DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

HØRINGSNOTAT – FORSLAG TIL MIDLERTIDIGE ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN (UNNTAK I FORBINDELSE MED COVID-19-UTBRUDDET)

20/2336

Innhold

1. Bakgrunn for høringsforslaget 3
2. Gjeldende rett 4
3. Behov for tidsbegrenset unntak fra plan- og bygningsloven som følge av covid-19 6
4. tidsbegrenset unntak fra krav i loven for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19 6
   4.1. Nærmere om forslaget 6
   4.2. Bestemmelsen gir ikke grunnlag for rekvisisjon av eiendom 11
   4.3. Varigheten av lovbestemmelsen 11
5. Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget 12
6. Merknader til bestemmelsene 13
7. Forslag til midlertidige endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 16

1. BAKGRUNN FOR HØRINGSFORSLAGET

Utbruddet av covid-19 er erklært som et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom etter smittevernloven,[1] 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 om smitteverntiltak ved koronautbruddet[2] (Covid-19-forskriften), som er fastsatt med hjemmel i smittevernloven[3] og helseberedskapsloven.[4] Det er anbefalt å holde avstand på minst to meter innendørs, og videre at det ikke er flere enn fem personer samlet. 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. Flere sykehus har allerede benyttet seg av mulighetene for unntak 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. Det er også et tillfelle hvor det er bedt om unntak for bruksendring av lager til parkering for helsepersonell slik at de ansatte kan unngå smittefare ved bruk av kollektivtransport, og komme til skift til alle tider i døgnet.

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, asylmottak og fengsel og varetekt. Dette er nødvendig blant annet for å kunne oppfylle krav til fysisk avstand som følger av Covid-19-forskriften.

Innenfor rammene av gjeldende plan- og bygningslov, er det vanskelig i tilstrekkelig grad å sikre raske nok prosesser dersom det oppstår en krise eller akutt situasjon. Departementet fremmer derfor forslag til særskilt unntak fra krav i plan- og bygningsloven i tilknytning til covid-19. Formålet med den foreslåtte bestemmelsen er å legge til rette for hensiktsmessige og forutsigbare saksbehandlingsprosesser som kan avhjelpe negative konsekvenser av covid-19-utbruddet. Med negative konsekvenser menes her fare for spredning av covid-19. Det er viktig at tiltak som iverksettes lokalt og nasjonalt for å hindre spredning av covid-19, virker sammen i en helhet, og myndighetene har regelverk som legger til rette for raskt å kunne fatte

---

[1] Allmennfarlig smittsom sykdom og alvorlig allmennfarlig smittsom sykdom er definert i smittevernloven § 1-3 nr. 3 og nr. 4.

[2] Forskrift 27. mars 2020 nr. 470

[3] Jf. smittevernloven §§ 1-2 tredje ledd, 4-3 og 7-12.

[4] Jf. helseberedskapsloven § 4-1 jf. § 1-5.

nødvendig avgjørelser når akutte behov oppstår. Dette forslaget er ment å bygge opp under kravene som følger av Covid-19-forskriften, og er etter vår oppfatning nødvendig for å begrense smittespredning.

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.

2. GJELDENDE RETT

Plan- og bygningsloven gjelder selv i kriser

Plan- og bygningsloven har ikke egne særregler som sikrer raskere prosesser ved kriser. Er det for eksempel behov for å ta i bruk eksisterende bygg som en idrettshall til helsestasjon, akuttinnkvartering 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 byggverk, 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 byggverk, vil det være nødvendig å søke om dispensasjon fra denne.

Søknad om tillatelse behandles 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 kvalitetskrav som må oppfylles. Ved endret bruk må den delen av byggverket som

bruksendres, oppfylle dagens krav i plan- og bygningsloven og byggteknisk forskrift.[5] Alternativt må det søkes om dispensasjon eller unntak fra oppfyllelse av kravene. [6]

Plan- og bygningsmyndighetene, først og fremst kommunene, har videre plikt til å føre tilsyn med at plan- og bygningsloven følges.[7] Blir de kjent med at byggverk er tatt i bruk til et annet formål enn det er godkjent for, eller at midlertidige byggverk har stått lenger enn to måneder, foreligger det et ulovlig forhold som de i utgangspunktet har plikt til å følge opp.[8]
Plan- og bygningslovens regler kan således utfordre og forsinke behov for raske avgjørelser i en krise.

