



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 43 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i plan- og bygningsloven
(unntak ved kriser, katastrofer eller andre
ekstraordinære situasjoner i fredstid)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	6.1.3	Unntak fra forvaltningsloven mm.	13
2	Bakgrunnen for lovforslaget ...	6	6.1.4	Tiltak som omfattes av fullmaktsbestemmelsen	13
3	Behovet for endring	6	6.1.5	Begrensninger i fullmaktsbestemmelsen	14
4	Høring	7	6.1.6	Hensynet til kommunene	15
5	Gjeldende rett	7	6.1.7	Hensynet til private	15
5.1	Plan- og bygningsloven	7	6.1.8	Hensynet til liv og helse	15
5.2	Forholdet mellom plan- og bygningsloven og tilgrensende regelverk	9	6.1.9	Ansvaret til tiltakshaver	16
5.3	Forholdet mellom plan- og bygningsloven og beredskapsfullmakter i annen lov	10	6.1.10	Myndigheten til å fatte beslutning	17
5.4	Endringer i plan- og bygningslovgivningen i Danmark og Sverige	10	6.1.11	Varigheten av fullmaktsbestemmelsen	17
5.4.1	Innledning	10	6.2	Tilgrensende regelverk	17
5.4.2	Danmark	11	6.3	Særskilt unntak fra grannelova	18
5.4.3	Sverige	11	6.4	Prosessen etter utløpet av fullmaktsbestemmelsen	18
6	Unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner	12	7	Administrative og økonomiske konsekvenser	18
6.1	Departementets forslag og vurdering	12	8	Merknader til bestemmelsene	19
6.1.1	Innledning	12	8.1	Til ikrafttredelsesbestemmelsen	21
6.1.2	Generell eller avgrenset fullmaktsbestemmelse?	13		Forslag til lov om endringer i plan- og bygningsloven (unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid)	22



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 43 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i plan- og bygningsloven (unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid)

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 18. desember 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

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

Det foreslås en ny tidsbegrenset bestemmelse i plan- og bygningsloven, § 20-9. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forslag til mindre tilføyelse i plan- og bygningsloven § 1-6 tredje ledd som åpner for at tiltak etter § 20-9 kan gjennomføres uavhengig av plangrunnlag. Forslaget til bestemmelse er utformet etter samme mønster som plan- og bygningsloven § 20-8 *Unntak i loven for visse skjermingsverdige objekter*.

Forslaget til ny § 20-9 jf. § 1-6 innebærer i korte trekk at Kongen ved krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner kan bemyndige Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å fatte beslutninger om konkrete, midlertidige tiltak, uavhengig av planer og bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Dette omfatter blant annet midlertidig bruksendring av eksisterende byggverk, utvidelse av drift, og plassering eller oppføring av midlertidige byggverk. Det åpnes også for å tillate andre nødvendige tiltak,

som for eksempel ombygging og rehabilitering av eksisterende byggverk.

Forslaget til ny § 20-9 innebærer videre at det gjøres unntak fra enkelte bestemmelser i grannelova ved bruk av fullmaktsbestemmelsen 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.

Bakgrunnen for forslaget om endringer er den store økningen i antall asylsøkere høsten 2015. Forslag til unntaksbestemmelse er imidlertid foreslått utformet generelt, slik at den kan benyttes dersom det oppstår andre kriser, katastrofer eller ekstraordinære situasjoner av nasjonal karakter. Eksempel på dette kan være pandemi eller store naturkatastrofer med behov for masseevakuering. Den foreslåtte bestemmelsen vil i slike tilfeller kunne supplere beredskapshjemplene som blant annet fremgår av næringsberedskapsloven, helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Lovforslaget har sin bakgrunn i asylankomstene høsten 2015. Europa opplever en historisk stor tilstrømning av asylsøkere og migranter. Per 30. november i 2015 er det registrert ca. 30 100 asylsøkere til Norge. Dette er nesten tre ganger så mange som i hele 2014. Bare i oktober og november i år ble det til sammen registrert over 16 800 asylsøknader, nesten like mange som i hele «toppåret» 2009.

Som følge av dette er mottaksapparatet i en svært kritisk situasjon. Det har ukentlig vært behov for å innkvartere et stort antall nyankomne asylsøkere. Toppuken så langt var uke 45 med 2513 nye asylsøknader. Etter det har antallet søknader vært synkende, men det er usikkert om dette er en varig trend, eller en forbigående nedgang. Erfaringsmessig er søknadstallene lavere på vinteren. I tillegg til ordinære mottak, har det også oppstått behov for å etablere særskilt tilrettelagt innkvarteringssted for utlendinger som er frihetsberøvet.

Det er Utlendingsdirektoratet (UDI) som har ansvar for å sikre innkvartering til asylsøkere, mens Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har ansvaret for å tilby enslige mindreårige asylsøkere under 15 år å bo på omsorgssenter. I tillegg til det faktum at UDI har vært nødt til å etablere ca. 16 000 plasser i såkalt akuttinnkvartering (kjøp av kost og losji), som av kostnadsmessige årsaker bør avvikles så raskt som mulig, står Norge overfor en situasjon hvor det i løpet av 2016 kan bli nødvendig å etablere om lag 90 000 innkvarteringsplasser innenfor UDIs ordinære mottakssystem.

Det er fortsatt nødvendig å få på plass et betydelig antall innkvarteringsplasser. Markedet for både ordinære asylmottak, omsorgssentre og akuttløsninger er ikke lenger i stand til å håndtere det høye antallet asylsøkere.

Regjeringen har innført og arbeider med ytterligere tiltak for å begrense tilstrømningen av nye asylsøkere. Selv med nedgang må Norge være forberedt på å kunne tilby det betydelige antallet asylsøkere som allerede har kommet og som antas å ville komme, helt grunnleggende behov som tak over hodet.

Ideelt sett skal etablering av mottak så langt det er mulig håndteres innenfor ordinære plan- og byggesaksprosesser i kommunene.

Svært mange kommuner har vist stor velvilje og gjort en betydelig innsats for å ta imot asylsøkere. Kommunene kan også vise til en imponerende økning i antall asylsøkere som blir bosatt.

Til tross for kommunenes innsats er ikke UDI eller Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i stand til å etablere nok asylmottak og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, gjennom ordinære prosesser etter plan- og bygningsloven. Det samme gjelder for særskilt tilrettelagt innkvarteringssted for utlendinger som er frihetsberøvet. Slik etablering innebærer blant annet behov for midlertidig bruksendring av eksisterende byggverk, ofte ombygging, samt midlertidig plassering og oppføring av nye byggverk.

I praksis er det mange kommuner som bruker lang tid på å behandle søknader om bruksendring og som fører en restriktiv praksis med å innvilge dispensasjon fra kommunale planer. Loven blir pekt på som en utfordring for rask etablering av innkvarteringsfasiliteter.

Plan- og bygningsloven er ikke utformet med tanke på å løse akutte situasjoner som denne. Beredskapslovgivningen har heller ikke nødvendige hjemler for å fravike blant annet plan- og bygningsloven for å sikre innkvartering av asylsøkere ved krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner.

Vinteren gjør at det nå er behov for raskt å ta grep slik at Norge kan tilby mennesker som søker beskyttelse, tak over hodet. Departementet mener derfor det er nødvendig å gjøre endringer i plan- og bygningsloven for å møte de ekstraordinære utfordringene Norge nå står overfor. Endringene vil bidra til å sikre rask etablering av eksempelvis midlertidige asylmottak eller omsorgssentre.

3 Behovet for endring

Ved krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner vil det kunne oppstå et akutt behov for å ta i bruk eksisterende byggverk for innkvartering av mennesker, for eksempel som følge av masseevakuering etter naturkatastrofe, eller som i dag, massetilstrømning av asylsøkere. Det kan handle om innkvartering av både kortere og lengre varighet. Fordi det tar lang tid å bygge nytt, vil slik innkvartering normalt måtte skje i eksisterende bygninger, eksempelvis hoteller, nedlagte sykehus, sykehjem, skoler eller kontorbygg.

Etter gjeldende plan- og bygningslov skal endret bruk være i overensstemmelse med kommunale planer, underlegges søknad om tillatelse, og byggverket skal også i utgangspunktet oppfylle dagens byggtekniske krav.

Dagens ekstraordinære situasjon har avdekket at det ikke er mulig innenfor dagens regler å

sørge for rask nok etablering av mottaksplasser for innkvartering av asylsøkere. Prosessene tar for lang tid, og resultatet av en ordinær plan- og byggesaksbehandling er beheftet med en viss usikkerhet. Det er i dag en overhengende fare for at nyankomne asylsøkere kan bli stående uten innkvartering. Det er allerede betydelige utfordringer med å finne egnede og ledige byggverk som raskt kan tas i bruk som asylmottak og omsorgssentre. Det er også behov for å etablere særskilt tilrettelagt innkvarteringssted for utlendinger som er frihetsberøvet.

