



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 109 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidige endringer i plan- og bygningsloven (tiltak for å avhjelpe konsekvenser av covid-19)

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 12. mai 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

I denne proposisjonen fremmer Kommunal- og moderniseringsdepartementet forslag til midlertidige endringer i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Det foreslås en ny midlertidig bestemmelse i plan- og bygningsloven, § 20-9. Formålet med forslaget er å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 ved å legge til rette for at kommunene kan fatte raske avgjørelser om tiltak som er nødvendige for å oppfylle restriksjoner, råd og anbefalinger som myndighetene har fastsatt eller gitt for å begrense smittespredning. Dette kan bidra både til å opprettholde nødvendig kapasitet i helse- og omsorgstjenesten, og en trygg gjenåpning av viktige tjenester som skoler og barnehager.

Etter forslaget kan kommunene gi midlertidig unntak fra krav til søknad og tillatelse for bruksendring og plassering av midlertidige byggverk som skal brukes til helse- og omsorgstjenester, barnehage, skole, barneverninstitusjoner, krisesentre og krisesentertilbud, familievernkontor, innkvartering av asylsøkere, fengsel og varetekt.

Det er i bestemmelsen gjort unntak fra plan- og bygningsloven § 1-6 annet ledd, som blant annet innebærer at midlertidige tiltak kan gjennomføres i strid med plan uten at det er nødvendig å søke særskilt om dispensasjon. Erfarings-

messig er det dette som forårsaker de største forsinkelsene. Mest aktuelt vil det trolig være å bruke bestemmelsen til å gjennomføre bruksendring i strid med arealplan.

Bestemmelsen skal ikke ivareta kommersielle interesser. Det er derfor lagt opp til at det i utgangspunktet kun er offentlige myndigheter som kan be kommunen om unntak. Det er likevel foreslått at også private tilbydere innen helse, barnehage, skoler og krisesentertilbud kan anmode om unntak. Det må ved eventuell anmodning, legges ved en anbefaling eller tilsvarende fra kommuneoverlege, helseforetak eller regionalt helseforetak om at tiltaket er nødvendig for å begrense spredning av smitte.

Kommunen kan avslå anmodning om unntak dersom de vurderer at bygningen utgjør fare for liv og helse, eller dersom tiltaket kan føre til fare for skade på miljøet eller kulturminner eller tap av naturmangfold eller dyrkbar eller dyrket jord. Kommunen kan gi tidsbegrenset unntak med varighet inntil ett år.

Forslaget innebærer videre at det gjøres unntak fra enkelte bestemmelser i grannelova ved bruk av unntaksbestemmelsen i plan- og bygningsloven. Unntakene gjelder grannelova §§ 6-8 om varsling og granneskjønn. I tillegg foreslås det at ved bruk av fullmaktsbestemmelsen, kan ikke retting etter grannelova § 10 kreves, selv om skaden eller ulempen overstiger grannelova sin tålegrense. Nabo har

likevel krav på vederlag for den skade og ulempe han eventuelt måtte bli påført.

Det legges opp til at Kongen kan gi tidsbegrensede forskrifter til gjennomføring av bestemmelsen.

2 Bakgrunnen for forslaget

Behovet for midlertidig unntak

Utbruddet av covid-19 er erklært som et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom etter smittevernloven, og er av en slik karakter at det er fare for at det kan true folkehelsen. For å begrense smittespredning og unngå at kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten blir overbelastet, er det fastsatt en rekke restriksjoner og tiltak. De samlede tiltakene om blant annet fysisk avstand, karantene og isolasjon er regulert i Forskrift 27. mars nr. 470 om smitteverntiltak ved koronautbruddet (Covid-19-forskriften), som er fastsatt med hjemmel i smittevernloven og helseberedskapsloven. Det er foreløpig anbefalt å holde avstand på minst en meter, og unngå samlinger med mer enn fem personer. For å overholde disse kravene kan det raskt oppstå behov for å ta i bruk eksisterende bygg eller plassere midlertidige bygg for å begrense smittespredning av covid-19, og derigjennom avlaste kapasiteten på sykehus.

Departementet vedtok 16. mars 2020 en midlertidig forskrift som gir enkelte unntak fra plan- og bygningsloven for bygg som skal brukes til helse- og omsorgstjenester. Forskriften er hjemlet i plan- og bygningsloven. Flere sykehus har allerede benyttet seg av mulighetene for unntak blant annet for plassering av midlertidige brakker til bruk som legevakt. Det er også flere tilfeller av at det er gitt unntak for etablering av midlertidige luftveisklinikker.

Innspill departementet har mottatt har avdekket at det er behov for å kunne gjøre unntak fra plan- og bygningsloven også for andre formål enn helse- og omsorg, deriblant barnehage, skole, barneverninstitusjoner, krisesentre og krisesentertilbud, familievernkontor, innkvartering av asylsøkere og fengsel. Det er viktig at tjenestetilbudet er i samsvar med de krav som følger av Covid-19-forskriften til fysisk avstand for å begrense smittespredning og beskytte liv og helse. Dette gjelder blant annet karantene- og isolasjonsplikt og tilrådinger om å unngå personlig kontakt. En slik situasjon kan potensielt oppstå både barneverninstitusjoner, krisesentre og asylmottak. Familievern-

kontorene kan samme behov for ivaretagelse av krav til fysisk avstand oppstå, spesielt i felleslokaler som for eksempel venterom eller dersom møterommenes areal ikke er tilstrekkelig.

Innenfor rammene av gjeldende plan- og bygningslov og den midlertidige forskriften, er det vanskelig i tilstrekkelig grad å sikre raske nok prosesser dersom det oppstår en akutt situasjon. En utfordring med forskriften er at det ikke er hjemmel i plan- og bygningsloven til å gjøre unntak fra for eksempel krav til grunnlagt søknad om dispensasjon fra arealformål i plan eller planbestemmelser. Det er ikke uvanlig at det ved selv kortvarig bruksendring av bygning eller del av bygning, kan være nødvendig med dispensasjon. Departementet er kjent med tilfeller hvor behovet for rask avgjørelse i en akutt situasjon har ført til at plan- og bygningslovens regler ikke har blitt fulgt. Et eksempel på dette var en sak hvor det var anmodet om unntak for bruksendring av lager til parkering for helsepersonell, slik at de ansatte kunne unngå smittefare ved bruk av kollektivtransport. Bruksendringen var i strid med plan, og krevde innsending av grunnlagt dispensasjon. Slik søknad ble ikke sendt inn. På grunn av den akutte situasjonen innvilget likevel kommunen midlertidig dispensasjon. Dette er ikke en unik situasjon. Med dette forslaget vil kommunene få det handlingsrommet som er nødvendig for å sikre raske avgjørelser uten å måtte bryte plan- og bygningsloven.

Departementet har vurdert muligheten for å fastsette midlertidige forskrifter med hjemmel i midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven). Koronaloven har varighet på én måned, og det er ikke lagt opp til forlengelse av loven utover 27. mai 2020. Det er uvisst hvor lenge utbruddet av covid-19 vil vare, og hvordan den videre utviklingen vil være. Det kan ikke utelukkes at tiltak som krav til fysisk avstand, karantene og isolasjon må opprettholdes ut 2020. Det er viktig at eventuelle lovendringer, selv om de skal være midlertidige, er forutsigbare for kommunene og andre som blir berørt av dem. Departementet vurderer dermed at det er behov for at unntaksbestemmelsene kan gjelde over et noe lengre tidsrom enn hva som vil være mulig for forskrifter fastsatt med hjemmel i koronaloven.

Departementet fremmer på denne bakgrunn forslag til midlertidig unntak fra krav i plan- og bygningsloven for å avhjelpe konsekvenser av covid-19.