Midlertidig forskrift 16. mars 2020 om unntak fra plan- og bygningsloven
Som et akutt hastetiltak vedtok departementet 16. mars 2020 midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven i forbindelse med Covid-19-pandemien. Forskriften er hjemlet i plan- og bygningsloven, og gjelder frem til 1. januar 2021. Bakgrunnen for at forskriften ble vedtatt raskt og uten høring var at departementet hadde mottatt henvendelser om at det var oppstått behov for å få etablert en luftveislegevakt, og at det ikke ville være mulig å overholde plan- og bygningslovens krav til saksbehandling. Departementet vurderte derfor at høring ikke vil være praktisk gjennomførbart.[9]

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 om dispensasjon fra plan. Erfaringsmessig er det dette som utgjør den mest tidkrevende utfordringen.

Midlertidig forskrift 8. april 2020 om byggverk for innkvartering av asylsøkere mv. som følge av utbrudd av covid-19
Utlendingsdirektoratet (UDI) 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 bl.a. 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

[5] Jf. plan- og bygningsloven § 31-2 første ledd
[6] Jf. plan- og bygningsloven §§ 19-2 og 31-2 fjerde ledd
[7] Se plan- og bygningsloven § 25-1 jf. § 1-4.
[8] Plan- og bygningsloven § 32-1 første ledd
[9] Jf. forvaltningsloven § 37 fjerde ledd bokstav a).

behovet for innkvarteringskapasitet brått øke. For å kunne sette UDI i stand til å skaffe til veie innkvartering som oppfyller krav for å begrense smittespredning av Covid-19, så raskt det lar seg gjøre, 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.

3. BEHOV FOR TIDSBEGRENSET UNNTAK FRA PLAN- OG BYGNINGSLOVEN SOM FØLGE AV COVID-19

Foreløpige tilbakemeldinger departementet har fått om den midlertidige forskriften av 16. mars, tyder på at kommunene mener den fungerer. Samtidig har departementet mottatt tilbakemeldinger fra kommuner om 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. Departementet har videre fått tilbakemelding om at det er formål utover helse- og omsorgstjenester hvor det kan være behov for raskere prosesser som følge av covid-19. Dette omfatter fengsel og varetekt, barnehage, skole og innkvartering av asylsøkere.

Det er i dag gitt to separate midlertidige forskrifter om unntak for bygg som skal brukes for henholdsvis helse- og omsorgstjenester og innkvartering av asylsøkere. Unntak fra plan- og bygningsloven fastsatt i ulike forskrifter, gjør det vanskelig å 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.

4. TIDSBEGRENSET UNNTAK FRA KRAV I LOVEN FOR Å AVHJELPE NEGATIVE KONSEKVENSER AV COVID-19

4.1. Nærmere om forslaget

Departementet foreslår en 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 fått en viss erfaring med den, mener departementet det er hensiktsmessig å utforme lovforslaget mest mulig i tråd med innholdet i forskriften.

Det som er nytt, er at det åpnes for å kunne gjennomføre midlertidige tiltak uavhengig av plangrunnlag og planbestemmelser, jf. henvisningen til § 1-6 tredje ledd. Henvisningen innebærer at det ikke vil være nødvendig å søke særskilt om dispensasjon fra arealplan etter § 19-2. Mest aktuelt vil det trolig være å bruke bestemmelsen til å gjennomføre tidsbestemt

bruksendring tiltak i strid med arealplan. Øvrige unntak fra plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter er gitt i § 20-9.

Videre foreslås det å utvide reglene til å omfatte bygg som skal brukes til helse- og omsorgstjenester, barnehage, skole, innkvartering av asylsøkere, fengsel og varetekt.

Formålet er å gi kommunene mulighet til å sikre rask behandling av midlertidige tiltak som tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige byggverk som er nødvendig 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.