I tillegg til bruk av eksisterende byggverk vil det også kunne bli behov for å bygge nytt. Bruk av modulbygg eller brakker som kan gjenbrukes til andre formål senere, vil kunne være aktuelle tiltak.

Et særegent trekk ved massetilstrømming av asylsøkere er at den periodevis kan inneha både akutte og langsomme elementer. Situasjonen kan starte med en gradvis utvikling som, dersom det ikke tas grep raskt, kan eskalere til krise eller katastrofe.

Frem til november 2015 var massetilstrømmingen av asylsøkere historisk høy. I desember 2015 har det vært en nedgang i antallet asylsøkere. Det kan imidlertid ikke fastslås med sikkerhet at nedgangen vil holde seg. Det er flere faktorer som kan spille inn, som eksempelvis værforhold og eventuell eskalering av situasjonen i Syria med mer. En unntaksbestemmelse bør derfor ikke avgrenses til kun å gjelde ved kriser, men må også kunne ta høyde for andre ekstraordinære situasjoner som potensielt kan eskalere til krise dersom det ikke tas grep raskt. En slik tilnærming samsvarer både med beredskapshjemler i blant annet luftfartsloven og sivilbeskyttelsesloven, den vedtatte unntaksbestemmelsen i Danmark, og den foreslåtte unntaksbestemmelsen i Sverige.

For å sikre forutsigbarhet ved krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner er det behov for å endre plan- og bygningsloven. De foreslåtte endringene vil gi staten mulighet til å fravike plan- og bygningsloven i den grad dette er nødvendig for å sikre at nødvendige tiltak som faller inn under loven kan bli iverksatt tilstrekkelig raskt og effektivt. Etablering bør likevel i størst mulig grad skje etter en plan- og byggfaglig vurdering.

4 Høring

Forslaget til endringer i plan- og bygningsloven har ikke vært på alminnelig høring. Den store tilstrømmingen av asylsøkere som Norge nå opp-

lever, nødvendiggjør at særlige tiltak iverksettes raskt. Dette er nødvendig blant annet for raskt å kunne sikre asylsøkere husly denne vinteren. Departementet har derfor besluttet å gjøre unntak fra hovedregelen om alminnelig høring. Det er departementets vurdering at behovet for raskt å kunne gjennomføre endringer i plan- og bygningsloven som kan bidra til å håndtere den store tilstrømmingen, må gå foran hensynet til at berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner får anledning til å uttale seg om forslaget til lovendringer.

5 Gjeldende rett

5.1 Plan- og bygningsloven

Etter plan- og bygningsloven skal endret bruk av bygninger vurderes av kommunen gjennom søknad om bruksendring og om nødvendig også søknad om dispensasjon fra arealplan, eller gjennom endring av slik plan. Dette er viktig blant annet for å sikre at lovens krav til helse, sikkerhet og andre vesentlige hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt. Lovens regler gjelder generelt. Det er således ikke gjort noen unntak for asylmottak eller omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Det er heller ingen bestemmelser i loven som kan brukes ved krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner.

Det er UDI som er ansvarlig for å anskaffe innkvarteringsplasser til asylsøkere, mens Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har ansvaret for å gi enslige mindreårige asylsøkere under 15 år et tilbud om å bo på omsorgssenter.

Selve driften av mottakene forestås av kommunale, private eller ideelle driftsoperatører. Det er tiltakshaver som har ansvaret for at byggverket som skal brukes til mottak, er i overensstemmelse med krav gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven og annet tilgrensende regelverk, som for eksempel veglova, arbeidsmiljøloven, folkehelsesloven, barnevernloven, forurensningsloven med mer.

Forholdet til plan

Oppføring av tiltak og endret bruk av eksisterende byggverk må være i samsvar med plan. Dersom eksempelvis endret bruk innebærer at bruken går fra ett reguleringsformål til et annet, vil dette kreve dispensasjon fra plan, eller planendring. For å avgjøre om det foreligger endret

bruk i strid eller samsvar med plan må man blant annet se på virksomhetens karakter, trafikksituasjonen endringen vil medføre, virkningen for beboerne i strøket, om endringene berører de hensyn bygningsmyndighetene skal ivareta og om de bygningsmessige endringene betyr strengere krav til for eksempel parkeringsplasser etc. Dette betyr i praksis at dersom formålet i reguleringsplanen er angitt som eksempelvis «boligbebyggelse» eller «industri», vil etablering av asylmottak eller omsorgssentre ikke være i samsvar med formålet. Det vil da være nødvendig å søke om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 eller foreta reguleringsendring. Desentraliserte asylmottak eller omsorgssentre, det vil si hvor innkvartering av asylsøkere skjer i leiligheter og bolighus i ordinære områder, kan etter en konkret vurdering være i tråd med planformålet «boligbebyggelse».

Det kan også oppstå situasjoner hvor det er ønskelig å gjennomføre tiltak i et område hvor det ikke er utarbeidet reguleringsplan, men hvor det kan være nødvendig å utarbeide slik plan ut fra formelle eller reelle grunner. Krav om reguleringsplan kan fremgå av kommuneplanens arealdel, eller det kan være et større bygge- og anleggstiltak som krever plan. Krav om reguleringsplan kan fravikes ved dispensasjon.

Forholdet til byggesak

Oppføring av nye bygg samt bruksendring av eksisterende bygg er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 20-2.

Da plan- og bygningsloven av 2008 ble behandlet i Stortinget, ble bruksendring av eksisterende bygg særskilt drøftet, se Innst. O. nr. 50 (2008–2009). Bakgrunnen for dette var en konkret sak i Trondheim kommune (Vangen Eiendom). Komiteen uttalte følgende under punkt 2.2:

Komiteen viser til at når et bygg er oppført, kan det brukes til det formålet og på den måten det er gitt byggetillatelse for. Hvis byggverkene skal brukes på en annen måte enn forutsatt kreves tillatelse til dette (bruksendringstillatelse). Grunnen til dette er at ny bruk kan ha en helt annen påvirkning på omgivelsene enn opprinnelig tenkt, for eksempel fordi det blir mer trafikk, større behov for parkeringsplasser, endret struktur i nærmiljøet (boligstrøk/næringsstrøk) osv. Videre kan ny bruk innebære behov for en ny vurdering av brannsikring og andre forutsetninger i bygget. Som en illu-

strasjon kan nevnes endret bruk fra enebolig til bolig hvor det etableres barnehage.

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

Komiteen viser til at der er behov for å presisere innholdet i begrepet bruksendring i egen forskrift slik at en sikrer kommunens mulighet til å vurdere om den skal komme med innvendinger eller stille vilkår i forbindelse med bruksendring.

På bakgrunn av Stortingets anbefaling ble det tilføyd en forskriftshjemmel i loven om bruksendring. I byggesaksforskriften § 2-1 er det nærmere presisert hva som menes med bruksendring, som i innhold er en ren kodifisering av langvarig forvaltnings- og rettspraksis. Det sentrale vurderingstemaet er om en står overfor en endring av bruken av bygningen som er av betydning i forhold til de hensyn plan- og bygningslovgivningen skal ivareta. Terskelen for å kunne kreve søknad om bruksendring er således lav.

Tekniske krav som gjelder ved bruksendring

Det følger av plan- og bygningsloven § 31-2 at søknadspliktige tiltak i eksisterende bygg i utgangspunktet skal oppfylle kravene i plan- og bygningslovgivningen. Bruksendring omfattes av dette. Når et byggverk endrer formål og bruk, må det i utgangspunktet også gjøres endringer slik at byggverket oppfyller samme krav som andre nybygg med samme formål. Årsaken til dette er blant annet at ny og endret bruk kan innebære behov for en ny vurdering av brannsikring og andre forutsetninger for bruken av bygget til forutsatt formål. Etter plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde ledd har kommunen på visse vilkår adgang til å gi tillatelse til bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering av eksisterende bygg for å sikre hensiktsmessig bruk uten at alle byggetekniske krav er oppfylt.

Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven

Som et helt akutt tiltak vedtok departementet 27. november 2015 en midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for asylmottak og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. Forskriften ga departementet fullmakt til å beslutte unntak fra kravet om søknadsplikt for bruksendring av eksisterende byggverk inntil 6 måneder. Den midlertidige forskriften har i praksis vist seg å være et lite effektivt verktøy ettersom det er svært begrenset med midlertidige tiltak som det er mulig å gjøre unntak fra. Det er videre heller ikke mulig å unnta fra kravene til arealplan. Erfaringsmessig er det forholdet til plan som oftest utgjør den største hindringen for rask etablering av mottak. Departementet har erfart gjennom konkrete saker at det er et klart behov for en fullmaktsbestemmelse i loven dersom det skal være mulig å gjennomføre nødvendige tiltak raskt ved krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner.

