



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Kongsvinger kommune  
Margareth Ramstad  
2226 KONGSVINGER

Deres ref

Vår ref

Dato

14/6470-2

27.10.2014

**Tilbakemelding på henvendelse fra Kongsvinger kommune vedrørende bruk av enebolig som desentralisert asylmottak - Pbl §§ 20-1 og 19-2**

Vi viser til henvendelse av 13. oktober.

Det er opplyst i henvendelsen at en ordinær enebolig på ca. 150 m<sup>2</sup> BRA, som ligger innenfor regulert område for eneboliger, er tatt i bruk av Kongsvinger asylmottak til å bosette 10 asylsøkere. Kongsvinger asylmottak har i den forbindelse ikke sendt søknad om tillatelse til bruksendring eller dispensasjon fra plan. Slik vi forstår henvendelsen stilles det i denne forbindelse spørsmål ved om kommunen kan kreve at det sendes inn søknad om tillatelse, og i så fall om saken skal behandles som dispensasjon etter pbl. § 19-2 fra plan eller etter § 20-1 som bruksendring fra bolig til asylmottak.

Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at vi ikke har anledning til å ta stilling til konkrete saker som ikke foreligger departementet til ordinær klagesaksbehandling i departementet. Henvendelsen besvares derfor på generelt grunnlag.

Når et bygg er oppført, kan det brukes til det formål det er gitt byggetillatelse for. Hvis bygget skal brukes på en annen måte enn forutsatt, vil dette i utgangspunktet kreve tillatelse til bruksendring, jf. pbl. 20-1 første ledd bokstav d. Videre gjør vi oppmerksom på at spørsmålet om søknadspliktig bruksendring kan gjelde både innenfor samme reguleringsformål og bruksendring fra et reguleringsformål til et annet.

Bruksendring er nærmere beskrevet i byggesaksforskriften § 2-1 som lyder (delvis gjengitt):

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

- b. *endret bruk av byggverk eller del av byggverk kan påvirke de hensyn som skal ivaretas i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven i forhold til byggverket, tilhørende utearealer eller omgivelser (...)*”

Det følger av bokstav a at det må søkes om tillatelse til bruksendring dersom et byggverk skal tas i bruk til noe annet enn det byggverket opprinnelig var godkjent for eller lovlig brukt til. Tilsvarende gjelder for tilrettelegging for annen bruk, eksempelvis fra båtnaust til fritidshytte. Hva som er lovlig bruk før endring skjer vurderes ut fra de bestemmelser og de forutsetninger som gjaldt den gang nåværende bruk ble lovlig etablert, herunder eventuelle vilkår i tillatelsen som ble gitt. Ny ønsket bruk må vurderes opp mot gjeldende plan- og bygningslovgivning for å se om nye krav kan komme inn i forhold til den nye bruken. Ett eksempel på dette kan være oppdeling av enebolig til hybelhus. Årsaken til at dette kan utløse krav om bruksendring er at den endrede bruken kan påvirke nabolaget på en negativ måte, for eksempel gjennom økt trafikk og støy. Sikkerhet mot brann kan også bli påvirket.

Endring av bruken av et byggverk eller areal vil i en del tilfeller tilsynelatende kunne skje uten vesentlige fysiske endringer av byggverket eller påvirkning på omgivelsene. Ved nærmere vurdering vil en likevel se at endret bruk kan utløse flere tekniske krav, som krav til personlig eller materiell sikkerhet, miljø og helse, installasjoner og brukbarhet, byggegrunn, tekniske infrastruktur med videre. Noen bruksendringer vil også påvirke omgivelsene ved økt trafikk eller på annen måte som berører de formål plan- og bygningslovgivningen skal ivareta, og etter byggesaksforskriften § 2-1 bokstav b utløser dette søknadsplikt.