Myndigheten til å fastsette tidsbegrensede forskrifter etter bestemmelsen, foreslås lagt til Kongen. Utkast til tidsbegrenset forskrift sendes på høring parallelt med dette lovforslaget. Utkast til forskrift følger i eget vedlegg.

Departementet opplyser for ordens skyld at dersom det i lovforslaget eller utkast til forskrift ikke er gitt egne bestemmelser eller særskilte unntak fra krav i plan- og bygningsloven, så gjelder bestemmelsene i loven. Kommunenes plikt til å føre tilsyn og foreta ulovlighetsoppfølging er for eksempel ikke nevnt særskilt i forslaget til bestemmelser, fordi det ikke er gjort noen unntak fra dette.

<u>Bruk av bestemmelsen forutsetter at tiltaket er nødvendig for å avhjelpe konsekvenser av covid-19 og at ordinær saksbehandling ikke er mulig</u>
Hovedregelen er og skal være at plassering av midlertidige byggverk utover to måneder og tidsbestemt bruksendring underlegges ordinær saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Forslaget er således ikke ment å gjelde som et generelt unntak, men er en sikkerhetsventil som kan benyttes dersom det oppstår et behov for rask behandling. For å kunne ta i bruk bestemmelsen må det altså ha oppstått en situasjon som følge av covid-19 hvor ordinær saksbehandling ikke er mulig. Departementet har bevisst brukt formuleringen "plassering av midlertidige byggverk" for å tydeliggjøre at oppføring av nye bygg ikke er omfattet av forslaget til unntak. Begrepet byggverk er etter plan- og bygningsloven en samlebetegnelse for bygninger, anlegg og konstruksjoner. I dette tilfellet vil midlertidige byggverk først og fremst omfatte brakker og telt, men kan også omfatte bruk av fartøy, floteller, campingvogner med mer.

<u>Bestemmelsen er avgrenset til midlertidige tiltak innen utvalgte formål</u>
Bestemmelsen er videre avgrenset til å gjelde for tiltak med tidsbegrenset varighet inntil ett år. Etter midlertidig forskrift av 16. mars 2020 er varigheten angitt til seks måneder med mulighet for forlengelse en gang. Forslaget er således en lovfesting av forskriften.

Departementet foreslår at bestemmelsen avgrenses til byggverk som skal brukes til helse- og omsorgstjenester, barnehage, skole, innkvartering av asylsøkere og fengsel og varetekt.

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 eller regionalt helseforetak. For barnehager og grunnskoler er det kommunen, mens for videregående skoler er det fylkeskommunen. For asylmottak vil dette normalt ved Utlendingsdirektoratet (UDI), men det kan også være Politiets Utlendingsenhet (PU). For byggverk som brukes til fengsel eller varetekt, vil rett myndighet kunne være Kriminalomsorgen. Private tilbydere av helsetjenester og barnehage- og undervisning kan også be om unntak dersom den aktuelle byggesaken gjelder avlastning eller supplering av offentlige myndigheters oppgaver. Et praktisk eksempel på dette er Stiftelsen Diakonissehuset Lovisenberg, som har hatt en rekke covid-19-pasienter, men som i utgangspunktet ikke har kunnet søke om unntak etter midlertidig forskrift av 16. mars 2020 fordi det er en privat stiftelse.

Det er viktig at kommunen er kjent med tiltak som etableres. Det vil gjøre det mulig for bygningsmyndighetene å følge opp bruken av byggverket når behovet for unntak har falt bort. For å sikre sporbarhet stilles det derfor krav om at det må anmodes skriftlig om unntak. Departementet er kjent med at det er ulik praksis i kommunene med hensyn til hva som kreves av dokumentasjon når det gis unntak etter midlertidig forskrift av 16. mars 2020. Enkelte kommuner har 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 (bruksendring eller plassering av midlertidige bygg) 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. Det er ikke lagt opp til at kommunen skal foreta særskilt saksbehandling. Dette vil heller ikke være mulig innenfor de korte saksbehandlingsfristene. Kommunene kan si nei til å gi unntak dersom de vurderer at det aktuelle tiltaket innebærer fare for liv og helse, eller kan føre til skade på miljø, kulturminner og naturmangfold eller tap av dyrket eller dyrkbar jord.