5.2 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og tilgrensende regelverk

Det følger av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, § 1-1, at planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver, jf. bestemmelsens andre ledd. I tillegg skal byggesaksbehandlingen sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Videre følger det av bestemmelsen at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

Intensjonen i formålsbestemmelsen er fulgt opp i en rekke bestemmelser i tilknytning til behandling av regionale planer, kommunale arealplaner og den enkelte byggesak. Formålet med samordningen i byggesak er å sikre at de offentlige hensyn som blir berørt i tilstrekkelig grad blir hørt og forsvarlig ivaretatt før det fattes vedtak etter plan- og bygningslovgivningen.

Samordning av offentlige myndigheter i planprosessen

Kommunal plan- og bygningsmyndighet har etter plan- og bygningsloven plikt til å sikre en samordning av statlige, regionale og kommunale fagmyndigheter ved behandling av egne og andre myndigheters arealplanforslag, og ved dispensa-

sjon fra arealplan eller fra lovens § 1-8. Samordningen kan være krevende både for kommunen og for de fagmyndigheter som involveres.

Samordning av offentlige myndigheter i byggesak

Ved siden av plan- og bygningsloven gjelder en rekke tilgrensende regelverk, som for eksempel veglova, arbeidsmiljøloven, folkehelseloven, kulturminneloven og forurensningsloven. I tillegg gjelder privatrettslige lover, som for eksempel grannelova.

Disse lovene gjelder ved siden av plan- og bygningsloven, og er av betydning for hvor raskt det er mulig å gjennomføre tiltak ved krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner. En rekke lover kommer til anvendelse ved etablering av asylmottak, omsorgssentre eller andre typer innkvarteringsfasiliteter. Det er ikke mulig i denne sammenheng å gi en uttømmende oversikt over alle offentligrettslige og privatrettslige lover som kan være av betydning for etablering av et mottak, omsorgssentre eller innkvarteringskompleks i en krisesituasjon eller andre ekstraordinære situasjoner.

I byggesaksbehandlingen er plan- og bygningsloven § 21-5 den sentrale bestemmelsen om samordning av andre myndigheter. Det fremgår ikke direkte av bestemmelsen hvilke myndigheter det skal samordnes med, men den legger til grunn at visse tiltak forutsetter en vurdering eller tillatelse fra andre myndigheter enn plan- og bygningsmyndighetene, dersom slik vurdering eller tillatelse ikke er innhentet på forhånd. I andre ledd er departementet gitt hjemmel til gjennom forskrift å fastsette hvilke myndigheter denne plikten omfatter. En slik nærmere presisering er gitt i byggesaksforskriften § 6-2. Oppregningen i bestemmelsen er uttømmende, det vil si at bygningsmyndigheten ikke er forpliktet til å oversende saken til andre myndigheter enn de som fremgår av bestemmelsen. Kommunens samordningsplikt etter byggesaksforskriften § 6-2 jf. plan- og bygningsloven § 21-5, omfatter følgende myndigheter:

- a) Helsemyndighet
- b) Brannvernmyndighet
- c) Arbeidsmiljømyndighet
- d) Vegmyndighet
- e) Havnemyndighet
- f) Forurensningsmyndighet
- g) Sivilforsvaret
- h) Jordlovmyndighet
- i) Friluftsmyndighet
- j) Kulturminnemyndighet

- k) Reindriftsmyndighet
- l) Kirkelig myndighet
- m) Luftfartsmyndighet
- n) Bergverksmyndighet

5.3 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og beredskapsfullmakter i annen lov

Det finnes beredskapslover som kan anvendes ved krise, uønskede hendelser i fredstid eller andre ekstraordinære situasjoner. Disse lovene har imidlertid ikke hjemmel til å sette til side plan- og bygningsloven.

Av relevante beredskapslover kan nevnes:

- *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*

Loven kommer til anvendelse blant annet når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid. Med uønskede hendelser menes hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur, jf. lovens § 3.

Etter lovens § 25 kan departementet kreve avstått eiendomsrett, bruksrett eller annen særlig rådighet over fast eiendom mot erstatning. Det samme gjelder rettigheter og løsøre av ethvert slag. Rekvisisjonsretten skal kun benyttes i den grad det er nødvendig for å oppfylle lovens bestemmelser. Avståelse til bruk omfatter rett til å foreta de endringer ved gjenstanden eller den faste eiendommen som anses nødvendig.

Overføring av eiendomsrett kan kun kreves når avståelsens formål ikke kan oppnås gjennom tidsbegrenset bruksrett eller annen særlig rådighet over eiendommen. Dersom tilfredsstillende løsninger kan oppnås gjennom lempeligere ordninger, vil det ikke være grunnlag for kreve overføring av eiendomsrett til fast eiendom.

- *Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)*

Loven kommer til anvendelse når riket er i krig eller når krig truer, samt ved krise eller katastrofer i fredstid.

Etter lovens § 3-1 jf. § 1-5 nr. 2 kan departementet, mot erstatning, kreve avstått til staten til eie, bruk eller annen særlig rådighet fast eiendom, rettigheter og løsøre av ethvert slag som trengs til bruk for helse- og omsorgs-

tjenester eller sosiale tjenester, til bolig for personell eller lagring av materiell og utstyr.

- *Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven)*

Loven gjelder kriser i fredstid og krigstid, og kan spenne over et bredt spekter av krisesituasjoner. Loven skal sikre tilgangen til varer og tjenester når samfunnet er utsatt for ulike former for påkjenninger. Dette skal gjøres i tett samarbeid og dialog med aktuelle næringer og andre departementer som har ansvar for sektorer som omfatter viktige samfunnsfunksjoner knyttet til forsyninger og logistikk/infrastruktur. Loven kan bare anvendes når det ikke er mulig å oppnå det samme ved vanlig kommersiell kontakt eller annet frivillig samarbeid.

- *Lov om luftfart (luftfartsloven)*

Etter luftfartsloven § 13-9 har Samferdselsdepartementet hjemmel til å pålegge enhver aktør innen luftfarten beredskapsoppgaver både i krig, ved krise og i andre ekstraordinære situasjoner. Bestemmelsen kan brukes som direkte grunnlag for pålegg, men det kan også gis utfyllende forskrifter som presiserer innholdet i beredskapsforpliktelsene. Bestemmelsen forutsetter at man så langt det er mulig skal forsøke å dekke beredskapsbehov gjennom frivillige og avtalebaserte ordninger. Bare i de tilfellene hvor det ikke er mulig å nå frem til slike ordninger, kan departementet gi pålegg.

5.4 Endringer i plan- og bygningslovgivningen i Danmark og Sverige

5.4.1 Innledning

Plan- og bygningslovgivningen i Norge, Sverige og Danmark har mange fellestrekk. I alle landene er det streng offentlig styring av arealdisponering og krav til byggverk. Gjennom regler om arealplanlegging og søknadsbehandling av byggetiltak blir samfunnsinteresser og byggkvalitet ivaretatt. Både Sverige og Danmark har langt på vei tilsvarende regler som Norge når det gjelder endret bruk av byggverk, jf. *kapittel 4* ovenfor.

I likhet med Norge har heller ikke Sverige eller Danmark beredskapshjemler som kan sette til side plan- og bygningslovgivningen ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner. Begge land har derfor funnet det nødvendig å foreta endringer i regelverket for å sikre at staten har nødvendige verktøy for å håndtere slike situasjoner på en effektiv måte.

Nedenfor gis en kortfattet oversikt over endringene.

5.4.2 Danmark

Endret bruk av bygninger og midlertidig plassering av transportable bygninger reguleres i Danmark av blant annet planloven og byggeloven. For å kunne håndtere massetilstrømmingen av asylsøkere og migranter, herunder sikre rask innkvartering, fremmet Regjeringen forslag om en sektorovergripende fullmaktshjemmel i utlendingsloven. Endringene går blant annet ut på at Udlændinge-, integrations- og boligministeren i særlige tilfeller kan sette til side henholdsvis planloven og byggeloven. Med særlige tilfeller siktes det til situasjoner hvor innkvarteringsbehovet som følge av den økte tilstrømmingen av asylsøkere og migranter er så stor at den ikke kan håndteres innenfor de rammer, som Udlændingestyrelsen i dag har til å etablere innkvarteringsplasser eller som politiet har til å etablere fasiliteter for «frihetsberøvelse».

Forslagene til endringer ble hurtigbehandlet og vedtatt av Folketinget 20. november 2015, og trådte ikraft straks.

Det følger av endringsloven at Udlændinge-, integrations- og boligministeren i folketingsåret 2017–18 skal fremsette forslag om revisjon av endringene i utlendingsloven.