Rettstilstanden i Sverige

Den svenske plan- og bygglagen har særskilte bestemmelser som gir regjeringen hjemmel til å fastsette tidsbegrensede forskrifter om unntak fra loven dersom det oppstår ekstraordinære situasjoner som for eksempel naturkatastrofe og omfattende asyltilstrømning.

7. april 2020 fremmet den svenske regjeringen Proposition 2019/20:152 *Undantag från plan- och bygglagen vid spridning av en samhällsfarlig sjukdom*, til riksdagen med forslag til endring i plan- og bygglagen. Forslaget går ut på å gi regjeringen varig hjemmel til å fastsette tidsbegrensede forskrifter om unntak fra krav i loven for bygg som skal brukes til helsetjenester (sykehus, pasientmottak med mer) ved utbrudd av smittsom allmennfarlig sykdom. Den foreslåtte lovendringen skal etter planen tre i kraft 1. mai 2020. Ettersom det allerede er satt i gang arbeider med å etablere feltsykehus, og det ikke kan utelukkes behov for å etablere flere bygg innen lovendringen trer ikraft, er det lagt opp til at forskrifter gitt i medhold av bestemmelsen gis tilbakevirkende kraft, og gjelder fra 15. mars 2020. Unntak fra loven er gitt i *Förordning om undantag från plan- och byggregler för tillfälliga vårdbyggnader till följd av sjukdomen covid-19*. Det er blant annet gitt unntak fra krav til søknad og tillatelse, også rivetillatelse og marklov (eksempelvis ved terrengendringer), avstandsbestemmelser, utforming, støy, energi, heis og krav i plan.

Lovforslaget og förordningen ble vedtatt av riksdagen 24. april 2020.

3 Innspill til lovarbeidet og høring

Departementet har i forbindelse med lovarbeidet fått foreløpige innspill fra *Advokatforeningen* og *KS*. *KS* innhentet innspill fra flere kommuner.

Foreløpige tilbakemeldinger tyder på at kommunene mener den midlertidige forskriften av 16. mars for bygninger som skal brukes til helse- og omsorgstjenester, fungerer. Samtidig peker kommunene på at covid-19-utbruddet og de omfattende følgene dette har fått for samfunnet, viser at det er behov for en beredskapshjemmel i plan- og bygningsloven som gjør dem bedre i stand til å håndtere akutte situasjoner. Det ble også gitt innspill om at det er formål utover helse- og omsorgstjenester hvor det kan være behov for raskere prosesser som følge av covid-19. Dette omfatter blant annet fengsel, barnehage, skole og innkvartering av asylsøkere.

Det er videre en utfordring med den midlertidige forskriften av 16. mars 2020 at det ikke er hjemmel i plan- og bygningsloven for å gi unntak fra krav i plan. Det kan for eksempel være nødvendig å søke om dispensasjon etter § 19-2 fra planformål for kortvarig bruk av idrettshall til luftveisklinikk. Søknad om dispensasjon skal være grunnlagt, og vilkårene er både omfattende og strenge. Erfaringsmessig er det derfor krav i plan som kan skape de største utfordringene, og dermed forsinke avgjørelser i en akutt situasjon.

Unntak fra plan- og bygningsloven i forbindelse med covid-19 er i dag gitt gjennom to separate midlertidige forskrifter om unntak for bygg som skal brukes for henholdsvis helse- og omsorgstjenester og innkvartering av asylsøkere. Dette gjør det vanskelig både for kommunene og brukerne å få oversikt over regelverket. En bestemmelse i plan- og bygningsloven om unntak fra plan- og bygningsloven i forbindelse med covid-19, vil gjøre midlertidig forskrift av henholdsvis 16. mars 2020 og 8. april 2020 overflødige. Dette vil gjøre det enklere å få oversikt og se sammenheng mellom forskjellige regler, og derigjennom bidra til mer forutsigbar og lik praktisering i kommunene.

Det er også fremholdt at det er Stortinget som bør vedta unntak fra lover, og at drøftelsene som gjerne inngår i en lovgivningsprosess er egnet til å skape mindre tolkningstvil og dermed bidra til mer enhetlig praktisering.

4 Høringen

Lovforslaget ble sendt på forkortet offentlig høring 24. april 2020 med høringsfrist 28. mai 2020 kl. 16.00. Forslaget ble sendt direkte til følgende høringsinstanser:

Fylkesmannsembetene
Helsedirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Landbruksdirektoratet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Regelrådet
Sysselmannen på Svalbard
Utdanningsdirektoratet
Sametinget
Kommunene
Longyearbyen lokalstyre
Advokatforeningen
KS
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Private barnehagers landsforbund

Departementet mottok 13 høringsvar. Følgende avga høringsvar: *Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Helse Sør-Øst RHF, Norges vassdrags- og energidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Bergen kommune, Bærum kommune, Oslo kommune, Longyearbyen lokalstyre, Advokatforeningen, Arkitektbedriftene i Norge, Fellesforbundet og KS.*

Høringsinstansene støtter i det alt vesentligste forslaget. På bakgrunn av høringsvarene har departementet foretatt enkelte mindre endringer sammenlignet med forslaget som ble sendt på høring. En mer detaljert redegjørelse for høringsinnspillene er gitt nedenfor.

5 Unntak fra krav i loven for å avhjelpe konsekvenser av covid-19

5.1 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven har ikke egne særregler som sikrer raskere prosesser ved kriser. Er det for eksempel behov for å ta i bruk en idrettshall til helsetasjon, feberklinikk eller tilsvarende, krever det søknad om tillatelse og i utgangspunktet også dispensasjon fra plan. Dette gjelder selv om den endrede bruken er ment å være kortvarig for å dekke et akutt behov. Plassering av midlertidige bygninger, som for eksempel brakker og telt, er unntatt fra krav til søknad og tillatelse såfremt de ikke skal stå lenger enn to måneder. Er det behov for plassering utover dette, er det nødvendig med søknad om tillatelse. Dersom arealplan har forbud mot plassering av midlertidige bygninger, vil det være nødvendig å søke om dispensasjon fra plan, uavhengig av hvor kort eller lenge tiltaket skal stå.

Plan- og bygningsloven skiller mellom ulike søknadstyper. Det er tiltak som kan behandles som såkalte «enkle tiltak» hvor kommunen har tre uker på å behandle søknaden. Vilårene for dette er blant annet at tiltaket ikke krever samtykke, tillatelse eller uttalelse fra andre myndigheter eller at det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere. Det kan heller ikke være behov for dispensasjon fra plan, lov eller forskrift. Dersom kommunen ikke overholder treukersfristen, anses tillatelse for gitt.

De fleste søknader om tillatelse behandles imidlertid etter de ordinære saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven. Dette innebærer blant annet at naboer og gjenboere skal ha minst to uker til å komme med merknader til søknad om

tillatelse til bruksendring og/eller dispensasjon. Kommunen har i utgangspunktet 12 uker på å behandle søknader som omfatter både søknad om bruksendring og dispensasjon fra plan og/eller krav i loven (for eksempel tekniske krav eller krav til avstand fra nabogrense). Er tiltaket avhengig av tillatelse eller samtykke fra andre sektormyndigheter, for eksempel Arbeidstilsynet eller vegmyndighetene, har disse fire uker på å gi tillatelse eller samtykke. Denne fristen kommer i tillegg til 12-ukersfristen. Kommunen kan ikke gi igangsettingstillatelse før slikt samtykke eller tillatelse foreligger. Vedtak etter plan- og bygningsloven kan påklages. Klagefristen er tre uker fra man er gjort kjent med vedtaket. Kommunen har åtte uker på å forberede og oversende klagen til Fylkesmannen, som har 12 uker på å behandle og avgjøre saken.

Det er i tillegg en rekke tekniske krav som må oppfylles. Ved tidsbestemt bruksendring, selv kortvarig, må bygningen eller den delen av bygningen som skal endres, oppfylle dagens krav i plan- og bygningsloven og byggeteknisk forskrift.

Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven

Som det følger av fremstillingen ovenfor, kan det innenfor rammene av ordinær saksbehandling etter plan- og bygningsloven, være vanskelig å ivareta behovet for raske avgjørelser dersom det oppstår en akutt situasjon. For å avhjelpe situasjonen noe, vedtok departementet 16. mars 2020 Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven i forbindelse med Covid-19-pandemien. Forskriften er hjemlet i ulike forskriftsbestemmelser etter plan- og bygningsloven, og gjelder frem til 1. januar 2021.

Den midlertidige forskriften av 16. mars 2020 gir blant annet myndighet til kommunene til å fatte vedtak om å unnta tidsbestemt bruksendring av byggverk og plassering av midlertidige byggverk som skal brukes til helse- og omsorgstjenester, fra krav om søknad og tillatelse og nabovarsel. Forskriften har imidlertid en rekke klare begrensninger, blant annet fordi den er begrenset til helse- og omsorgstjenester og fordi plan- og bygningsloven ikke har nødvendige hjemler for i forskrift å unnta fra krav i plan eller kravene som gjelder for dispensasjon. Erfaringsmessig er det dette som utgjør den mest tidkrevende utfordringen.

Midlertidig forskrift om byggverk for innkvartering av asylsøkere mv.

Utlendingsdirektoratet har ansvaret for innkvartering av utlendinger som søker beskyttelse (asylsøkere). Botilbudet må være i samsvar med vedtatte krav til fysisk avstand for å begrense smittespredning og beskytte liv og helse, jf. Covid-19-forskriften. Dette gjelder blant annet karantene- og isolasjonsplikt og tilrådinger om å unngå personlig kontakt. Det er også nødvendig å ta hensyn til særlig risikoutsatte grupper. For å overholde disse kravene, kan behovet for innkvarteringskapasitet brått øke. For å kunne sette Utlendingsdirektoratet i stand til å skaffe til veie innkvartering som oppfyller krav for å begrense smittespredning av covid-19, ble det 8. april vedtatt Midlertidig forskrift om byggverk for innkvartering av asylsøkere mv. som følge av utbrudd av covid-19 (heretter asylinnkvarteringsforskriften), hvor unntakene som følger av midlertidig forskrift av 16. mars også gjøres gjeldende for asylmottak. Forskriften er vedtatt med hjemmel i koronaloven.

5.2 Departementets forslag

5.2.1 Midlertidig bestemmelse om unntak fra krav i loven

Departementet fremmet forslag til ny bestemmelse i plan- og bygningsloven, § 20-9, og en mindre endring i § 1-6 tredje ledd. Forslaget er bygget opp etter samme mønster som plan- og bygningsloven §§ 20-7 og 20-8, som er særskilte unntakshjemler. Ettersom departementet har mottatt tilbakemeldinger om at midlertidig forskrift av 16. mars 2020 ser ut til å fungere og kommunene har opparbeidet seg en viss erfaring med den, valgte departementet å utforme lovforslaget mest mulig i tråd med innholdet i forskriften. I korte trekk går lovforslaget ut på følgende:

- Kommunene gis myndighet til å gi tidsbegrenset unntak fra krav til søknad og tillatelse for bruksendring og plassering av byggverk som skal stå lenger enn to måneder.
- Unntak kan gis med varighet inntil ett år, og gjelder for bygg som er nødvendig til bruk for helse- og omsorgstjenester, innkvartering av asylsøkere, barnehage, skole, fengsel og varetekt.
- Kommunene har fem dager på å behandle anmodning om unntak. Overholdes ikke fristen, kan tiltaket settes i gang på tiltakshavers risiko.

- Dersom det oppstår en akutt situasjon som innebærer at selv fristen på fem dager blir for lang, kan anmodning om unntak sendes på e-post eller sms, og kommunen må behandle denne samme dag.
- Kommunen kan bare avslå anmodning om unntak dersom bygget som skal bruksendres vil utgjøre fare for liv og helse, eller tiltaket fører til skade på miljøet, kulturminner eller tap av naturmangfold, dyrket eller dyrkbar jord.
- Kongen kan gi tidsbegrensede forskrifter til gjennomføring av bestemmelsen.
- Den foreslåtte bestemmelsen skal ha varighet frem til 1. januar 2021.

5.2.2 Høringsinstansenes syn

13 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. *Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Helse Sør-Øst RHF, Norges vassdrags- og energidirektorat og Bærum kommune* gir ikke direkte uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke. De øvrige høringsinstansene, *Fylkesmannen i Rogaland, Utlendingsdirektoratet, Bergen kommune, Oslo kommune, Longyearbyen lokalstyre, Advokatforeningen, Arkitektbedriftene i Norge, Fellesforbundet og KS*, støtter i all hovedsak lovforslaget. De fleste merknadene gjelder behov for klargjøringer. Det er også gitt forslag til enkelte endringer og presiseringer.

Fylkesmannen i Rogaland mener det er behov for å tydeliggjøre at oppføring av nye bygninger ikke omfattes av «midlertidige byggverk». Fylkesmannen har også enkelte reservasjoner knyttet til at det gjøres unntak fra § 1-6. De ber om at det i veiledning klargjøres at dette ikke innebærer at det er mulig å sette til side hele plan- og bygningslovgivningen. Fylkesmannen påpeker videre at forvaltningslovens generelle klagefrist på tre uker gjelder, og at dette innebærer at det i prinsippet kan ta opp mot fire uker før kommunen har tatt stilling til klagen. *Fylkesmannen i Troms og Finnmark* bemerker blant annet at det er uklart om unntak etter § 20-9 vil påvirke adgangen til å på et senere tidspunkt gi tillatelse til midlertidige tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-2 bokstav c, og at dette bør klargjøres. Merknadene fra *Helse Sør-Øst RHF* synes i første rekke å gjelde forslag om tidsbegrenset forskrift, som ble sendt på høring parallelt med lovforslaget. Helse Sør-Øst bemerker at dersom det er aktuelt å utvide varigheten av forslaget utover 1. januar 2021, må det sendes på ny høring for å fange opp erfaringer.

Bergen kommune mener fristen som er gitt i hastesituasjoner, hvor kommunen plikter og fatte avgjørelse samme dag som anmodning om unntak

er mottatt, er utfordrende. De ber om at det foretas en presisering i bestemmelsen, som avklarer hvordan kommunene skal håndtere anmodninger som kommer inn ved arbeidsdagens slutt eller i helgene. Tilsvarende problemstilling er tatt opp av *KS. Bærum kommune* ber departementet blant annet klargjøre hvilken hjemmel som brukes til å avslå unntak siden henvisningen til § 1-6 innebærer at arealformål i kommuneplanens arealdel, og reguleringsformål i reguleringsplaner ikke gjelder for covid-19-tiltak. Bærum kommune mener videre at det må klargjøres om et eventuelt avslag innebærer at tiltaket må undergis ordinær saksbehandling, eller om det betyr at tiltaket heller ikke kan godkjennes på grunnlag av ordinær søknad. Kommunen mener også at det bør tas inn et forbehold om at tidligere lovlig bruk bare kan gjenopp- tas dersom det ikke er utført søknadspliktige endringer i byggverket, og dersom plangrunnlaget ikke er endret i løpet av den periode bruk som covid-19-tiltak har vært godkjent etter § 20-9 første ledd. *Oslo kommune* ber om at Midlertidig forskrift av 16. mars om unntak fra plan- og bygningsloven og Midlertidig forskrift av 8. april om innkvartering av asylsøkere oppheves dersom forslaget vedtas, for å unngå å skape forvirring. *Longyearbyen lokalstyre* ber om at bestemmelsen gjøres gjeldende på Svalbard, særlig for å sikre at skole og barnehage skal kunne overholde smittevernreglene. De ser imidlertid at henvisningen til § 1-6 vil stride med Svalbardmiljøloven § 58 siste ledd, som innebærer at en virksomhet i strid med planen ikke kan igangsettes uten at planen endres, og ber departementet vurdere muligheten for å gjøre unntak fra Svalbardmiljøloven § 58 siste ledd.