<u>Unntak innebærer at tiltaket kan gjennomføres straks</u>
Gir kommunen unntak, innebærer dette at tiltaket straks kan gjennomføres. En konsekvens av unntak fra søknadsplikt, er at det ikke kan stilles krav om bruk av ansvarlige foretak og innsending av erklæring om ansvarsrett. Det er tiltakshaver som har ansvaret for at tiltak gjennomføres i samsvar med krav som følger av plan- og bygningsloven. Det legges ikke opp til annet ansvar for tiltakshaver enn det som allerede følger av plan- og bygningsloven § 23-1.

For tiltak som etter gjeldende lov er unntatt fra krav om søknad etter plan- og bygningsloven, følger det av plan- og bygningsloven § 20-5 siste ledd at det er tiltakshaver selv som har ansvaret for at tiltaket ikke kommer i strid med annet regelverk, som for eksempel kulturminneloven, jordloven, folkehelseloven eller veglova. Departementet foreslår å legge opp til tilsvarende system, det vil si at det er tiltakshaver selv som må sørge for å avklare behov for samtykke eller tillatelse fra andre myndigheter.

Det er i midlertidig forskrift av 16. mars 2020 gjort unntak fra kravet til nabovarsling. Dette foreslås videreført, og unntak framgår av forslag til tidsbegrenset forskrift til bestemmelsen. Etter plan- og bygningsloven skal naboer og gjenboere ha anledning til å ivareta sine interesser og fremme sitt syn i plan- og byggesaker gjennom å fremme merknader til søknad om tiltak. Nabomerknader alene kan imidlertid ikke gi grunnlag for avslag etter plan- og bygningsloven. Behovet for å kunne gjennomføre midlertidige tiltak raskt i en krise tilsier imidlertid at det ikke er rom for å praktisere medvirkning slik det ellers er vanlig i plan- og byggesaker. Rettssikkerheten til naboer og gjenboere er etter departementets oppfatning tilstrekkelig ivaretatt ved at forvaltningsloven gjelder, jf. også plan- og bygningsloven § 1-9

Det er kommunen som kan gi unntak etter bestemmelsen

Det er viktig selv i kriser at ordinære prosesser og ansvarsforhold opprettholdes så langt det er mulig. Det foreslås derfor å beholde og videreføre ansvarsfordelingen som følger av plan- og bygningsloven, det vil si at kommunen gis myndighet til å gi unntak fra krav til søknad og tillatelse. 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.

Departementet foreslår å lovfeste saksbehandlingsfristene som følger av midlertidig forskrift 16. mars 2020. Foreløpige tilbakemeldinger som departementet har mottatt fra kommuner, indikerer at det er behov for klare frister, og saksbehandlingsfristene som er gitt i forskriften er overkommelige. Dette innebærer at fristen for å behandle søknad om unntak settes til fem kalenderdager. Fristen begynner å løpe fra kommunen har mottatt søknaden, og kan ikke forlenges. Dersom kommunen ikke overholder fristen, kan tiltakshaver sette i gang arbeidet. Kommunen skal like fullt kvittere ut saken og behandle søknad om unntak også der fristen ikke er overholdt. Kommunen kan avslå søknad om unntak dersom tiltaket etter deres vurdering ikke oppfyller de nødvendige krav til sikkerhet, eller medfører fare for skade på miljø, kulturminner, naturmangfold eller tap av dyrket eller dyrkbar jord.

Departementet kan ikke utelukke at behovet for tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige byggverk oppstår så brått at selv saksbehandlingsfristen på fem kalenderdager er umulig å overholde. Et eksempel på dette kan være at det oppstår en smittesituasjon på et asylmottak. Det er da avgjørende at UDI settes i stand til å oppfylle forpliktelsene de har, og begrense spredning av smitte. Etter asylinnkvarteringsforskriften er UDI gitt hastekompetanse. I den grad tiden ikke tillater verken at vanlige regler eller reglene i den

midlertidige forskriften følges, kan UDI gjennomføre tiltaket 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 behovet til blant annet UDI ivaretas på en hensiktsmessig og betryggende måte.