Unntaket fra planloven

Unntaket fra planloven innebærer at eiendommer som skal benyttes til innkvarteringssteder eller fasiliteter til bruk for frihetsberøvelse, i særlige tilfeller er fritatt fra planloven. Det er lagt opp til at bestemmelsen bare skal benyttes der det på kort varsel er nødvendig med en betraktelig utvidelse av kapasiteten i asylsystemet eller fasiliteter for frihetsberøvelse, og hvor dette ikke er mulig innenfor de alminnelige rammer i planlovgivningen.

Unntaket fra byggeloven

Unntaket fra byggeloven innebærer at departementet i særlige tilfeller kan beslutte at loven ikke gjelder ved bruk av eksisterende bygninger eller transportable konstruksjoner som skal brukes som innkvarteringssteder eller fasiliteter til bruk for frihetsberøvelse. Formålet er å sikre at det på kort varsel og uten forhandling med vedkommende kommunalbestyrelse eller andre, skal kunne etableres midlertidige innkvarteringsplasser for asylsøkere mv., for eksempel i idrettshaller, næringseiendommer, nedlagte sko-

ler, sykehus, kaserner og nedlagte pleiehjem, mv.

Det er satt som skranke for å fravike byggeloven og bygningsreglementet at hensynet til tilfredsstillende sikkerhet for liv og helse er ivare tatt.

5.4.3 Sverige

Endret bruk av bygninger, herunder midlertidig plassering av bygninger, reguleres i Sverige av henholdsvis plan- og bygglagen, plan- og byggförordningen og Boverkets byggregler. Bruken av forordning synes å være særskilt for Sverige. Forordninger brukes som supplement for å forsterke gjeldende lover. Forordninger er underordnet loven, men har samme kraft og skal anvendes parallelt med lovgivningen. Gjeldende plan- og byggförordning inneholder blant annet bestemmelser om innhold og definisjoner, planer og områdebestemmelser, søknad og tillatelse.

Endringer i plan- og bygglagen

Boverket fremmet i november forslag til Næringsdepartementet om endringer i plan- og bygglagen som følge av krisen. Boverket foreslår at det etableres en fullmaktshjemmel som kan benyttes ved ulike typer situasjoner som får betydning for landets beredskap, eksempelvis økt tilstrømming av asylsøkere. Boverket peker på at en slik endring i loven vil gjøre det mulig for regjeringen gjennom plan- og byggförordningen å vedta tidsbegrensede unntak eller fravik fra bestemmelser i plan- og bygningsloven. Boverket anbefaler at en eventuell fullmaktsbestemmelse ikke utformes for snevert, men åpner for at det kan gis unntak fra blant annet krav knyttet til plan og krav til byggverk.

Endringer i plan- og byggförordningen

Det er fremmet forslag om endringer av plan- og byggförordningen som skal gjøre det enklere for Migrationsverket å etablere midlertidige innkvarteringsstilbud for asylsøkere. Det foreslås blant annet at tekniske krav til byggverk bør kunne tilpasses og også kunne gjøres unntak fra i den utstrekning dette er nødvendig i forhold til tiltakets art, omfang og varighet. Det legges opp til at Boverket gir forskrifter om de nærmere unntakene.

Det er foreslått at endringene i plan- og byggförordningen trer i kraft i desember 2015.

6 Unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner

6.1 Departementets forslag og vurdering

6.1.1 Innledning

Ideelt sett bør etablering av mottak skje i samsvar med ordinære prosesser, det vil si kommunal saksbehandling. Det er et visst handlingsrom i gjeldende plan- og bygningslov som kan sikre at prosesser går raskere enn vanlig, blant annet gjennom adgangen til å delegerer myndighet fra kommunestyret til annet organ eller administrasjonen. Ikke alle kommuner er klar over handlingsrommet de har, eller er av ulike årsaker noe tilbakeholdne med å bruke handlingsrommet. I løpet av høsten 2015 har departementet også erfart at enkelte kommuner har stilt vilkår eller vedtatt andre begrensninger som i praksis har vanskeliggjort arbeidet med å sikre innkvartering av nyankomne asylsøkere i eksisterende byggverk. Departementet har ikke myndighet til å pålegge kommuner å bruke handlingsrommet i plan- og bygningsloven. Departementet kan heller ikke pålegge kommuner å fatte vedtak om at enkelte saker skal behandles raskt og med positivt utfall.

Ved akutt tidsnød i kriser eller andre ekstraordinære situasjoner hvor hensynet til viktige samfunnsinteresser gjør seg gjeldende med stor tyngde, er det avgjørende at staten kan ha hjemmel til raskt å ta grep for sikre at nødvendige tiltak kan gjennomføres, eksempelvis etablere innkvarteringsfasiliteter for asylsøkere.

Det fremgår av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse § 1-1 fjerde ledd at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter, og at det skal legges vekt på langsiktige løsninger. Etter departementets oppfatning må dette kunne fravikes midlertidig i krisesituasjoner eller andre ekstraordinære situasjoner for å hindre at situasjonen utvikler seg til en krise. Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven, § 20-9 jf. § 1-6. Formålet med bestemmelsen er å gi staten nødvendige fullmakter ved krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner til å gjennomføre nødvendige tiltak omfattet av plan- og bygningsloven, uten vanlig saksbehandling og oppfyllelse av de vanlige materielle lovkrav.

Når det gjelder begrepet krise og katastrofer forstås samme definisjon som fremgår av forarbeidene til fullmaktsbestemmelsen i helsebered-

skapsloven § 1-5 nr. 2, se Ot.prp. nr. 89 (1998–99) kapittel 13:

«En krise eller katastrofe i fredstid kan beskrives på følgende måte:

-En krise eller katastrofe er en situasjon av ekstraordinær karakter der det akutte hjelpebehov ikke kan dekkes av tilgjengelige ressurser, og ordinære ansvarsforhold og kommandoforhold ikke strekker til, og omlegging eller ekstra tilførsel av ressurser er nødvendig.»

Ovennevnte definisjon av krise benyttes også i næringsberedskapsloven.

Med andre ekstraordinære situasjoner legger departementet til grunn samme definisjonen som fremgår av beredskapsbestemmelsen i luftfartsloven § 13-9, se Ot.prp. nr. 65 (2003–2004) kapittel 9:

«Uttrykket «andre ekstraordinære situasjoner» omfatter fredssituasjoner hvor tungtveiende samfunnsinteresser må ivaretas.»

Kompetansen til å konstantere at det foreligger krise, katastrofe eller andre ekstraordinære situasjoner, foreslås lagt til Kongen. Kongen kan bemyndige departementet til å fatte beslutninger etter § 20-9 jf. § 1-6 om enkeltstående, midlertidige tiltak, uavhengig av planer og bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

Så fremt det vil være tidsmessig forsvarlig, bør tiltak igangsettes som en vanlig byggesak med søknad til plan- og bygningsmyndighetene. Dersom tillatelse ikke gis eller saksbehandlingstiden blir uforsvarlig lang, kan departementet bruke hjemmelen i plan- og bygningsloven § 20-9 første ledd til å gripe inn og fatte beslutning om unntak fra plan- og bygningsloven. Forslaget til ny § 20-9 i plan og bygningsloven må ses i sammenheng med foreslått endring av § 1-6 tredje ledd, som åpner for at tiltak etter § 20-9 kan gjennomføres uavhengig av plangrunnlag. Bakgrunnen for dette er at det er endring og utarbeidelse av planer som erfaringsmessig tar lang tid, og det er følgelig her de største mulighetene for tidsbesparelser ligger.

Forslaget til § 20-9, jf. § 1-6, er bygd opp etter samme mønster som unntaket for skjermingsverdige bygg som følger av plan- og bygningsloven § 20-8. Bestemmelsen har også i seg elementer av beredskapshjemlene i helseberedskapsloven § 3-1 jf. § 1-5 og sivilbeskyttelsesloven § 25.

6.1.2 *Generell eller avgrenset fullmaktsbestemmelse?*

En sentral og vanskelig problemstilling er om forslaget til fullmaktsbestemmelse skal utformes med en generell ordlyd eller om den skal avgrenses eksplisitt til kun å gjelde denne aktuelle situasjonen.

Departementet ser at det kan være enkelte argumenter som taler for en generell ordlyd. Det kan oppstå ulike typer kriser eller andre ekstraordinære situasjoner som gir behov for masseinnkvartering eller andre akutte byggetiltak, som ikke nødvendigvis kan sammenlignes med den ekstraordinære situasjonen som er utgangspunktet for forslaget om tidsavgrenset lovendring. Det kan eksempelvis være en naturkatastrofe av nasjonal karakter (flom eller skred), storulykke med behov for masseevakuering og innkvartering, pandemi, humanitære katastrofer mv.

