det er forutsatt i departements uttalelse sak 10/2102 (se ovenfor) at energikravene ikke gjelder fullt ut for tiltak på eksisterende byggverk, men bare så langt de gir effekt. Det fremgår videre av veiledningen til TEK17 § 14-1 at reglene om energi gjelder så langt de passer for tiltak i eksisterende byggverk. Det er derfor ikke etter dagens regelverk krav til at energikravene oppfylles fullt ut ved bruksendring.

6.10 Installasjoner og anlegg samt sikkerhetskontroll av heis – TEK17 kapittel 15 og 16

Bestemmelsene omfatter varme- og kjøleinstallasjoner, innvendige vann- og avløpsinstallasjoner, utvendige vannforsynings- og avløpsanlegg, samt krav til løfteinnretninger. Kravene vil gjelde installasjonen i seg selv, dersom denne er montert. Kravene er i stor grad rettet mot anleggseier, og ikke byggeier. Kravene antas å ha liten betydning for tidsbestemte bruksendringer.

Reglene knyttet til bestemmelser om heis og løfteinnretninger vil gjelde for bygninger med installert heis. Det vil her ikke være av betydning for reglene om det foretas bruksendring.