Departementet foreslår derfor at dersom det oppstår en akutt situasjon, kan forenklet søknad om unntak sendes enten på e-post eller som tekstmelding til kommunen. Kommunen er forpliktet til å ta denne under behandling med en gang og fatte vedtak samme dag som søknaden er mottatt. Kommunen kan bare nekte å gi unntak dersom kommunen mener at det aktuelle tiltaket ikke oppfyller nødvendige krav til sikkerhet. Ved avslag må kommunen opplyse om andre byggverk som er egnet og kan brukes midlertidig til det aktuelle formålet.

Unntak fra materielle krav

Plan- og bygningsloven regulerer i hovedsak oppføring av nye byggverk. Ved bruksendring skal i utgangspunktet alle dagens krav oppfylles. Gjeldende krav til energieffektivitet, brannsikkerhet, universell utforming, tilgjengelighet mv. innebærer at det ofte er store forskjeller mellom opprinnelige kvalitetskrav til et eldre bygg og de kravene som stilles i dag. Det kan ikke forventes at byggverk som kun skal brukes for en kortvarig periode holder samme høye standard som ellers gjelder ved oppføring av nytt byggverk. Et slikt krav vil være uforholdsmessig. Det er i bestemmelsen satt klare skranker ved at tiltak ikke skal føre til fare for liv og helse, og det skal tas særlig hensyn slik at det ikke oppstår fare for skade på miljøet, kulturminner eller naturmangfold eller tap av dyrket eller dyrkbar jord.

Kongen kan i forskrift til § 20-9 gjøre unntak fra krav i byggteknisk forskrift. Unntak vil fremgå av tidsbegrenset forskrift til bestemmelsen.

Krav som følger av blant annet arbeidsmiljøloven, veglova, folkehelseloven og brann- og eksplosjonsvernloven, gjelder ved siden av plan- og bygningsloven. Den foreslåtte unntaksbestemmelsen i plan- og bygningsloven åpner ikke for å kunne fravike krav som følger av andre offentligrettslige lover.

Særskilt unntak fra grannelova

Lov om rettshøve mellom grannar (grannelova) regulerer det privatrettslige forholdet mellom naboer. Loven er ikke harmonisert med plan- og bygningsloven, som er en offentligsrettslig 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. Departementet foreslår derfor unntak fra enkelte av reglene 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 unntaksbestemmelsen i § 20-9 jf. § 1-6, 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.

4.2. Bestemmelsen gir ikke grunnlag for rekvisisjon av eiendom

Den foreslåtte bestemmelsen gir ikke hjemmel til å rekvirere bruk av privateide byggverk eller disponere privat eiendom i en krisesituasjon. Slik rekvisisjon av bygninger kan mot erstatning gjennomføres etter sivilbeskyttelsesloven § 25 og helseberedskapsloven § 3-1, jf. § 1-5. Disse bestemmelsene gir imidlertid ikke hjemmel til å unnta fra krav etter plan- og bygningsloven. Den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen i plan- og bygningsloven kan dermed supplere beredskapsbestemmelser i annet lovverk.

4.3. Varigheten av lovbestemmelsen

Det er stor 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.

Kommunens adgang til å gi unntak fra krav til søknad og tillatelse for bruksendring og plassering av midlertidige byggverk, er begrenset til å gjelde for midlertidige tiltak innen noen utvalgteformål; helse- og omsorgstjenester, barnehage, skole, innkvartering av asylsøkere, fengsel og varetekt. Tiltakshavere som kan be om unntak, er i utgangspunktet avgrenset til offentlige myndigheter, men private tilbydere inne helse- og omsorg, barnehage og skole vil også kunne be om unntak.

Varigheten av bruksendring og eventuell plassering av midlertidige bygg, er begrenset til å gjelde for <u>inntil</u> ett år. Kommunen står fritt til å sette kortere varighet enn dette.