Arkitektbedriftene forutsetter at bygg ikke blir permanente uten å gjennomgå en alminnelig byggesaksbehandling i etterkant, blant annet med krav om oppfylle byggteknisk forskrift fullt ut. *Fellesforbundet* påpeker viktigheten av god og tett oppfølging rundt oppføring av midlertidige byggverk for å unngå at forenklinger fører til smutthull som kan utnyttes av useriøse og kriminelle. *KS* har foreslått en rekke mindre endringer og presiseringer, deriblant at det vil være enklere for brukerne om adgangen til å fravike plan gjennom en formulering i § 20-9 i stedet for å endre § 1-6.

5.2.3 Departementets vurdering

På bakgrunn av høringsinnspillene opprettholder departementet forslaget langt på vei slik det ble fremmet. For å imøtekomme merknader fra høringsinstansene foreslår departementet enkelte endringer og presiseringer i bestemmelsen.

Selv i akutte situasjoner bør ordinære prosesser og ansvarsfordeling opprettholdes så langt det er mulig. Hovedregelen er og skal være at plassering av midlertidige bygninger utover to måneder og tidsbestemt bruksendring underlegges ordinær saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen er således ikke et generelt unntak, men en sikkerhetsventil som kan benyttes dersom det som følge av covid-19 oppstår behov for rask behandling. Departementet foreslår å beholde og videreføre ansvarsfordelingen som følger av plan- og bygningsloven, det vil si at myndighet til å gi unntak ligger hos kommunen. Dette bygger opp under nærhetsprinsippet, som går ut på at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Forslaget ivaretar også hensynet til det lokale selvstyret, jf. kommuneloven § 2-1.

Etter § 20-9 kan kommunen gi unntak fra krav til søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven § 20-2 for plassering av midlertidige bygninger som skal stå lenger enn to måneder, og for tidsbestemt bruksendring. I tilknytning til § 20-9 foreslo departementet å gjøre unntak fra § 1-6 annet ledd gjennom en mindre endring i § 1-6 tredje ledd. Det følger av § 1-6 annet ledd at «[i]verksetting av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse. Dette gjelder også hvis tiltaket er unntatt fra søknadsplikt etter §§ 20-5 og 20-6».

Av NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planlovutvalgets utredning med lovforslag, fremgår det at bestemmelsens annet ledd

«forklarer sammenhengen mellom plan og byggesak, og arealplaners betydning for avgjørelse av søknader om tillatelse og melding. Også her videreføres dagens system uten endring. At dette er systemet følger i dag, noe indirekte, av reglene i lovens kapittel XV og XVI, særlig § 95 nr. 2, foruten av reglene om virkningene av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i henholdsvis § 20-6 og § 31. Forslaget er ment å gjøre dette viktige punktet vesentlig tydeligere enn det er i dag. Siste punktum klargjør noe som kommer særlig dårlig fram i dagens lov, nemlig at rettsvirkningen av en plan gjelder også for tiltak som ikke omfattes av reglene om tillatelse eller melding».

Forslaget til endring i § 1-6 tredje ledd vil blant annet gjøre det mulig å kunne gjennomføre tidsbestemt bruksendring tiltak i strid med arealplan uten at det utløser behov for grunnlagt søknad om dispensasjon. Eksempel på dette kan være bruk av idrettshall til legevakt eller militærleir til innkvartering av asylsøkere. De øvrige unntak fra krav i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter for midlertidige tiltak i tilknytning til covid-19, er gitt i § 20-9 og tidsbegrenset forskrift til bestemmelsen.

Høringsinstansene er stort sett positive til forslaget om mindre endring i § 1-6 tredje ledd. Departementet er imidlertid enig med høringsinstansene som mener det vil være enklere for brukerne om unntaket fra § 1-6 fremgår direkte av § 20-9. Departementet har derfor imøtekommet dette innspillet.

Gir kommunen unntak etter plan- og bygningsloven § 20-9, innebærer dette at tiltaket straks kan gjennomføres. En konsekvens av at det gis unntak fra krav til søknad, er at det ikke kan stilles krav om bruk av ansvarlige foretak og innsending av erklæring om ansvarsrett. Det er da tiltakshaver alene som er ansvarlig for at tiltaket utføres i samsvar med krav som følger av plan- og bygningslovgivningen, herunder også forhold som berører andre myndigheter. Det er dermed tiltakshaver selv som har ansvaret for at tiltaket ikke kommer i strid med annet regelverk, som for eksempel kulturminneloven, jordloven, folkehelseloven eller veglova. Departementet bemerker kort at tilsvarende system gjelder når kommunen gir unntak fra krav til søknad etter plan- og bygningsloven § 20-5 første ledd bokstav g), se § 20-5 siste ledd. Bestemmelsen innebærer ikke annet ansvar for tiltakshaver enn det som allerede følger av plan- og bygningsloven § 23-1.

Tiltak som er omfattet av bestemmelsen

Bestemmelsen gjelder for tidsbestemt bruksendring og plassering av midlertidige bygninger med varighet inntil ett år, og er avgrenset til noen få utvalgte formål.

Høringsforslaget bruker begrepet tidsbestemt bruksendring av byggverk og plassering av midlertidige byggverk. Enkelte av høringsinstansene har gitt uttrykk for at begrepet byggverk er uklart, og bør presiseres. Departementet bemerker at det følger av langvarig praksis at byggverk er en samlebetegnelse for bygninger, anlegg og konstruksjoner. For å unngå tvil om begrepsbruken, foreslår departementet at begrepet byggverk erstattes med bygninger.

Det er videre pekt på at det bør klargjøres at formuleringen plassering av midlertidige bygninger ikke omfatter oppføring av bygninger. Departementet bemerker at plan- og bygningsloven skiller mellom *oppføring* av bygning, konstruksjon og anlegg, se § 20-1 første ledd bokstav a) og *plassering* av midlertidige bygninger, konstruksjoner og anlegg, jf. bokstav j). Dersom departementet hadde ment å omfatte oppføring av nye bygninger, ville begrepet «oppføring» blitt brukt i stedet for eller i tillegg til «plassering av». Forslaget til § 20-9 er videre kun ment å gjelde for tiltak med varighet inntil ett år. Det er ikke åpnet for forlengelse utover dette. Er det ønskelig eller nødvendig med lengre varighet enn ett år, må bruksendringen eller plasseringen underlegges ordinær saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Ettersom unntak etter forslaget kun kan gis for ett år, mener departementet det er lite sannsynlig eller realistisk med oppføring av en helt ny bygning. Departementet ser det uansett ikke som ønskelig at det føres opp nye bygninger etter dette forslaget, ettersom dette kan innebære at bygningen blir stående permanent uten at det oppfyller de krav som ellers gjelder for nye bygninger. Vel så alvorlig er det at bygningen, hvis denne blir stående permanent, kan vanskeliggjøre gjennomføring av plan. Departementet fastholder derfor at unntaket begrenses til å gjelde for tidsbestemt bruksendring og plassering av midlertidige bygninger, jf. formuleringen «plassering av». Midlertidige bygninger vil i denne sammenheng kunne omfatte for eksempel modulbasert beredskapssykehus, skolepaviljonger, barnehagebrakker og test-sentertelt. Dette er bygninger som enkelt kan plasseres uten særskilt skade for miljøet eller omgivelsene, og senere fjernes når behovet for unntak ikke lenger er til stede.

Når behovet for unntak er borte, skal tiltakshaver sørge for øyeblikkelig opphør av den midlertidige bruken. Departementet har tillit til at tiltakshaver, som i all hovedsak er kommunale og statlige myndigheter, sørger for å avslutte tiltakene straks de ikke lenger er nødvendige. Kommunen har uansett mulighet til å følge opp forholdet og gi pålegg om retting, dersom dette skulle være nødvendig.

