

UNNTAK FRA TEKNISKE KRAV ETTER NY PBL. § 31-4

Lovteksten

§ 31-4 Kommunens adgang til å gi helt eller delvis unntak fra krav

Ved tiltak etter § 20-1 på eksisterende byggverk kan kommunen gi helt eller delvis unntak fra tekniske krav, dersom det vurderes som forsvarlig ut fra sikkerhet, helse og miljø. Ved vurderingen skal kommunen legge vekt på følgende:

- a) byggverkets alder, formell vernestatus, type, formål, plassering, varigheten av tiltaket og nåværende tekniske tilstand,
- b) forhold som kan redusere negative konsekvenser ved at det gis unntak,
- c) fordeler som oppnås med tiltaket.

Innen rammen av de hensyn loven skal ivareta, kan kommunen stille vilkår som kan redusere ulemper eller skadevirkninger tillatelsen kan føre til.

Formålet med bestemmelsen

Den foreslåtte unntaksbestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil ved arbeider på eksisterende byggverk, for å unngå urimelige og uheldige utslag av et regelverk som i hovedsak er ment for nybygg. Bestemmelsen er en forenkling av dagens unntaksbestemmelse i § 31-2, men den endrer hva kommunen skal vektlegge ved vurderingen av om det er forsvarlig å gi unntak.

Fokuset i vurderingen skal være sikkerhet og helse.

En viktig hensikt med endringene er å gi kommunene større mulighet til å løse utfordringer knyttet til for eksempel tomme lokaler og manglende liv i bysentrum.

Bestemmelsen legger også til rette for at kommunene kan ta hensyn til byggverk som er formelt vernet, enten etter plan- og bygningsloven eller kulturminneloven, og dermed unngå at viktige kulturverdier blir ødelagt.

Videre gir bestemmelsen større fleksibilitet og insentiver for bolig- og bygningseiere til å oppgradere byggverk til høyere standard, uten å gå på bekostning av sikkerhet, helse og miljø.

Dette kan bidra til at byggverk brukes og ikke forfaller, og ikke minst til økt gjenbruk av bygningsmassen.

Det sentrale med forslaget er at tiltaket må ivareta hensynet til sikkerhet, helse og miljø, det vil si være forsvarlig.

Forslaget innebærer at dersom tiltaket fører til at byggverket får en teknisk og sikkerhetsmessig bedre standard, så kan det være forsvarlig å gi tillatelse selv om det ikke fullt ut oppfyller alle dagens tekniske krav.

MERKNADER TIL BESTEMMELSENE

Ved tiltak etter § 20-1 på eksisterende byggverk kan kommunen gi helt eller delvis unntak fra tekniske krav, dersom det vurderes som forsvarlig ut fra sikkerhet, helse og miljø.

Merknad

Det er tiltakshaver, alternativt ansvarlig søker, som har ansvar for å begrunne hvorfor det vil være forsvarlig å gi unntak, og kunne legge frem dokumentasjon på dette. Det er en helhetsvurdering som må ligge til grunn for om det er forsvarlig å gi helt eller delvis unntak. **Det avgjørende er at det skjer en forbedring av byggverket, særlig av sikkerhetsnivået.**

Det er ikke intensjonen å innføre krav om å utarbeide omfattende analyse av byggverkets tekniske tilstand. Her må det ses hen til hva slags type byggverk det er tale om. Det stilles mindre krav til en enebolig enn et næringsbygg. Et mulig hjelpemiddel for bolig- og bygningseiere kan være **NS 3424** om gjennomføring av **tilstandsanalyse for byggverk**. Standarden kan brukes for alle typer byggverk, og gir anvisning på hvordan tilstanden skal beskrives, vurderes og dokumenteres.

Ved vurderingen skal kommunen legge vekt på følgende:

a) byggverkets alder, formell vernestatus, type, formål, plassering, varigheten av tiltaket og nåværende tekniske tilstand

Merknad

Momentene gjelder kun så langt de er nødvendige for kommunens vurdering.

Byggverkets alder

Det er ikke gitt noen merknader til dette momentet.

Formell vernestatus

Begrepet «formell vernestatus» omfatter byggverk som har et juridisk vern, det vil si enten er vedtatt vernet i arealplan, eller at det er fattet vedtak om fredning etter kulturminneloven. Departementet legger til grunn at

INFORMASJON TIL SØKERE OG TILTAKSHAVERE

siden bestemmelsen på generelt grunnlag åpner for å kunne gi unntak fra tekniske krav når det er forsvarlig, er den ikke til hinder for å gi unntak fra tekniske krav også for bevaringsverdige byggverk. Det kan for eksempel være et forhold som inngår i vurderingen av fordeler med tiltaket, jf. bokstav c. Etter departementets oppfatning er derfor hensynet til bevaringsverdige byggverk tilstrekkelig ivare tatt.