Ut fra et verst tenkelig scenario hvor covid-19-utbruddet vedvarer, og det er nødvendig å bruke den foreslåtte unntaksbestemmelsen ut 2020, vil det føre til at det frem til desember 2021 er bruksendringer og midlertidige byggverk som ikke er søknadsbehandlet. Så lenge det er et reelt og konkret behov for bestemmelsen, mener departementet at dette vil være forsvarlig. Departementet peker samtidig på at det følger av den foreslåtte bestemmelsen at tiltakshaver, som i hovedsak er offentlige myndigheter, skal sørge for øyeblikkelig opphør av den midlertidige bruken når behovet for unntak ikke lenger er tilstede. Departementet har tillit til at tiltakshaver 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.

Dersom det etter utløpet av §§ 20-9 og 1-6 tredje ledd er aktuelt å tillate at midlertidige tiltak blir permanente, må det skje gjennom ordinær plan- og byggesaksprosess. Departementet

bemerker for ordens skyld at selv om kommunen har innvilget særskilte unntak fra plan- og bygningsloven i forbindelse med covid-19-utbruddet, er ikke dette i seg selv et forhold som kan gi grunnlag for dispensasjon eller tillatelse etter at den midlertidige tillatelsen opphører.

5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV LOVFORSLAGET

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 begrense smittespredning, og dermed bidra til å 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.

Rettssikkerheten til naboer og gjenboere er etter departementets oppfatning tilstrekkelig ivaretatt 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 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 dette mener departementet at forslaget ikke vil innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av negativ betydning for det offentlige eller private.

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

6. MERKNADER TIL BESTEMMELSENE

Til § 1-6
Bestemmelsens tredje ledd er justert for å fange opp endringene i § 20-9, og innebærer at tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige byggverk 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 tidsbestemt bruksendring tiltak i strid med arealplan. Det er endring og utarbeidelse av planer som erfaringsmessig tar lang tid, og det er følgelig her de største mulighetene for tidsbesparelser ligger. 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.

Til § 20-9
Formålet med § 20-9 er å gi kommunene nødvendige virkemidler som kan benyttes når det oppstår krise eller andre ekstraordinære situasjoner hvor det er behov for å gjennomføre tiltak raskt for å begrense smittespredning. Forslaget til § 20-9 må ses i sammenheng med tilføyelsen i § 1-6 tredje ledd, som åpner for at tiltak etter § 20-9 kan gjennomføres uavhengig av bestemmelser i plan. Bestemmelsen er utarbeidet etter mønster fra §§ 20-7 og 20-8 som gjelder unntak for skjermingsverdige bygg.

Det følger av *første ledd* at kommunen etter skriftlig anmodning kan gi tidsbegrenset unntak fra krav om søknad og tillatelse etter § 20-2 for bruksendring og plassering av byggverk (brakker, telt, paviljong mm). Unntak omfatter også rett til å foreta de endringer, blant annet tilpasning og utbedring, av byggverket som anses nødvendig for å kunne bruke byggverket til det tiltenkte formålet. Bestemmelsen omfatter ikke unntak for oppføring av nye byggverk. Bestemmelsen gjelder for byggverk som skal brukes til helse- og omsorgstjenester, barnehage, skole, innkvartering av asylsøkere, fengsel og varetekt.

En praktisk konsekvens ved 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 har ansvaret overfor bygningsmyndighetene. Dette ansvaret er det samme som tiltakshaver allerede har etter plan- og bygningsloven § 21-2 og § 23-1. En annen konsekvens av å unnta er at kommunenes samordningsplikt etter § 21-5 overfor berørte sektormyndigheter, ikke gjelder. Dette ansvaret påhviler da tiltakshaver. Dette er i tråd med hva som ellers gjelder for tiltak som er unntatt fra krav om søknad.