Bestemmelsen er avgrenset til å gjelde for bygninger som skal brukes til helse- og omsorgstjenester, barnehage, skole, innkvartering av asylsøkere og plassering av innsatte i fengsel. Under høringen mottok departementet også innspill om at barneverninstitusjoner, krisesentre og krisesenter-tilbud og familievernkontor bør omfattes. Det er i den forbindelse vist til at tjenestetilbudet må være i

samsvar med vedtatte krav til fysisk avstand for å begrense smittespredning og beskytte liv og helse, jf. Covid-19-forskriften. Dette gjelder blant annet karantene- og isolasjonsplikt og tilrådinger om å unngå personlig kontakt. En slik situasjon kan potensielt oppstå både på en institusjon og et familievernkontor. Både for barneverninstitusjoner og krisesentre vil forslaget kunne bidra til å forenkle prosessen ved tidsbestemt bruksendring for å kunne få på plass tilstrekkelig antall bygninger som vil, ved behov for ivaretagelse av krav til fysisk avstand, dekke institusjonens opprinnelige plasskapasitet og for å begrense smittespredning. Det er videre pekt på at samme behov for ivaretagelse av krav til fysisk avstand også gjelder for familievernkontor, spesielt i felleslokaler som for eksempel venterom eller dersom møterommenes areal ikke er tilstrekkelig. Høringsinnspillet er på denne bakgrunn imøtekommet.

Departementet har også vurdert om den foreslåtte unntaksbestemmelsen blir mer operativ dersom den utvides til å omfatte alle typer formål, så lenge det aktuelle tiltaket har tilknytning til covid-19-utbruddet. Departementet har imidlertid kommet til at bestemmelsen bør avgrenses til noen få formål. Dersom den skal omfatte alle typer formål, kan det føre til både tolkningsutfordringer og økt ressursbruk for kommunene.

Forslaget til bestemmelse skal ikke ivareta kommersielle interesser. Unntak kan derfor i utgangspunktet bare gis på bakgrunn av skriftlig anmodning fra offentlige myndigheter. Dette kan være kommunal, fylkeskommunal eller statlig myndighet. For helse- og omsorgstjenester vil dette for eksempel kunne være kommuneoverlege, fylkeslege, helseforetak eller regionalt helseforetak. For barnehager og grunnskoler er det kommunen som kan anmode om unntak, mens for videregående skoler er det fylkeskommunen. For barnevernsinstitusjoner, krisesentre og krisesentertilbud og familievernkontor, kan anmodningen fremsettes blant annet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet eller Barne-, ungdoms- og familieetaten. For asylmottak vil det normalt være Utlendingsdirektoratet som anmoder om unntak, men det kan også være Politiets Utlendingsenhet. For byggverk som brukes til fengsel eller varetekt, vil rett myndighet kunne være Kriminalomsorgen. Private tilbydere av helsetjenester, barnehage- og undervisning og krisesentertilbud kan også be om unntak dersom dette knytter seg til avlastning eller supplering av offentlige myndigheters oppgaver i forbindelse med covid-19. De må i så fall legge frem vurdering eller annen bekreftelse fra kommuneoverlege, helseforetak

eller regionalt helseforetak som underbygger at tiltaket er nødvendig for å begrense spredning av smitte.

Det er viktig at kommunen er kjent med tiltak som etableres. Det vil gjøre det mulig for bygningsmyndighetene å følge opp med tilsyn og eventuell ulovlighetsoppfølging av bruken når behovet for unntak har falt bort. For å sikre sporbarhet stilles det derfor krav om at det må anmodes skriftlig om unntak. Kravet til skriftlighet kan ivaretas gjennom bruk av e-post. Departementet er kjent med at det er ulik praksis i kommunene med hensyn til hva som kreves av dokumentasjon når det er gitt unntak etter midlertidig forskrift av 16. mars 2020. Enkelte kommuner har for eksempel akseptert at det kun sendes inn et enkelt kartutsnitt. Departementet mener det er nødvendig at kravene til hvilke opplysninger som skal inngå ved anmodning om unntak, praktiseres så likt som mulig. Etter departementets vurdering bør det være tilstrekkelig at anmodningen inneholder informasjon om blant annet tiltakshaver, eiendommen, hva tiltaket går ut på (tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger) og antatt varighet. Tiltakshaver skal også legge ved en erklæring om at vilkårene som er gitt i bestemmelsen er oppfylt. Det nærmere innholdet til anmodning om unntak framgår av forslag til tidsbegrenset forskrift til bestemmelsen.

Av høringsforslaget følger det at kommunen bare kan avslå anmodning om unntak dersom tiltaket vil føre til fare for liv og helse, eller fare for skade på miljø, kulturminner, naturmangfold eller tap av dyrket eller dyrkbar jord. Hensikten med en så tydelig bestemmelse for når anmodning kan avslås, er for det første å lette kommunenes saksbehandling, samtidig som de beholder mulighet til å avslå tiltak som de mener er uforsvarlige, og for det andre sikre forutsigbarhet for gjennomføring av nødvendige tiltak. Departementet ser imidlertid at formuleringen «kan bare avslå» blir upresis ettersom unntak heller ikke kan gis dersom det anmodes om unntak for andre formål enn det som følger av bestemmelsen. Anmodning om unntak skal da formelt sett avvises. Tilsvarende gjelder dersom det ved anmodning fra private tjenestetilbydere, ikke er lagt ved en vurdering eller anbefaling fra kommuneoverlege eller tilsvarende om at unntak er nødvendig for å begrense smitte.

For å gjøre bestemmelsen enklere, foreslår departementet å omformulere bestemmelsen til at kommunen har plikt til å gi unntak dersom vilkårene for dette etter § 20-9 er oppfylt. Dette samsvarer for øvrig med at plan- og bygningsloven er

en såkalt «ja-lov». Det vil si at kommunen har plikt til å gi tillatelse dersom tiltaket oppfyller krav i loven.

Omformuleringen innebærer ikke noen realitetsendring, men tydeliggjør at kommunen ikke kan gi unntak dersom det aktuelle tiltaket innebærer fare for liv og helse, eller det kan føre til skade på miljø, kulturminner, tap av naturmangfold, dyrket eller dyrkbar jord. Vil for eksempel tidsbestemt bruksendring kunne føre til fare for skade på bygning som i plan er regulert til bevaring, vil det ikke være grunnlag for å gi unntak. Kommunen skal heller ikke gi unntak dersom krav som skal ivareta personsikkerhet ikke er oppfylt, jf. «fare for liv og helse». Eksempel på dette kan være at det er betydelige mangler ved brannsikkerheten til bygningen, eller at bygningen er plassert i et område med betydelig risiko for skred. Kommunen kan derimot ikke nekte å gi unntak av frykt for at tiltaket kan få negative konsekvenser for lokalmiljøet eller kommunens smittevernarbeid.

Dersom kommunen avslår anmodningen, kan tiltakshaver velge å fremme søknad til ordinær behandling etter plan- og bygningsloven.

Frister for saksbehandling av unntak og behandling av klage

Departementet foreslår å lovfeste saksbehandlingsfristene som følger av midlertidig forskrift 16. mars 2020. Dette innebærer at kommunen må ta stilling til anmodning om unntak innen fem virkedager. Virkedager omfatter hverdager inkludert lørdager. Søndager og helligdager er ikke virkedager.

Foreløpige tilbakemeldinger som departementet har mottatt fra kommuner, indikerer at saksbehandlingsfristene som er gitt i den midlertidige forskriften er overkommelige. Departementet gjør imidlertid for ordens skyld oppmerksom på at kommuneloven § 11-8 (hasteparagrafen) sammen med de vanlige reglene om delegering etter kommuneloven §§ 5-6 fjerde ledd og 5-7 fjerde ledd, gir kommunene et stort handlingsrom til å organisere seg slik at det er mulig å treffe nødvendige vedtak for å håndtere utbruddet av covid-19 svært raskt.