En fullmaktsbestemmelse som er generelt utformet vil gi staten mulighet til å reagere raskt innenfor plan- og bygningsområdet.

Argumenter som departementet mener taler mot en generell ordlyd, er at vi ikke har hatt mulighet for å utrede og avgrense nærmere i hvilke krisesituasjoner eller andre ekstraordinære situasjoner fullmaktsbestemmelsen skal kunne brukes. Et motargument kan også være at en generell fullmaktsbestemmelse vil gripe mer inn i det kommunale selvstyret enn det som er nødvendig for å løse den akutte situasjonen.

Departementet foreslår å utforme fullmaktsbestemmelse med en mer generell ordlyd slik at den kan benyttes i ulike typer kriser eller andre ekstraordinære situasjoner, herunder dagens ekstraordinære situasjon i mottaksapparatet. Det vil være situasjonen, hendelsens omfang og konsekvenser for liv, helse og velferd som er avgjørende for bruken av bestemmelsen. Slik departementet ser det, vil forslaget om tidsbegrensning på 2 år og at kompetansen legges til Kongen, i tilstrekkelig grad ivareta de hensyn som kan tale mot en generell bestemmelse.

6.1.3 *Unntak fra forvaltningsloven mm.*

Forvaltningsloven får anvendelse med mindre annet er bestemt i, eller med hjemmel i lov. Departementet peker i den forbindelse på at det er viktig at nødvendige tiltak etter loven kan gjennomføres raskt. Det kan også være nødvendig å avlaste de organer som har ansvar for å håndtere en alvorlig situasjon slik at de kan konsentrere seg om å sikre liv og helse. Departementet ser det derfor

som nødvendig at den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen åpner for å kunne gjøre unntak fra forvaltningslovens regler om forhåndsvarsel, krav til begrunnelse og adgangen til klage.

Departementet foreslår videre at det ikke skal være mulig å gi midlertidig forføyning mot tiltak som iverksettes i medhold av plan- og bygningsloven § 20-9 jf. § 1-6. Bakgrunnen for dette er at det ikke vil være forenlig med de hensyn bestemmelsen er utarbeidet for å ivareta. Intensjonen med bestemmelsen er at tidsbruken ikke skal bli for lang ved kriser eller andre ekstraordinære situasjoner. Det vil utgjøre et uakseptabelt usikkerhetsmoment dersom tiltak som er nødvendige kan stanses over lengre tid i påvente av avgjørelser i rettssystemet.

6.1.4 *Tiltak som omfattes av fullmaktsbestemmelsen*

Fullmaktsbestemmelsen gir relativt vid adgang til å fravike plan- og bygningsloven. Bestemmelsen er først og fremst tenkt benyttet i forbindelse med midlertidige tiltak.

Rent konkret vil bruk av bestemmelsen ved foreliggende ekstraordinære situasjon, kunne innebære at blant annet midlertidig bruksendring av eksisterende byggverk til asylmottak eller omsorgssentre, midlertidig plassering eller oppføring av byggverk til asylmottak eller omsorgssentre, helt eller delvis kan besluttes uten at bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven er fulgt. Dette innebærer at det kan gjøres unntak fra krav til dispensasjon fra plan eller plankrav, søknad og tillatelse, nabovarsling samt lovens materielle krav, eller unntak fra de ordinære saksbehandlingsreglene for vedtak av planer eller planendringer. Den foreslåtte bestemmelsen vil også omfatte tiltak som er påkrevd for å ivareta sikkerheten, eksempelvis oppføring av gjerder eller lignende tiltak. Midlertidig innebærer i denne sammenheng at tiltaket skal være tidsbegrenset. Departementet legger i første rekke opp til å følge lovens ordinære system hvor det med midlertidig menes bruk eller plassering inntil 2 år, jf. plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd bokstav c). Departementet utelukker ikke at det i enkelte tilfeller kan være behov for å fatte beslutning utover 2 år, men da begrenset opp til 5 år. Dette bør gi tilstrekkelig tid til å avvikle midlertidige tiltak. Til sammenligning er det i Sverige mulig å gi midlertidige tillatelser inntil 15 år.

Bestemmelsen åpner videre for at beslutning etter § 20-9 jf. § 1-6 kan omfatte rett til å foreta endringer av byggverket eller på eiendommen

som anses nødvendig. Slikt unntak fremgår for øvrig også av helseberedskapsloven § 3-1 jf. § 1-5 og sivilbeskyttelsesloven § 25.

Aktuelle endringer kan være fysiske endringer av byggverket, som reparasjon, rehabilitering og ombygging eller terrenginngrep og/eller anlegg av ny veg og parkeringsplasser. Ved fysiske endringer på byggverket skal hensynet til liv og helse ivaretas på en forsvarlig måte. Krav til liv og helse som følger av annet regelverk, som folkehelse-loven og brann- og eksplosjonsvernloven, gjelder ved siden av plan- og bygningsloven. Det er ikke lagt opp til å kunne fravike disse etter plan- og bygningsloven.

Ved tiltak på eiendommen, som terrenginngrep med mer, skal disse så langt det lar seg gjøre utføres på en mest mulig skånsom måte slik at eventuelle ulemper for omgivelsene reduseres til et minimum. Krav til vern av naturmangfold og kulturminner som følger av annet regelverk gjelder, og kan ikke fravikes gjennom plan- og bygningsloven.

Mest aktuelt vil det trolig være å bruke bestemmelsen i § 20-9 første ledd til å gjennomføre tiltak i strid med arealplan, eventuelt oppføre eller plassere byggverk uten at slike planer foreligger. Det er endring og utarbeidelse av planer som erfaringsmessig tar lang tid, og det er følgelig her de største mulighetene for tidsbesparelser ligger.

Departementet understreker for ordens skyld at den foreslåtte bestemmelsen ikke innebærer et generelt unntak. Det vil med andre ord ikke være fritt frem for private aktører å etablere eksempelvis et asylmottak eller omsorgssenter. Bruk av unntaket forutsetter beslutning av departementet, se kapittel 6.1.9 nedenfor. Private aktører kan ikke søke departementet om å få bruke unntaket. Bruk av unntaket fordrer at det er en statlig instans, for eksempel UDI, Politiets Utlendingsenhet eller Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, eller kommunal instans som ber om at det fattes beslutning etter plan- og bygningsloven § 20-9 jf. § 1-6. De nærmere rammer for hva som tillates vil fremgå av beslutningen.

For at en midlertidig bruksendring eller plassering av midlertidige byggverk skal være lovlig, må altså tiltaket enten har vært gjenstand for ordinær saksbehandling hos kommunen eller omfattet av beslutning etter den foreslåtte unntaksbestemmelsen. Bakgrunnen for dette er at det er viktig å ha oversikt over midlertidige byggverk som benyttes til eksempelvis asylmottak eller

omsorgssentre ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner. Det vil gjøre det mulig for bygningsmyndighetene å følge opp bruken av byggverket når den særskilte tillatelsen løper ut. Til eksempel, dersom det er gitt tillatelse til midlertidig bruksendring av hotell til asylmottak for ett år, skal driften gå tilbake til hotell igjen når det har gått ett år. Bygningsmyndighetene kan da føre tilsyn med at den midlertidige bruken som asylmottak har opphørt.

Departementet kan ikke utelukke at det ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner kan bli nødvendig å oppføre nybygg eller plassere byggverk til bruk som innkvartering. Disse byggverkene vil i etterkant kunne gjenbrukes til andre formål som for eksempel studentboliger eller gjennomgangsboliger. I forbindelse med OL på Lillehammer i 1994 ble det brukt forskjellige byggesystemer med varierende grad av plassbygg, prefabrikasjon og moduler. Enkelte av modulbyggene ble laget slik at de kunne flyttes etter OL, og er i dag i bruk blant annet som hotell på Svalbard og som boliger i Tromsø.

Selv om tiltakene er lovlig oppført, vil eventuell endret bruk av byggverkene eller endret plassering nødvendigvis måtte underlegges ordinær søknadsprosess i kommunen.

6.1.5 Begrensninger i fullmaktsbestemmelsen

Den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen skal ikke gi 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 vil således kunne supplere beredskapsbestemmelser i annet lovverk som for eksempel helseberedskapsloven, næringsberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven. Den nye hjemmelen sørger dermed for at staten ved kriser eller i andre ekstraordinære situasjoner på en meget effektiv måte også kan håndtere nødvendige tiltak omfattet av plan- og bygningsloven.

I den grad det vil være behov for å ta i bruk privat eiendom uten bruk av beredskapshjemler, må dette sikres enten gjennom frivillig avtale eller etter reglene om ekspropriasjon og forhåndstredelse i oreigningslova.

6.1.6 Hensynet til kommunene

I nåværende ekstraordinære situasjon har kommunene vist et stort samfunnsansvar og klart å snu seg raskt for å sikre at mennesker blir tatt imot og bistått på en verdig og god måte.