Bestemmelsen er ikke ment å ivareta kommersielle interesser, og anmodning om unntak kan derfor bare settes frem av offentlige myndigheter. Dette kan være kommunal, fylkeskommunal eller statlig myndighet. For helse- og omsorgstjenester vil dette for eksempel kunne være kommuneoverlege, fylkeslege eller regionalt helseforetak. For barnehager og

grunnskoler er det kommunen, mens for videregående skoler er det fylkeskommunen. For asylmottak vil dette normalt ved Utlendingsdirektoratet (UDI), men det kan også være Politiets Utlendingsenhet (PU). For byggverk som brukes til fengsel eller varetekt, vil rett myndighet være Kriminalomsorgen.

Det er gjort et unntak for private tilbydere innen helse, barnehage og skoler. Det må ved eventuell anmodning, legges ved en anbefaling eller tilsvarende fra kommuneoverlege eller fylkeslege om at tiltaket det søkes om er nødvendig av smittevernhensyn.

Kommunen er i *andre ledd* gitt frist på fem dager til å behandle anmodningen. Dersom fristen ikke overholdes, kan tiltakshaver gjennomføre tiltaket på egen risiko. Kommunen må like fullt behandle anmodningen og gi tilbakemelding i form av et vedtak. Kommunen kan bare avslå tiltaket dersom det er fare for liv og helse, for eksempel fordi tiltaket er planlagt gjennomført i et område hvor det ikke er tilstrekkelig sikkerhet mot ras, jf. plan- og bygningsloven § 28-1, eller dersom det er fare for skade på miljø, kulturminner, naturmangfold eller tap av dyrket eller dyrkbar jord. Unntaket kan bare gis med varighet inntil ett år. Varigheten av tiltaket skal fremgå av vedtaket.

Tredje ledd regulerer situasjoner der det oppstår et akutt behov. Det kan være fordi det for eksempel har oppstått smitteutbrudd. Dette vil først og fremst være aktuelt ved innkvartering av asylsøkere og for så vidt også innsatte i fengsel eller varetekt. For å sikre både hensynet til sporbarhet og effektivitet, legges det opp til at anmodning kan sendes på e-post eller tekstmelding, jf. tredje ledd første punktum. Fordi situasjonen er akutt, må kommunen ta stilling til anmodningen med en gang, jf. andre punktum. Avslag kan bare gis dersom vilkårene i fjerde ledd ikke er oppfylt. Et avslag i en hastesituasjon vil ramme søker spesielt hardt. Kommunen pålegges derfor samtidig en plikt til å foreslå andre egnede byggverk som kan tas i bruk uten opphold, og som ikke blir en særlig dyrere løsning, jf. *tredje ledd fjerde punktum*. Denne plikten gjelder bare såfremt slike alternativer eksisterer i kommunen.

Det er presisert i *fjerde ledd første punktum* at tiltak ikke skal medføre fare og må oppfylle krav til forsvarlig sikkerhet. Det er avgjørende at grunnleggende krav til liv og helse er tilstrekkelig ivaretatt. Det kan ikke gjøres unntak for tiltak som ikke ivaretar personers liv og helse, som konstruksjonssikkerhet, brannsikkerhet og fare mot flom og skred, ettersom dette neppe anses som verken forsvarlig, nødvendig eller forholdsmessig. Det følger av *andre punktum* at ved bruksendring og plassering av midlertidige byggverk skal disse så langt det lar seg gjøre utføres på en mest mulig skånsom måte slik at det ikke oppstår fare for liv og helse, og at eventuelle ulemper for omgivelsene reduseres til et minimum. Det skal tas særlig hensyn slik at det ikke oppstår fare for skade på miljø, kulturminner eller naturmangfold eller tap av dyrket eller dyrkbar jord.

Krav til liv og helse som følger av annet regelverk, som folkehelseloven og brann- og eksplosjonsvernloven, gjelder ved siden av plan- og bygningsloven. Disse kan ikke fravikes med hjemmel i § 20-9.

Det følger av *femte ledd* at det ikke kan 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. Dette unntaket er viktig for å sikre at nødvendige tiltak i krise eller akutt situasjon kan gjennomføres raskt. Bestemmelsen er ikke til hinder for at domstolene med hjemmel i grannelova § 2 tillater tiltaket på vilkår som er strengere enn det følger av § 20-9. 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. Bestemmelsen er en videreføring av § 3 i asylinnkvarteringsforskriften av 8. april.