Saksbehandlingsfristen begynner å løpe fra kommunen har mottatt søknaden, og kan ikke forlenges. Dersom kommunen ikke overholder fristen, kan tiltakshaver sette i gang arbeidet. Dette betyr ikke at unntak anses som gitt. Kommunen skal like fullt kvittere ut saken og behandle anmodning om unntak også der fristen ikke er overholdt. Kommunens rett til å avslå anmodning

om unntak, er også i behold. Forslaget er bygd opp etter samme mønster som plan- og bygningsloven § 21-7 sjette ledd, som regulerer rettsvirkninger av tidsfrister.

Departementet kan ikke utelukke at behovet for tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger oppstår så brått at selv saksbehandlingsfristen på fem virkedager er umulig å overholde. Et eksempel på dette kan være at det oppstår en smittesituasjon på et asylmottak eller en barneverninstitusjon. Det er da avgjørende at for eksempel Utlendingsdirektoratet eller Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet settes i stand til å oppfylle forpliktelsene de har, og begrense spredning av smitte. Det kan tenkes ulike måter å sikre dette på. Etter asylinnkvarteringsforskriften som ble vedtatt i medhold av koronaloven, er Utlendingsdirektoratet gitt en hastekompetanse. Denne innebærer at Utlendingsdirektoratet kan gjennomføre tiltak øyeblikkelig og i etterkant sende kommunen melding om tiltaket. Hastekompetansen innebærer en tilsidesettelse av det lokale selvstyret. Samtidig kan dette i en akutt situasjon være nødvendig for å kunne ivareta lovpålagte forpliktelser. Departementet ønsker så langt det er mulig å unngå at myndigheten etter plan- og bygningsloven løftes ut av kommunen. Samtidig må hensynet til folkehelsen og behovet til offentlige myndigheter, som for eksempel Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Utlendingsdirektoratet, ivaretas på en hensiktsmessig måte. Dette vil kreve at kommunen fatter en avgjørelse svært raskt slik at tiltak kan iverksettes for å unngå videre spredning av smitte.

Selv i hastetilfeller er det viktig å sikre sporbarhet. Anmodning om unntak må derfor sendes skriftlig, gjerne ved bruk av e-post. Det kan være en fordel å ta kontakt med kommunen per telefon i forkant av oversendelsen, slik at de er forberedt på å kunne håndtere denne raskt. For å unngå spredning av smitte, er det viktig at nødvendige tiltak gjennomføres raskt. Det legges derfor opp til at kommunen fortrinnsvis fatte vedtak samme dag som de mottar anmodningen. Det kan likevel ikke kreves at kommunen må behandle og avgjøre en anmodning samme dag dersom denne for eksempel kommer på kvelden. Anmodningen må imidlertid behandles neste dag. Det er bevisst brukt begrepet «dag» i motsetning til virkedag. Kommer anmodningen på fredag kveld, så betyr dette at denne må besvares senest neste dag, selv om dette er en lørdag. For å kunne klare å treffe vedtak samme dag eller neste dag, må ordføreren gis en hastekom-

petanse etter kommuneloven § 11-8 jf. § 6-1. Departementet ser at dette er en frist som kan være vanskelig å overholde for kommunen. Samtidig tilsier hensynet til å begrense smittespredning at det ikke vil være forsvarlig å vente med å gjennomføre tiltak. Overholder ikke kommunen fristen, kan derfor tiltakshaver sette i gang tiltaket. Kommunen vil fortsatt kunne avslå dersom vilkårene for dette er oppfylt. Ved avslag må kommunen opplyse om andre byggverk som er egnet og kan brukes midlertidig til det aktuelle formålet. Denne plikten gjelder bare såfremt slike alternativer eksisterer i kommunen.

Unntak fra krav i grannelova

Lov om rettshøve mellom grannar (grannelova) regulerer det privatrettslige forholdet mellom naboer. Loven er ikke harmonisert med plan- og bygningsloven, som er en offentligrettslig lov. Selv om tiltak er lovlige etter plan- og bygningsloven vil naboer med hjemmel i grannelova kunne gå til domstolene og kreve tiltak rettet, herunder fjernet, dersom tiltaket er i strid med grannelova. Etter departementets vurdering vil det i en krisesituasjon være uheldig om grannelova sine regler skal kunne anvendes fullt ut. Det er derfor foreslått unntak fra enkelte av reglene i grannelova ved bruk av unntaksbestemmelsen i plan- og bygningsloven. Unntakene gjelder grannelova §§ 6-8 om varslings og granneskjønn. I tillegg foreslås det at ved bruk av unntaksbestemmelsen i § 20-9, kan ikke retting etter grannelova § 10 kreves, selv om skaden eller ulempen overstiger grannelova sin tålegrense. Nabo har likevel krav på vederlag for den skade og ulempe han eventuelt måtte bli påført. Bestemmelsen er en videreføring av § 3 i asylinnkvarteringsforskriften av 8. april 2020.

Longyearbyen lokalstyre

Longyearbyen lokalstyre har bedt om at § 20-9 skal gjøres gjeldende for Svalbard. Dette for å kunne oppfylle smitteverntiltak for barnehager og skoler. Longyearbyen lokalstyre har vist til at henvisningen til § 1-6, som innebærer at tiltak kan gjennomføres selv om det er i strid med plan, ikke er forenlig med svalbardmiljøloven § 58 fjerde ledd. De har bedt departementet vurdere om det i § 20-9 kan gjøres unntak fra § 58 fjerde ledd.

Departementet vurderer det ikke som aktuelt på nåværende tidspunkt å gjøre unntak fra svalbardmiljøloven § 58 fjerde ledd. Dette fordi bestemmelsen i svalbardmiljøloven ikke bare gjelder for Longyearbyen, men hele Svalbard. Vi har således

ikke oversikt på nåværende tidspunkt om konsekvensene av et slikt unntak. Et eventuelt forslag må utarbeides og sendes på høring i samråd med Klima- og miljødepartementet.

Etter departementets oppfatning vil likevel unntakene som ellers gjelder etter § 20-9, det vil si unntakene fra byggesaksdelen av plan- og bygningsloven, kunne bidra til å sikre noe raskere prosesser dersom det skulle oppstå behov for dette. Bruksendringen eller plasseringen av midlertidige bygninger må imidlertid være i tråd med arealplanen. For ordens skyld understrekes det at Sysselmannen kan gi tillatelse til virksomhet som er i strid med utfyllende bestemmelser i planen, jf. svalbardmiljøloven § 58 fjerde ledd. Bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil for enkelte tilfeller der forholdene for eksempel har endret seg vesentlig etter planens vedtagelse, eller at det foreligger spesielle grunner til at man bør gi tillatelse til noe som planen ellers ikke åpner for. Departementet vil anta at dette kan omfatte utbrudd av covid-19.

For at § 20-9 skal gjelde for Svalbard, må den gjøres særskilt gjeldende, jf. Svalbardloven § 2. Departementet foreslår at paragrafen gjøres gjeldende også for Longyearbyen lokalstyre. Første ledd annet punktum gjøres derimot ikke gjeldende.

5.3 Varighet

Det er usikkerhet med hensyn til hvor lenge covid-19-utbruddet vil vare. Som følge av usikkerheten denne situasjonen innebærer, og behovet for at både kommunene og tiltakshavere skal ha nødvendig forutsigbarhet for å planlegge virksomhet, foreslår departementet at endringene gis varighet fram til 1. januar 2021. Dersom behovet for unntak fremdeles eksisterer etter 1. januar 2021, vil departementet vurdere om det bør fremmes forslag om forlengelse.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Hovedformålet med den tidsbegrensede bestemmelsen er å sikre at staten, fylkeskommuner og kommuner raskt kan gjennomføre påkrevde tiltak ved utbrudd av alvorlig allmennfarlig smittsom sykdom, som covid-19. Dette er nødvendig for å hindre smittespredning, hvilket igjen kan bidra til å avlaste helsevesenet.