Type byggverk

Arbeids- eller publikumsbygg, bolig. (Det er ikke gitt noen merknader til dette).

Formål

Hva byggverket brukes eller skal brukes til. Det skal f.eks. ikke være kulant å gjøre unntak fra krav til universell utforming ved tiltak på publikums- og arbeidsbygg, som for eksempel skoler.

Plassering

Byggverkets plassering kan ha avgjørende betydning for om det er praktisk mulig å oppfylle krav til tilgjengelighet, herunder at alle hovedfunksjoner skal være tilgjengelige på byggverkets inngangsplan.

Varigheten av tiltaket

Det forhold at tillatelsen er tidsbegrenset er et moment som taler for at det bør være større rom for å kunne gi unntak fra tekniske krav, så lenge sikkerheten ikke reduseres. Dette kan for eksempel legge til rette for å ta i bruk tomme lokaler til andre formål enn det de er regulert til, og sikre et levende sentrum, jf. Meld. St. 18 (2016–2017), «Berekraftige byar og sterke distrikt».

Nåværende tekniske tilstand

Det er ikke intensjonen å innføre krav om å utarbeide omfattende analyse av byggverkets tekniske tilstand. Her må det ses hen til hva slags type byggverk det er tale om. Det stilles mindre krav til en enebolig enn et næringsbygg. Et mulig hjelpemiddel for bolig- og bygningseiere kan være NS 3424 om gjennomføring av tilstandsanalyse for byggverk. Standarden kan brukes for alle typer byggverk, og gir anvisning på hvordan tilstanden skal beskrives, vurderes og dokumenteres.

b) forhold som kan redusere negative konsekvenser ved at det gis unntak

Merknad

Krav som skal ivareta personers liv og helse, som konstruksjonssikkerhet, brannsikkerhet og fare mot flom og skred, bør man være svært tilbakeholdne med å gi unntak fra. Krav som ikke har betydning for sikkerhetsnivået, vil det derimot kunne være mindre betenkelig å gi unntak fra. Det sentrale er at sikkerhetsnivået i eksisterende byggverk ikke reduseres.

Det vil være mulig å foreta vesentlige forbedringer av byggverk både med hensyn til brannsikkerhet, energibruk og tilgjengelighet gjennom kompenserende tiltak.

c) fordeler som oppnås med tiltaket

Merknad

Gjennom kompenserende tiltak vil det være mulig å foreta vesentlige forbedringer av byggverk både med hensyn til brannsikkerhet, energibruk og tilgjengelighet. Eksempler på dette kan være at sikkerhetsnivået blir bedre, at byggverket blir mer tilgjengelig og at viktige kulturverdier blir ivaretatt. Det er også fullt mulig å legge vekt på klima. Gjenbruk av eksisterende bygningsmasse vil ofte innebære klimamessige fordeler.

Så lenge det skjer en forbedring av særlig sikkerhetsnivået, vil kommunen kunne legge avgjørende vekt på fordelene ved at byggverket får bedre standard selv om kravene i gjeldende byggt teknisk forskrift ikke oppfylles fullt ut.

Innen rammen av de hensyn loven skal ivareta, kan kommunen stille vilkår som kan redusere ulemper eller skadevirkninger tillatelsen kan føre til.

Merknad

Det kan stilles krav i tillatelsen som sikrer forsvarlig bruk, for eksempel krav om sprinkling, rømningsveier med videre, samt krav til nødvendig istandsetting og vedlikehold. Omfanget av vilkårsadgangen reguleres av den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs læren.

Særlig om hensynet til universell utforming (Prop. 64 L side 29)

Universell utforming utgjør et viktig element av sikkerhet. Tiltak som ivaretar universell utforming, vil dermed også bidra til å øke sikkerhetsnivået. Blant annet kan universell utforming bidra til effektiv evakuering/rømning av byggverk og sikre nødvendig atkomst for nødetater. Etter departementets oppfatning vil bestemmelsen derfor ikke svekke hensynet til universell utforming.

Prinsippet om universell utforming ligger med andre ord fast, og det er ikke kurant å gjøre unntak fra dette ved tiltak på publikums- og arbeidsbygg, som for eksempel skoler.

Tiltak på eksisterende byggverk som er eller brukes i strid med en senere vedtatt plan

§ 31-3 Tiltak på eksisterende byggverk som er eller brukes i strid med en senere vedtatt plan

På byggverk som er eller brukes i strid med en senere vedtatt plan, jf. §§ 11-6 og 12-4, kan det gis tillatelse til følgende tiltak, dersom planen følges for det aktuelle tiltaket:

- a) hovedombygging
- b) tilbygging, påbygging eller underbygging
- c) varig eller tidsbegrenset bruksendring
- d) vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift.