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 til gjennomføring av denne bestemmelsen. Eventuelle forskrifter faller bort når bestemmelsen oppheves 1. januar 2021.

7. FORSLAG TIL MIDLERTIDIGE ENDRINGER I LOV OM PLANLEGGING OG BYGGESAKSBEHANDLING (PLAN- OG BYGNINGSLOVEN)

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endring:

§ 1-6 tredje ledd skal lyde:

Andre ledd kommer ikke til anvendelse for tiltak som omfattes av §§ 20-7 og 20-8 om skjermingsverdige objekter i medhold av sikkerhetsloven, og § 20-9 *om unntak fra krav i loven for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19*.

Ny § 20-9 skal lyde:

§ 20-9 *Unntak fra krav i loven for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19*

Dersom det er nødvendig for å avhjelpe negative konsekvenser av covid-19, og det ikke er forsvarlig å følge vanlig saksbehandling, kan kommunen etter skriftlig anmodning fra offentlig myndighet, unnta tidsbestemt bruksendring av byggverk og plassering av midlertidige byggverk fra krav om søknad og tillatelse etter § 20-2. Unntak kan gis for byggverk som er nødvendig til bruk for:

a. helse- og omsorgstjenester eller sosiale tjenester, innkvartering av helsepersonell og lagring av medisinsk materiale
b. barnehage og skole
c. innkvartering av asylsøkere og andre utlendinger som Utlendingsdirektoratet gir botilbud til
d. plassering av innsatte i fengsel eller varetekt

Private tilbydere innen helse- og omsorg, barnehage og skole kan anmode om unntak etter første ledd. Det skal ved anmodningen legges ved vurdering fra kommuneoverlege eller fylkeslege at unntak er nødvendig for å ivareta krav som skal begrense spredning av smitte.

Kommunen skal fatte vedtak etter første ledd innen fem kalenderdager. Fristen løper fra skriftlig anmodning er mottatt, og kan ikke forlenges. Overholder ikke kommunen fristen, kan tiltaket igangsettes. Tillatelse kan gis med varighet inntil ett år. Varigheten skal fremgå av vedtaket. Kommunen kan bare avslå anmodningen dersom det er fare for liv og helse, eller fare for skade på miljø, kulturminner, naturmangfold eller tap av dyrket eller dyrkbar jord.

Dersom formålet med anmodning om unntak vil lide som følge av saksbehandlingstiden på fem dager, kan anmodning framsettes ved bruk av e-post eller tekstmelding. Kommunen plikter å ta stilling til anmodningen med en gang, og fatte

avgjørelse samme dag som denne er mottatt. Andre ledd siste punktum gjelder tilsvarende. Ved avslag plikter kommunen samtidig å foreslå andre egnede byggverk som kan tas i bruk.

Ved tidsbestemt bruksendring og plassering av midlertidige byggverk, skal det tas særlig hensyn slik at det ikke oppstår fare for liv og helse, skade på miljø, kulturminner, naturmangfold eller tap av dyrket eller dyrkbar jord.

Bestemmelsene om grannevarsel i grannelova § 6 gjelder ikke. Det kan ikke kreves granneskjønn etter grannelova §§ 7 og 8 for slike tiltak eller retting etter grannelova § 10.

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

Kongen kan gi tidsbegrensede forskrifter til gjennomføring av denne bestemmelsen som supplerer, utfyller eller fraviker bestemmelser om søknadsplikt, krav til innhold og behandling av anmodning om unntak, saksbehandlingsfrister, nabovarsling, tekniske krav til tiltaket, ansvar og ferdigstillelse.

II

1. Loven trer i kraft straks.

2. Plan- og bygningsloven ny § 20-9 oppheves 1. januar 2021. § 1-6 tredje ledd skal fra samme tid lyde:

Andre ledd kommer ikke til anvendelse for tiltak som omfattes av §§ 20-7 og 20-8 om skjermingsverdige objekter i medhold av sikkerhetsloven.