Det følger av det ovennevnte at terskelen for å kunne kreve søknad om bruksendring er svært lav. Det vises også til Kommunal- og regionaldepartementets brev av 26. februar 2004 til alle landets kommuner og fylkesmenn, som omhandler behandling av asylmottak etter plan- og bygningsloven. Under punkt 3 i brevet uttales følgende:

*Det antas at terskelen for å kreve søknad om bruksendring er relativt lav. Det er f eks ikke et krav at det skal være en "vesentlig" endring, det er tilstrekkelig at det rent faktisk skjer en endring i forhold til reguleringsformålet eller tidligere bruk. Det er altså nok at endringen berører forhold som plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. I tillegg til tradisjonelle hensyn som bygningsmessige krav, forholdet til teknisk infrastruktur (vei, vann og avløp), og reguleringsmessige forhold, vil departementet nå fremheve at også samfunnsmessige hensyn skal inngå i vurderingen.*

Dette er for øvrig også lagt til grunn av Høyesterett i flere tilfeller, senest i den såkalte Vangen Eiendom-saken (Rt-2010-291). Saken gjaldt spørsmål om en kommune var erstatningsansvarlig for ugyldig vedtak om å nekte bruksendring etter plan- og bygningsloven av 1985 § 93 første ledd bokstav c. Den aktuelle bygningen var tidligere brukt som bolig for militært personell og skulle selges som bolig på det private markedet. Høyesterett kom til at det ikke forelå grunnlag for objektivt ansvar innen plan- og bygningsretten og frifant dermed kommunen. Når det gjaldt kommunens krav om innsending av søknad om bruksendring uttalte Høyesterett følgende i hhv. avsnitt 44 og 49:

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

.....

*... Selv om også den tidligere bruk hadde vært boformål, berører den nye bruken - som påpekt i kommunens vedtak 30. desember 2005 - flere forhold som ordningen med bruksendringstillatelse skal ivareta. For utleie og salg på det åpne marked var det blant annet nødvendig å vurdere planløsning, parkeringsforhold, utenomhusareal, atkomstforhold og tekniske anlegg. Hvorvidt de krav som i så henseende må stilles til leiligheter for uleie og salg, i dette tilfellet faktisk var oppfylt, hører under søknadsbehandlingen. Det er tilstrekkelig for at det skal være nødvendig med bruksendringstillatelse, at den nye bruk av bygningene skapte behov for plan- og bygningsmyndighetene å vurdere slike forhold. (vår understreking)*

Vi viser også til dom avsagt av Vesterålen tingrett 11. september 2014 som omhandlet spørsmålet om en tidligere militærforlegning kunne tas i bruk som asylmottak uten søknad om bruksendring. Retten kom til at det ikke var nødvendig å ta stilling til om den påtenkte bruken som asylmottak brøt med forutsetningen for den lovlig etablerte bruken, jf. SAK10 § 2-1 bokstav a, "all den tid retten er kommet til at den påtenkte bruken kan påvirke de hensyn som ivaretas i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven, jf. SAK § 2-1 bokstav b". Retten uttalte videre at det ikke er relevant hvilket kjønn, etnisitet eller religion beboerne har, men det må ses hen til at et asylmottak vil kunne huse asylanter med særlige behov, som for eksempel fysiske handikap. Videre ble det vist til at beboerne på et asylmottak i større grad vil måtte oppholde seg i bygningene hele døgnet. Etter rettens vurdering tilsa de nevnte forhold at det oppstår et behov for bygningsmyndighetene til å vurdere planløsninger, parkeringsforhold, uteareal, adkomstareal og helsetilbud, noe som igjen vil berøre de bygnings- og bruksmessige kravene til bygningen og omkringliggende areal.

Til orientering kan det opplyses at dommen er rettskraftig.