Det er ingen tvil om at kommunene havner i en vanskelig situasjon når de skal balansere behovet for å bidra med akutte løsninger samtidig som de på en forsvarlig måte skal ivareta forpliktelser og krav etter blant annet plan- og bygningslovgivningen.

I ytterste konsekvens har den ekstraordinære situasjonen Norge er i, ført til at det ikke har vært praktisk mulig for kommunene å overholde alle krav som følger av plan- og bygningslovgivningen. En slik situasjon kan på sikt bidra til å undergrave både respekten for og troverdigheten av regelverket.

Forslaget til ny bestemmelse i plan- og bygningsloven § 20-9 jf. § 1-6 innebærer derfor at ansvaret og myndigheten til å fatte beslutninger for en midlertidig periode overføres fra kommunen til staten. En slik overføring av myndighet betyr at kommunen settes på sidelinjen i en situasjon hvor dette kan få store konsekvenser for dem. Dette innebærer blant annet en betydelig tilsidesettelse av det lokale selvstyret. Departementet kan imidlertid ikke se at det ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner finnes noe annet alternativ. Hensynet til liv og helse må da gå foran hensynet til lokalt selvstyre.

Samtidig sitter kommunene på betydelig kompetanse og ressurser som staten er avhengig av. Så langt det er praktisk mulig, bør staten ta kommunen med på råd før det eventuelt besluttes å ta i bruk § 20-9 jf. § 1-6. Departementet foreslår derfor at det, så langt det etter omstendighetene er praktisk mulig, skal innhentes uttalelse fra kommunen før eventuell beslutning fattes. Departementet foreslår at det er et ufravikelig minstekrav om at kommunen er informert før eventuelle tiltak iverksettes.

6.1.7 Hensynet til private

Etter plan- og bygningsloven skal naboer og gjenboere ha anledning til å ivareta sine interesser og fremme sitt syn i plan- og byggesaker. For at dette skal kunne ivaretas på en god måte, må de få varsel om hva som planlegges nær deres eiendom. Dette er blant annet sikret gjennom regler om nabovarsling i plan- og bygningsloven §§ 19-1 og 21-3.

Departementet understreker at nabomerknader alene ikke kan gi grunnlag for avslag etter

plan- og bygningsloven. Utgangspunktet etter plan- og bygningsloven er at dersom et tiltak oppfyller vilkårene gitt i eller i medhold av loven, har tiltakshaver rettskrav på tillatelse. Hensynet til naboer kan likevel i enkelte tilfeller føre til at tiltakshaver velger å foreta endringer av tiltaket for å imøtekomme merknader fra naboer, eller at kommunen i sitt vedtak – innenfor de rettslige rammene som foreligger – ivaretar nabohensynene så langt en finner det hensiktsmessig.

Bruk av den foreslåtte bestemmelsen ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner innebærer at krav etter plan- og bygningsloven helt eller delvis kan fravikes for å kunne gjennomføre påkrevde tiltak raskt. I en akutt situasjon vil dette nødvendigvis innebære at naboer og gjenboere ikke skal ha krav på nabovarsel.

Departementet har forståelse for at det for naboer og gjenboere vil fremstå som uheldig at de må finne seg i at midlertidige tiltak, så som bruksendring eller plassering av byggverk, blir gjennomført uten at de er varslet på forhånd, uten at de får anledning til å uttale seg og uten at de har klageadgang i ettertid. Hensynet til å kunne gjennomføre tiltak raskt ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner tilsier imidlertid at det ikke er rom for å praktisere full åpenhet, rett til innsyn og medvirkning slik det ellers er vanlig i plan- og byggesaker.

6.1.8 Hensynet til liv og helse

Plan- og bygningsloven regulerer i hovedsak oppføring av nye byggverk. Det følger imidlertid av plan- og bygningsloven § 31-2 at de byggtekniske kravene også gjelder ved hovedombygging, vesentlig reparasjon og bruksendring.

For midlertidige byggverk som kun skal stå inntil 2 år, gjelder reduserte krav til blant annet tilgjengelighet og energieffektivitet. Videre kan det for midlertidige byggverk og for byggverk som ikke er tilknyttet offentlig eller privat vannforsyning, gjøres unntak fra krav om automatisk brannsløkkeanlegg.

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. Dette kan medføre at nye krav er uhenksomme for arbeider på, eller ved bruksendring av eksisterende bygg.

Ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner vil det sentrale være raskt å kunne tilby mennesker tak over hodet og en seng å sove i. Innkvarteringen skal være nøktern, men forsvar-

lig. Det kan således ikke forventes at byggverk som kun skal brukes i en midlertidig periode holder samme høye standard som ellers gjelder ved oppføring av nytt byggverk. Kvalitetskravene som det kan være aktuelt å fravike, vil blant annet være krav til energi, tilgjengelighet, universell utforming, heis og andre løfteinnretninger.

Eventuelle unntak fra krav i byggt teknisk forskrift kan på lengre sikt påvirke menneskers liv og helse. Det er viktig å sikre eksempelvis at byggverk tåler de påkjenninger de kan forventes å bli utsatt for, og at vanninstallasjoner er korrekt utført for å unngå at det oppstår legionella. Krav som er satt for å ivareta personers liv og helse, som konstruksjonssikkerhet, brannsikkerhet, fare mot flom og skred, samt vann- og avløpsinstallasjoner vil således i utgangspunktet ikke kunne fravikes selv ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner. Det vil likevel være et visst spillerom for hvor langt forsvarlighetsbetraktningen skal strekkes for å løse en akutt situasjon.

Etter gjeldende byggt teknisk forskrift, er det i dag mulig å unnta fra kravet om sprinkling for midlertidige byggverk som skal stå i inntil 2 år. Etter departementets vurdering vil det ved en midlertidig bruksendring av eksisterende byggverk fremstå som både uforholdsmessig og unødige strengt å kreve sprinkling av et byggverk som kun skal benyttes i en kortvarig periode. Det vil være fullt mulig å oppnå tilstrekkelig sikkerhet på annen måte. Departementet mener kravet til brannalarmanlegg og rømningsveier skal ligge fast. Det kan derimot gjøres unntak fra kravet til sprinkling for midlertidig bruksendring av eksisterende byggverk forutsatt at byggverket ellers oppfyller krav til brannalarmanlegg og rømningsveier, samt at tiltakshaver i tillegg sørger for døgnkontinuerlig brannvakt hold.

Unntak fra byggt tekniske krav kan gjøres i beslutning, eller i forskrift i medhold av plan- og bygningsloven § 20-9.

Departementet vil for ordens skyld understreke at krav til liv og helse som følger av blant annet folkehelseloven og brann- og eksplosjonsvernloven gjelder ved siden av plan- og bygningsloven. Den foreslåtte bestemmelsen i plan- og bygningsloven åpner ikke for å kunne fravike krav som følger av andre offentligrettslige lover.

Bruk av moduler/brakk

Det kan også være aktuelt med nyoppføring av byggverk som modulbygg eller brakker. Begrepet

«modulbygg» omfatter mange ulike typer prefabrikerte bygg. Det kan spenne fra å være en enkel anleggsbrakke til boligbygning eller hotell som er satt sammen av flere moduler. Kvaliteten på modulene vil avhenge av om de skal være til permanent eller midlertidig bruk, som bolig eller som arbeidsplass.

Etter gjeldende byggt teknisk forskrift stilles det lavere krav til kvaliteten for byggverk som er beregnet på bruk av mer midlertidig karakter. Eksempler på dette er fritidsboliger, studentboliger og midlertidige bygninger som kun skal stå inntil 2 år. For slike bygg er det reduserte krav til blant annet tilgjengelighet, universell utforming, energi med mer. Kravene til sikkerhet gjelder derimot fullt ut. Modulbygg som er ment til permanent bruk, må i utgangspunktet oppfylle alle krav i byggt teknisk forskrift.

Departementet mener at det kan være aktuelt med ytterligere lempinger av krav til byggverk som skal brukes som midlertidig innkvartering. Hensikten er å sikre nøktern, men forsvarlig innkvartering.

Moduler og brakker er byggevarer, og dermed omfattet av kravet til dokumentasjon etter Byggevareforordningen. Forordningen er gjennomført i Norge i forskrift om dokumentasjon og omsetning av byggevarer (dokumentasjonsforskriften). De krav til dokumentasjon som følger av Byggevareforordningen og dokumentasjonsforskriften kan ikke fravikes.