Forslaget viderefører ansvarsforholdet som allerede følger av plan- og bygningsloven ved at

det er kommunen som har myndighet til å gi unntak. Dette bygger opp under nærhetsprinsippet, som går ut på at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Forslaget ivaretar også hensynet til det lokale selvstyret, jf. kommuneloven § 2-1.

Behandling av eventuelle klager, foretas av Fylkesmannsembetene, som er delegert myndighet etter plan- og bygningsloven § 1-9.

Offentlige tiltakshavere vil ha særlig nytte av reduserte saksbehandlingsfrister. De positive ikke-prissatte effektene av reduserte saksbehandlingsfrister, er at disse bidrar til å fjerne usikkerhet knyttet til lang kommunal saksbehandling. Forslaget vil dermed kunne sikre rask og nødvendig fremdrift. En annen ikke-prissatt nytteeffekt er at tiltakene kan bidra til å begrense spredning av smitte, og derigjennom avlaste helse- og omsorgssektoren.

For kommunene og fylkesmannsembetene vil forslaget til reduserte tidsfrister gi en merbelastning. Korte frister innebærer at de vil måtte prioritere behandlingen av saker som gjelder covid-19. I en ekstraordinær situasjon som covid-19-utbruddet er, vil imidlertid hensynet til kommunene og fylkesmannsembetene måtte vike i en viss utstrekning.

Rettsikkerheten til naboer og gjenboere er etter departementets oppfatning tilstrekkelig ivarettatt ved at forvaltningsloven gjelder, jf. også plan- og bygningsloven § 1-9, og at tiltakene er midlertidige.

Forslaget til midlertidig lovendring vil innebære en forenkling både for offentlige tiltakshaver og til en viss grad også lokale bygningmyndigheter, gjennom forenklede krav til behandling. Departementet ser dette som en besparelse for alle involverte parter som vil ha en nytteeffekt. Omfanget av denne besparelsen er ikke beregnet. Utover dettemener departementet at forslaget ikke vil innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av negativ betydning for det offentlige eller private.

Lovforslaget er forenlig med Grunnloven, menneskerettsloven og Norges folkerettslige forpliktelser.

7 Merknader til lovforslaget

Til § 20-9

Formålet med bestemmelsen er å gi kommunene mulighet til å sikre rask behandling av midlertidige tiltak som tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger som er nød-

vendig for å overholde krav til fysisk avstand, karantene og isolasjon. Bestemmelsen vil dermed kunne bidra til å begrense smittespredning, og på den måten opprettholde nødvendig kapasitet i helse- og omsorgstjenesten. Bestemmelsen bygger således opp under formålet med Covid-19-forskriften. Bestemmelsen bidrar videre til at det ikke oppstår usikkerhet og tvil for berørte parter om hvordan situasjoner skal håndteres, og dermed sikre gjennomføring av nødvendige tiltak gjennom raske og forutsigbare prosesser.

Det følger av *første ledd første punktum* at kommunen etter skriftlig anmodning kan gi midlertidig unntak fra krav om søknad og tillatelse etter § 20-2 for tidsbestemt bruksendring og plassering av midlertidige bygninger (brakker, telt, skolepaviljong mm). Unntak omfatter også rett til å foreta endringer, blant annet tilpasning og utbedring, av bygningen som er nødvendig for å kunne bruke den til det tiltenkte formålet. Bestemmelsen omfatter ikke unntak for oppføring av nye bygninger, jf. «plassering».

Sporbarhet er viktig, og det stilles derfor krav om at anmodning om unntak sendes skriftlig. Det er tilstrekkelig for å oppfylle kravet til skriftlighet, at denne sendes på e-post. Det nærmere innholdet i anmodning om unntak, er regulert i tidsbegrenset forskrift til bestemmelsen.

Bestemmelsen er ikke ment å ivareta kommersielle interesser, og anmodning om unntak kan derfor i utgangspunktet bare settes frem av offentlige myndigheter. Dette kan være kommunal, fylkeskommunal eller statlig myndighet. Det er gjort enkelte unntak for private tilbydere innen helse, barnehage, skoler og krisesentertilbud.

En konsekvens av å unnta fra krav om søknad, er at det ikke kan stilles krav om innsending av erklæring av ansvarsrett fra foretak. Det er tiltakshaver som da har ansvaret overfor bygningmyndighetene for at tiltaket oppfyller kravene. En annen konsekvens av å unnta er at kommunenes samordningsplikt etter § 21-5 overfor berørte sektormyndigheter, ikke gjelder. Dette ansvaret påhviler da tiltakshaver. Ansvaret etter bestemmelsen er det samme som tiltakshaver allerede har etter plan- og bygningsloven §§ 21-2 og 23-1.

Det følger av første ledd *annet punktum* at plan- og bygningsloven § 1-6 annet ledd ikke gjelder. Dette innebærer at tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige bygninger til de formål som fremkommer av bestemmelsen kan gjennomføres uavhengig av plangrunnlag og planbestemmelser. Mest aktuelt vil det trolig være å bruke bestemmelsen til å gjennomføre midlertidige tiltak i strid med arealplan. Eksempel på

dette kan være midlertidig plassering av skolepaviljong på område regulert til friareal og med forbud mot midlertidige tiltak, eller tidsbestemt bruksendring av lager til parkering for helsepersonell i et område regulert til offentlig privat tjenesteyting.

I første ledd *tredje punktum* er det presisert at unntak bare kan gis for bygninger som skal brukes til helse- og omsorgstjenester, barnehage, skole, barneverninstitusjon, krisesenter og krisesentertilbud, familievernkontor, innkvartering av asylsøkere og plassering i fengsel.

Det følger av første ledd *fjerde punktum* at kommunen ikke kan gi unntak dersom tiltaket kan føre til at det oppstår fare for liv og helse for brukerne av bygningen, for eksempel fordi tiltaket er planlagt gjennomført i et område hvor det ikke er tilstrekkelig sikkerhet mot skred, jf. plan- og bygningsloven § 28-1. Tilsvarende skal det heller ikke gis unntak dersom tiltaket vil føre til fare for skade på miljø eller kulturminner eller tap av naturmangfold eller dyrket eller dyrkbar jord.

Ved anmodning om unntak fra private tilbydere, følger det av første ledd *femte punktum* at det må legges ved vurdering fra kommuneoverlege, helseforetak eller regionalt helseforetak om at unntak er nødvendig for å begrense spredning av smitte.

Kommunen er i *andre ledd første punktum* gitt frist på fem virkedager til å behandle anmodning om unntak. Som virkedager regnes alle dager som ikke er søndager eller lovbestemte helge- eller høytidsdager. Dersom fristen ikke overholdes, kan tiltakshaver sette i gang tiltaket, jf. *andre punktum*. Dette innebærer derimot ikke at unntak anses som gitt. Eventuell igangsetting skjer derfor på egen risiko. Kommunen må behandle anmodningen og gi tilbakemelding i form av et vedtak, og vil fortsatt kunne avslå tiltaket dersom vilkårene for å gi unntak ikke er oppfylt. Unntak kan gis med varighet inntil ett år. Varigheten av tiltaket skal fremgå av vedtaket, jf. *tredje punktum*. Det er ikke mulig å forlenge varigheten av unntaket. Grensen på ett år er med andre ord absolutt. Dersom det er behov for varighet utover ett år, må søknad om dette undergis ordinær saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Det følger av *fjerde punktum* at kommunen har plikt til å gi unntak dersom vilkårene er oppfylt. Dette er kun lovfesting av prinsippet om at plan- og bygningsloven er en «ja-lov». Tilsvarende følger for øvrig av plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd første punktum.