Følgende tiltak er uansett tillatt uten krav om dispensasjon fra plan:

- a) fasadeendring som ikke fører til at bygningens karakter endres, samt tilbakeføring av fasade til tidligere dokumentert utførelse
- b) reparasjon av byggverk
- c) oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner.

Merknader til bestemmelsen

Første ledd regulerer byggverk som er eller brukes i strid med gjeldende plan. Bestemmelsen viderefører i det alt vesentligste § 31-2 første ledd andre punktum. Det er tillatt å videreføre den tidligere etablerte, lovlige bruken. Skal det derimot foretas endringer av byggverket eller bruken av dette, oppstår spørsmålet om forholdet til den gjeldende planen. Hovedombygging, tilbygging, påbygging og underbygging er tiltak som må være i samsvar med den gjeldende planen. Det samme gjelder bruksendring eller vesentlig utvidelse eller endring av tidligere drift. Dette følger også av §§ 11-6 og 12-4 om rettsvirkninger av plan, og det er derfor tatt inn henvisning til disse bestemmelsene.

Senere vedtatt plan skal ikke være til hinder for å foreta enkelte arbeider på eksisterende byggverk.

Andre ledd lister opp hvilke tiltak som faller utenom opplistingen i første ledd. Opplistingen i andre ledd er kun kodifisering av gjeldende rett.

Særlig om påbygg og forholdet til senere plan

Det er ikke uvanlig at en senere vedtatt plan kan innføre strengere begrensninger på hvor stor del av tomten som kan utnyttes (grad av utnytting).

I slike tilfeller synes spørsmål om lovligheten av påbygg å være en gjentakende problemstilling.

Problemstillingen knyttet til senere arealplan hvor det er innført begrensninger i høyde og utnyttelsesgraden, kan deles i to hovedspørsmål:

Er det alltid nødvendig med dispensasjon fra plan ved søknad om påbygg på et eksisterende byggverk som er i strid med gjeldende plans bestemmelser om maksimal tillatt utnyttelsesgrad og høyde?

I motsatt fall, er et påbygg som ikke fører til endring eller økning av utnyttelsesgraden, og som er innenfor regulert høyde, alltid i samsvar med plan?

Hvorvidt påbygg er i samsvar med plan, vil avhenge av en konkret vurdering av planens bestemmelser. Det kan i den forbindelse være en rekke planbestemmelser som er relevante for bygningsmyndighetene å vurdere og ta stilling til.

Dette omfatter blant annet bestemmelser om grad av utnytting, høyde og volum, byggegrenser, visuelle kvaliteter og verneverdier. Bruker planen bebygd areal (BYA) som utnyttelsesgrad, har departementet lagt til grunn at det ikke er relevant å vurdere om påbygget er i samsvar med

planens bestemmelser om grad av utnytting. Dette gjelder uavhengig av om planens krav til utnyttelsesgrad senere er skjerpet. Årsaken til dette er at påbygget ikke endrer på byggverkets fotavtrykk. I et slikt tilfelle vil altså ikke bygningsmyndighetene kunne avslå søknad om påbygg utelukkende under henvisning til at påbygget ikke er i samsvar med planens bestemmelser om utnyttelsesgrad.

Selv om et påbygg isolert sett ikke behøver å få noen betydning for utnyttelsesgraden, betyr ikke dette uten videre at påbygget alltid er «i samsvar med plan», eller for den saks skyld øvrige krav i loven. For eksempel kan påbygget føre til at krav til tillatt høyde blir overskredet. Krav til høyde kan være fastsatt i plan. Hvis ikke planen selv fastsetter høyde, er det høydebestemmelsen i § 29-4 første ledd som gjelder.

Departementet mener det også kan være relevant å se hen til planens formål og hvilken innvirkning påbygget har på formålet. Hva som er formålet med planen må vurderes konkret, og det er kommunen selv som er nærmest til å tolke sin egen plan. Det kan være flere grunner til at kommunen velger å skjerpe en plans utnyttelsesgrad, men ofte kan kommunens ønske være å sikre at det settes av tilstrekkelig areal mellom byggverk eller å hindre at det bygges for stort i området. I slike tilfeller kan det tenkes at et påbygg av en viss størrelse kan være i strid med planens formål. I så fall vil påbygget ikke være i samsvar med planen, og det må søkes om dispensasjon. Departementet understreker imidlertid at planbestemmelser må være klare og entydige for at de skal kunne brukes som hjemmel for å godkjenne eller avslå søknader.