6.1.9 Ansvar

Det er tiltakshaver som har ansvaret for at tiltak gjennomføres i samsvar med krav som følger av plan- og bygningsloven, i den grad det ikke er gjort unntak fra disse enten gjennom beslutning eller forskrift. Med tiltakshaver menes person eller foretak som igangsetter et tiltak eller som et tiltak utføres på vegne av. I mange tilfeller vil eier og tiltakshaver være én og samme person eller foretak. Ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner vil tiltakshaver i større grad kunne være en offentlig instans.

I denne konkrete situasjonen vil ansvaret til tiltakshaver eksempelvis bety at dersom et byggverk som midlertidig skal brukes som asylmottak ikke er sprinklet, er det tiltakshavers ansvar å sørge for at kravene til brannalarmanlegg, rømningsveier og døgnkontinuerlig brannvakt hold er oppfylt.

Videre vil det være tiltakshavers ansvar at tiltaket ikke kommer i strid med annet regelverk, som for eksempel kulturminneloven, jordloven,

folkehelseloven eller veglova. Det er dermed tiltakshaver selv som må sørge for å avklare behov for samtykke eller tillatelse fra andre myndigheter.

Departementet utelukker ikke at det kan være aktuelt å benytte foretak med ansvarsrett. Dette vil avhenge av hvor akutt situasjonen er. Muligheten for bruk av foretak med ansvarsrett kan fastsettes nærmere i forskrift.

For det tilfellet at det er aktuelt å gi pålegg om retting, må dette rettes til «den ansvarlige», se plan- og bygningsloven § 32-3. Med «den ansvarlige» menes personer eller foretak som enten har ansvar for feil, eller som ut fra eierskap, avtale eller lignende står inne for tiltaket. I praksis vil den ansvarlige kunne omfatte tiltakshaver, eier, rettighetshaver, eller bruker/leietaker. Det må med andre ord være noen som har en form for juridisk rådighet over byggverket. Pålegg kan ikke rettes mot noen som ikke har anledning å oppfylle dette. Det vil imidlertid være mottakers ansvar å sannsynliggjøre at oppfyllelse er umulig. Se i den forbindelse Rt. 1983 side 1563. Av dommen kan det utledes at oppfyllelse ikke kan sies å være umulig når eier av bygget selvforskyldt har brakt seg i en stilling hvor han ikke umiddelbart kan oppfylle pålegg om å bringe ulovligheten til opphør. Eier vil i slike tilfeller være henvist til å foreta faktiske eller rettslige skritt for å oppfylle pålegg om retting.

6.1.10 Myndigheten til å fatte beslutning

Et sentralt spørsmål er hvem som skal gis myndighet til å fatte beslutning etter den foreslåtte unntaksbestemmelsen. Dette er en bestemmelse som vil være svært inngripende for kommunene og enkeltpersoner. Selv om det dreier seg om en begrenset periode, er det viktig at dette blir ivare tatt på en betryggende måte.

Kompetansen til å konstantere at det foreligger krise, katastrofe eller andre ekstraordinære situasjoner, foreslås lagt til Kongen. Kongen kan bemyndige departementet til å fatte beslutninger etter § 20-9 jf. § 1-6 om konkrete, midlertidige tiltak, uavhengig av planer og bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Rett departement vil være Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det legges ikke opp til at kompetansen skal delegeres videre.

6.1.11 Varigheten av fullmaktsbestemmelsen

Forslaget til unntaksbestemmelse favner vidt. Situasjonen krever akutte tiltak, hvilket innebærer at

departementet ikke har hatt tilstrekkelig mulighet til å utrede nærmere konsekvenser av unntaksbestemmelsen. Videre har det heller ikke vært tid til å sende forslaget ut på alminnelig høring.

På denne bakgrunn foreslår departementet at bestemmelsen gis en midlertidig varighet på 2 år. Det vil gi tilstrekkelig tid for Regjeringen til å vurdere behovet for og nødvendigheten av en permanent fullmaktsbestemmelse, og i så fall at forslag om dette følger de ordinære prosesser.

6.2 Tilgrensende regelverk

Skal den foreslåtte bestemmelsen få tilsiktet effekt, er det nødvendig at krav som følger av tilgrensende regelverk håndteres på en smidig og fleksibel måte av berørte myndigheter.

Det er en rekke sektorlover som etter departementets vurdering ikke vil utgjøre hindringer for å gjennomføre byggetiltak ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner. Dette gjelder blant annet arbeidsmiljøloven, barnehageloven, barnevernloven, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, luftfartsloven, kirkeloven, gravferdsloven, jernbaneloven, reindriftsloven, sivilbeskyttelsesloven, friluftsløven, folkehelseloven, havneloven, matloven og mineralloven.

Departementet ser det ikke som aktuelt å etablere innkvarteringsfasiliteter der det finnes automatisk fredede kulturminner. Videre vil det etter departementets vurdering neppe være aktuelt å gjennomføre slike tiltak i marka, jf. markaloven § 15. Et *eventuelt* unntak fra markaloven bør kun være aktuelt i randsonen til marka, og da utenfor viktige inngangsporter til marka slik at bruken av marka til friluftformål ikke blir påvirket negativt i vesentlig grad.

Jordloven

Det følger av jordloven at dyrka jord ikke kan brukes til annet enn jordbruksproduksjon uten samtykke. Enhver annen bruk enn jordbruksproduksjon vil kreve samtykke uavhengig av om bruken er midlertidig. Dyrkbar jord kan ikke disponeres slik at den blir uegnet til jordbruksproduksjon i framtida uten samtykke. Dyrkbar jord kan uten samtykke nyttes til annet enn jordbruksproduksjon så lenge bruken ikke er til hinder for at arealet kan nyttes til jordbruksproduksjon i framtida. Etter loven er kommunen delegert myndighet til å avgjøre søknader om omdisponering, og kan gi samtykke når «særlege høve» foreligger. Ettersom myndigheten er lagt til kommunen, er det ikke mulig å fravike denne

loven gjennom en fullmaktsbestemmelse i plan- og bygningsloven.

Etter departementets vurdering bør man tilstrebe å finne alternativer til bruk av dyrka eller dyrkbar jord. I en akutt situasjon kan det imidlertid ikke utelukkes at det kan oppstå behov for å be om samtykke fra kommunen til å fravike loven.

Veglova

Nye mottak kan tenkes lokalisert på steder uten etablert avkjørsel fra offentlig veg. Dersom avkjørsel ikke er regulert i reguleringsplan, må det fattes vedtak i medhold av vegloven. Dersom det er aktuelt med avkjørsel fra riksveg eller fylkesveg, kan det etableres direkte kontakt mot Statens vegvesen.

Når det gjelder avkjørsel fra kommunal veg har Statens vegvesen et sektoransvar for å ivareta trafikksikkerhet og framkommelighet. Det kan etableres rutiner slik at Statens vegvesen kan trekkes tidlig og raskt inn i også i slike saker. Langs offentlig veg er det byggegrensar. Dersom ikke annet framgår av reguleringsplan er dette 50 meter fra midtlinje av veg for riks- og fylkesveger, og 15 meter for kommunal veg. I kryss gjelder mer detaljerte bestemmelser. Eventuelle behov for å avvike fra dette, må skje gjennom søknad om dispensasjon sendt til Statens vegvesen.

Brann- og eksplosjonsvernloven

Selv om det er nødvendig å sikre rask etablering av mottak og brakkeleirer, er det viktig å ivareta beboernes og ansattes liv og helse, inkludert brannsikkerhet. Brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter stiller blant annet krav om vannforsyning/slokkevann. Slikt krav fremgår også av plan- og bygningsloven.

Det vil være en klar forutsetning for å kunne gjøre unntak fra plan- og bygningsloven, at kravet til forsvarlig sikkerhet for liv og helse blir ivare tatt. Det er derfor neppe aktuelt å fravike krav til vannforsyning, herunder slokkevann, som følger av plan- og bygningsloven § 27-1. Ved etablering av innkvarteringsfasiliteter vil det være nødvendig med god dialog med brannvernmyndighetene for å sikre at hensynet til brannsikkerhet blir forsvarlig ivare tatt.

6.3 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 offentlighetsrettslig 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 ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner være uheldig om grannelova sine regler skal kunne anvendes fullt ut. Dette vil i ytterste konsekvens kunne bety at naboer kan gå til domstolene og kreve midlertidig forføyning for å få stanset etableringen av tiltak som må gjennomføres raskt.

Departementet foreslår derfor unntak fra enkelte av reglene i grannelova ved bruk av fullmaktsbestemmelsen 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 ikke til hinder for at domstolene med hjemmel i grannelova § 2 tillater tiltaket på vilkår som er strengere enn det følger av beslutning fattet i medhold av § 20-9 jf. § 1-6.

6.4 Prosessen etter utløpet av fullmaktsbestemmelsen

Fullmaktsbestemmelsen åpner for at departementet i kriser eller andre ekstraordinære situasjoner kan beslutte at bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven ikke skal gjelde. Fullmaktsbestemmelsen er foreslått å gjelde for 2 år.