Tredje ledd regulerer situasjoner der det oppstår et akutt behov, for eksempel som følge av et

smitteutbrudd. Bestemmelsen kan være særlig aktuell for institusjoner, som barnevernsinstitusjoner og asylmottak. Anmodning må fortsatt fremsettes skriftlig, for eksempel gjennom e-post. Fordi situasjonen er akutt, skal kommunen i utgangspunktet ta stilling til anmodningen med en gang, jf. tredje ledd *første punktum*. Det kan likevel ikke kreves at kommunen må behandle og avgjøre en anmodning samme dag dersom denne for eksempel kommer på kvelden. Anmodningen må imidlertid behandles neste dag. Begrepet «dag» skal i denne sammenheng forstås bokstavelig, og ikke som virkedag som etter andre og fjerde ledd. Dersom kommunen ikke overholder fristen på en dag, kan tiltakshaver sette i gang tiltaket på egen risiko, jf. tredje ledd *andre punktum*. Kommunen må like fullt behandle anmodningen snarest mulig, og de kan fortsatt avslå tiltaket dersom vilkårene for å gi unntak ikke er oppfylt. Et avslag i en hastesituasjon vil ramme søker spesielt hardt. Kommunen pålegges derfor etter *tredje punktum* en plikt til å foreslå andre egnede bygninger som kan tas i bruk uten opphold. Denne plikten gjelder bare såfremt slike alternativer eksisterer i kommunen.

Fjerde ledd regulerer fristen for å klage, og behandling av klager. Etter *første punktum* er klagefristen redusert til tre virkedager fra kommunen har fattet vedtak. Kommunen skal etter *andre punktum* forberede klagesaken og oversende denne til Fylkesmannen innen fem virkedager. Dersom kommunen ikke overholder fristen, kan Fylkesmannen ta klagen under behandling. Fylkesmannen har i likhet med kommunen, fem virkedager på å behandle og avgjøre klagen, jf. *tredje punktum*.

Det er i *femte ledd* gjort unntak fra enkelte bestemmelser i grannelova. Unntaket er viktig for å sikre at nødvendige tiltak i krise eller akutt situasjon kan gjennomføres raskt. Det kan ikke kreves granneskjønn etter grannelova §§ 7 og 8. Det kan heller ikke pålegges retting etter grannelova § 10 kreves, selv om skaden eller ulempen overstiger grannelova sin tålegrense. Nabo har krav på vederlag for den skade og ulempe han blir påført. Vederlagets størrelse fastsettes på samme måte som ved grannelova § 10 andre ledd.

Sjette ledd regulerer tiltakshavers plikter når behovet for unntak ikke lenger er til stede. Tiltakshaver plikter da å bringe eiendommens forhold i samsvar med den bestemmelse det er dispensert fra. Dette kan innebære plikt til å opphøre med en midlertidig tillatt bruk, plikt til å fjerne

eller endre et utført tiltak, og eventuelt andre tiltak som er nødvendige for å gjenopprette den tidligere tilstand.

Syvende ledd gir Kongen hjemmel for å fastsette tidsbegrensede forskrifter som utfyller denne bestemmelsen. Eventuelle forskrifter faller bort når bestemmelsen oppheves 1. januar 2021.

Plan- og bygningsloven § 20-9, med unntak av første ledd andre punktum, gjøres gjeldende for Longyearbyen lokalstyre, se *åttende ledd*.

Til ikraftsetting og opphevelse

Bestemmelsen er tidsbegrenset og gjelder frem til 1. januar 2021 fra ikrafttreddelsen.

Dersom konsekvensene som følge av utbruddet av covid-19 varer ut over dette tidspunktet, kan Stortinget forlenge varigheten i et nytt lovvedtak.

Ved ikrafttreddelse vil Midlertidig forskrift 16. mars 2020 nr. 308 om unntak fra plan- og bygningsloven i forbindelse med Covid-19-pandemien og Midlertidig forskrift 8. april 2020 nr. 737 om byggverk for innkvartering av asylsøkere mv. som følge av utbrudd av covid-19, bli opphevet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidige endringer i plan- og bygningsloven (tiltak for å avhjelpe konsekvenser av covid-19).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om midlertidige endringer i plan- og bygningsloven (tiltak for å avhjelpe konsekvenser av covid-19) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om midlertidige endringer i plan- og bygningsloven (tiltak for å avhjelpe konsekvenser av covid-19)

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling skal ny § 20-9 lyde:

§ 20-9 Midlertidige unntak fra krav i loven for å avhjelpe konsekvenser av covid-19

Dersom det av hensyn til folkehelsen er nødvendig med rask avgjørelse for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19, kan kommunen etter skriftlig anmodning fra en offentlig myndighet eller private tilbydere innen helse og omsorg, barnehage, skole, krisesentre eller krisesentertilbud, unnta tidsbestemte bruksendring og plassering av midlertidige bygninger fra kravene om søknad og tillatelse etter § 20-2. Plan- og bygningsloven § 1-6 annet ledd gjelder ikke. Unntak kan gis for bygninger som skal brukes til

- a) helse- og omsorgstjenester eller sosiale tjenester, innkvartering av helsepersonell og lagring av medisinsk materiale
- b) barnehage eller skole
- c) barneverninstitusjoner
- d) krisesentre eller krisesentertilbud
- e) familievernkontorer
- f) innkvartering av asylsøkere og andre utlendinger som Utlendingsdirektoratet gir botilbud til
- g) plassering i fengsel

Unntak kan ikke gis hvis det oppstår fare for liv og helse for brukerne av bygningen, fare for skade på miljø eller kulturminner eller tap av naturmangfold eller dyrket eller dyrkbar jord. Ved anmodninger fra private tilbydere skal det legges ved en vurdering fra kommuneoverlege, helseforetak eller regionalt helseforetak om at unntak er nødvendig for å ivareta krav som skal begrense spredning av smitte.

Kommunen skal fatte vedtak innen fem virkedager. Fristen løper fra den skriftlige anmodningen er mottatt og kan ikke forlenges. Fattes det ikke vedtak innen fristen, kan tiltaket igangsettes. Varigheten av unntaket skal fremgå av vedtaket

og kan være inntil ett år. Kommunen skal innvilge anmodning om unntak dersom vilkårene for dette er oppfylt.

Dersom det ut fra formålet med anmodningen om unntak er et sterkt behov for rask avgjørelse i saken, skal kommunen om mulig fatte vedtak samme dag som anmodningen er mottatt, eller senest neste dag. Andre ledd tredje punktum gjelder tilsvarende. Ved avslag plikter kommunen samtidig å foreslå andre egnede bygninger som kan tas i bruk, såfremt slike alternativer eksisterer i kommunen.

Klagefristen er tre virkedager fra kommunen har fattet vedtak etter første ledd. Klagesaken skal forberedes av kommunen og sendes klageinstansen innen fem virkedager etter at klagefristen er utløpt. Klageinstansen skal avgjøre saken innen fem virkedager.

Bestemmelsene om grannevarsel i grannelova § 6 gjelder ikke ved tiltak etter første ledd. Det kan heller ikke kreves granneskjønn etter grannelova §§ 7 og 8 eller retting etter grannelova § 10 i forbindelse med slike tiltak.

Når behovet for unntak etter første ledd ikke lenger er til stede, skal tiltakshaveren sørge for at den midlertidige bruken straks opphører, og at midlertidige bygninger fjernes. Tidligere lovlig bruk kan gjenopptas uten søknad etter § 20-2.

Kongen kan gi tidsbegrenset forskrift om krav til innhold og behandling av anmodning om unntak, saksbehandlingsfrister, nabovarsling, tekniske krav til tiltaket, ansvar og ferdigstillelse.

Denne paragrafen gjelder tilsvarende for Longyearbyen lokalstyre på Svalbard. Første ledd annet punktum gjelder likevel ikke.

II

1. Loven trer i kraft straks.
2. Plan- og bygningsloven ny § 20-9 oppheves 1. januar 2021.