#### *Vurderingstemaet ved bruksendring*

Det viktige, når det skal besluttes om søknad om bruksendring og dispensasjon er nødvendig, er om bruken endrer karakter i forhold til hva bygget er oppført for og hva området var regulert til da det ble bygget. Den nye bruken kan enten innebære at bygget brukes til noe annet enn området er regulert til (fra "bolig" til for eksempel "allmenntillegelig formål" (privat sykehjem el)), eller at selve bygget brukes til noe annet enn det ble tillatt som ved oppføringen, for eksempel at bruken medfører at bygget endrer risiko- og brannklasse etter byggeteknisk forskrift til plan- og bygningsloven. Dette vil bero på en konkret vurdering, hvor det bl.a. må ses på om bruken av bygningen medfører en vesentlig endring av konsekvensene for omgivelsene, for eksempel med økt trafikkbelastning og parkeringsbehov, nattrafikk, økt støy og lignende.

Vi vil for ordens skyld understreke at i saker om bruksendring er det viktig å skille mellom vurderingen av om det kreves søknad for endringen, og dernest om kommunen har grunnlag for å nekte eller stille vilkår i bruksendringstillatelsen. Ved vurdering av om det kreves søknad om bruksendringstillatelse sammenlignes eksisterende lovlig bruk med den ønskede nye bruken. Eksisterende lovlig bruk vurderes ut fra reguleringen da tillatelsen ble gitt og innholdet i tillatelsen selv. Det sentrale punktet er altså ikke om kommunen har noe å innvende mot endret bruk, men om kommunen bør

vurdere om den skal komme med innvendinger eller stille vilkår. Vi vil i denne forbindelse vise til vårt brev av 26. februar 2004 hvor departementet understreker de samfunnsmessige interessene som ligger i å opprette asylmottak, og at disse må vektlegges i kommunens vurdering av om tillatelse skal gis etter plan- og bygningsloven. Departementet har vedlagt kopi av brevet av 26. februar 2004.

#### *Avsluttende merknad*

Kommunene har etter pbl. § 1-4 en generell plikt til å føre tilsyn med at plan- og bygningsloven overholdes i kommunen, herunder at søknadspliktige tiltak ikke iverksettes uten at nødvendig tillatelse foreligger. Departementet viser også til pbl. § 25-1 annet ledd som fastsetter at *"Kommunen skal føre tilsyn i slikt omfang at den kan avdekke regelbrudd. Kommunen skal føre tilsyn ved allerede gitte pålegg og når den blir oppmerksom på ulovligheter utover bagatellmessige forhold"*. Kommunen har således som hovedregel plikt til å gripe inn overfor det den vurderer som ulovlige forhold etter plan- og bygningsloven. I denne saken har kommunen, etter en befarings samt korrespondanse med tiltakshaver, vurdert veien og parkeringsplassen for å være et søknadspliktig tiltak etter pbl. § 20-1, og som, for å komme i lovlige former, vil kreve tillatelse fra bygningsmyndighetene.

Når en plikt allerede følger av lov eller forskrift, vil det at myndigheten påpeker at plikten ikke er oppfylt, ikke være "bestemmende" for pliktens eksistens eller innhold. At tiltakshaver/klager i praksis kan føle seg bundet av bygningsmyndighetens syn, medfører ikke at det automatisk er stiftet en ny plikt for tiltakshaver, se her bl.a. uttalelse fra Lovavdelingen, sak 1998/554, hvor Lovavdelingen kom til at reaksjonsformen "påpeking av plikt" ikke var enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

For ordens skyld nevnes at departementet også i tidligere saker har lagt til grunn at vurdering av søknadsplikt ikke er et enkeltvedtak, bl.a. i sak 04/2780 hvor departementet uttalte følgende:

*"I det aktuelle tilfelle har kommunen tatt stilling til prosessen i den kommunale saksbehandlingen, nærmere bestemt om tiltaket krever søknad eller melding, en avgjørelse som faller utenfor lovens rettighets- og pliktbegrep. Det er på det rene at en slik prosessledende beslutning ikke omfattes av klageadgangen."*

Med hilsen

Ole Molnes (e.f.)  
avdelingsdirektør

Else-Karin Øvernes  
seniorrådgiver

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.*