Dersom det etter utløpet av fullmaktsbestemmelsen er aktuelt å tillate at midlertidige tiltak blir permanente, må det skje gjennom ordinær plan- og byggesaksprosess.

Departementet understreker videre at selv om det gjøres særskilte unntak fra plan- og bygningsloven ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner, innebærer ikke det at private aktører kan påberope seg dette som grunnlag for dispensasjon eller tillatelse etter at en midlertidig tillatelse opphører.

7 Administrative og økonomiske konsekvenser

Som følge av at det foreligger en akutt situasjon med behov for øyeblikkelige tiltak, har det ikke vært praktisk mulig for departementet å foreta

grundige vurderinger av konsekvensene av forslaget.

Hovedformålet med den tidsbegrensede bestemmelsen er å sikre at staten raskt kan gjennomføre påkrevde tiltak ved krise eller i andre ekstraordinære situasjoner. I tilknytning til den ekstraordinære situasjonen som Norge nå er i, vil bestemmelsen være et viktig redskap for å sikre rask etablering av asylmottak og omsorgssentre. Forslaget vil medføre at det kan sikres nøktern, men forsvarlig innkvartering for nyankomne asylsøkere som ellers kunne risikere å ikke bli tilbudt tak over hodet. Dette er grunnleggende for å opprettholde helse og velferd i en kritisk situasjon.

Konsekvenser for det offentlige

Forslaget til fullmaktsbestemmelse vil kunne medføre besparelser for staten ved at det blir enklere å etablere nøktern, men forsvarlig innkvartering. Etter departementets vurdering er dette et bedre alternativ enn dagens kostbare bruk av blant annet hoteller.

Kongen kan bemyndige departementet til å fatte beslutninger etter denne bestemmelsen. Ved bruk av fullmaktsbestemmelsen må det påregnes økt arbeidsbyrde for departementet. Departementet antar imidlertid at dette vil være mulig å håndtere innenfor gjeldende budsjettammer.

Etablering av asylmottak og omsorgssentre har praktiske og økonomiske konsekvenser for kommunene, som ved bruk av bestemmelsen fratras myndighet etter plan- og bygningsloven. Forslaget til bestemmelse vil innebære at kommunen ikke tar del i en beslutning som har store konsekvenser for dem. Dette innebærer en tilsidesettelse av prinsippet om lokalt selvstyre. Så langt det er praktisk mulig skal og bør gjennomføring av nødvendige tiltak, eksempelvis etablering av mottak, skje i dialog og samarbeid med kommunene. Når departementet likevel anbefaler dette forslaget, er det fordi situasjonen er så prekær at det er behov for akutte tiltak. Etter departementets vurdering bør dette veie tyngre enn hensynet til det lokale selvstyret.

Konsekvenser for det private

For driftsoperatører, både private, offentlige og ideelle, vil det bli enklere å kunne tilby byggverk til bruk som asylmottak og omsorgssentre.

For naboer og gjenboere, vil forslaget få negative konsekvenser i den forstand at de mister adgangen til å komme med nabomerknader. Etter departementets vurdering må statens behov for å

gjennomføre påkrevde tiltak ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner, veie tyngre enn naboers og gjenboeres rett til å gi merknader.

8 Merknader til bestemmelsene

Til § 1-6

Bestemmelsens tredje ledd er justert for å fange opp endringene i § 20-9, og innebærer at midlertidige tiltak i krise, katastrofe eller andre ekstraordinære situasjoner kan gjennomføres uavhengig av plan. Det samme gjelder nødvendige endringer på byggverket eller eiendommen. Beslutning om å gjennomføre et tiltak i strid med plan, kan ikke påklages.

Til § 20-9

Formålet med § 20-9 er å gi staten nødvendige virkemidler som kan benyttes når det oppstår krise, katastrofe eller andre ekstraordinære situasjoner hvor det er behov for å gjennomføre tiltak raskt. 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 plangrunnlag. Bakgrunnen for dette er at det er endring og utarbeidelse av planer som erfaringsmessig tar lang tid, og det er følgelig her de største mulighetene for tidsbesparelser ligger.

Bestemmelsen er utformet etter mønster dels fra plan- og bygningsloven § 20-8 og dels helseberedskapsloven § 3-1 jf. § 1-5 og sivilbeskyttelsesloven § 25.

Med krise eller katastrofe menes her situasjon av ekstraordinær karakter der det akutte hjelpe- eller sikringsbehov ikke kan dekkes av tilgjengelige ressurser, og ordinære ansvarsforhold ikke strekker til, og omlegging eller ekstra tilførsel av ressurser er nødvendig. Uttrykket «andre ekstraordinære situasjoner» omfatter fredssituasjoner hvor tungtveiende samfunnsinteresser må ivaretas, jf. også definisjonen i luftfartsloven § 13-9. Dette vil eksempelvis kunne omfatte situasjoner hvor det oppstår et betydelig og/eller akutt innkvarteringsbehov som følge av økt tilstrømming av asylsøkere, og denne ikke kan håndteres på en forsvarlig måte innenfor de ordinære prosessene etter plan- og bygningsloven.

Det er situasjonen, hendelsens omfang og konsekvenser for liv, helse og velferd som er avgjørende. Eksempler på situasjoner som kan omfattes av § 20-9 kan være

- naturkatastrofer eller storulykker av nasjonal karakter hvor det oppstår behov for masseevakuering,
- humanitære katastrofer,
- massetilstrømning av asylsøkere mv.

Bestemmelsen gir hjemmel for at det uten hinder av plan- og bygningsloven kan gjennomføres nødvendige tiltak som for eksempel midlertidig bruksendring av eksisterende byggverk, midlertidig plassering eller oppføring av byggverk og gjennomføring av eventuelle sikringstiltak, som oppføring av gjerde eller støyskjerming. Selv om det er åpnet for å sette til side bestemmelser i plan- og bygningsloven, skal liv og helse ivaretas på en tilstrekkelig forsvarlig måte. Krav som er satt for å ivareta personers liv og helse, eksempelvis konstruksjonssikkerhet, brannsikkerhet og fare mot flom og skred, vil i utgangspunktet ikke kunne fravikes. Det vil likevel være et visst spillerom for hvor langt forsvarlighetsbetraktningen skal strekkes for å løse en akutt situasjon. Krav til liv og helse som følger av annet regelverk, som folkehelseloven og brann- og eksplosjonsvernloven, gjelder ved siden av plan- og bygningsloven. Det er ikke lagt opp til å kunne fravike disse etter plan- og bygningsloven.

Etter *første ledd* kan Kongen ved krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner, bemyndige Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å fatte beslutninger om konkrete, midlertidige tiltak samt nødvendige endringer av eksisterende byggverk og eiendom. Kompetansen skal ikke delegeres videre fra departementet. Bemyndigelse til departementet kan gis for 12 måneder om gangen. Denne begrensningen er lagt inn for å sikre at det foretas en fornyet vurdering av om det fortsatt er behov for unntaket. Myndigheten kan også begrenses til å gjelde en konkret krise eller ekstraordinær situasjon, som for eksempel massetilstrømning av asylsøkere. Bruk av unntaket forutsetter henvendelse fra statlige instanser, så som Politiets Utlendingsenhet, UDI eller Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, eller kommunale instanser. Private aktører kan ikke søke departementet om bruk av unntaksbestemmelsen.

Det følger av *andre ledd* at beslutning etter første ledd gjelder for nærmere angitte midlertidige tiltak, eksempelvis midlertidig bruksendring, midlertidig utvidelse av drift eller midlertidig plassering eller oppføring av byggverk. Midlertidige tiltak skal være tidsbegrenset. Beslutningene skal normalt gjelde for inntil 2 år og ikke for mer enn 5 år. Varigheten av tiltaket skal fremgå av beslutningen.

Videre kan beslutning omfatte rett til å gjennomføre nødvendige endringer på byggverket og eiendommen. Dette kan omfatte ombygging, reparasjon og rehabilitering, terrenginngrep, anlegg av ny veg og parkeringsplasser. Denne adgangen samsvarer for øvrig med beredskapshjemplene i helseberedskapsloven § 3-1 jf. § 1-5 og sivilbeskyttelsesloven § 25, og vil dermed være et viktig supplement til disse bestemmelsene.

Det følger av *tredje ledd første punktum* at departementet kan fravike forvaltningslovens krav til saksforberedelse og vedtak etter kapittel IV og V. Unntaket samsvarer langt på vei med helseberedskapsloven § 6-3 og sivilbeskyttelsesloven § 38. I krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner kan det oppstå behov for å utelate krav om forhåndsvarsel dersom antallet parter i saken er stort, eller et stort antall saker behandles under ett, eller forhåndsvarsel kan medføre at saken forsinkes på en uheldig måte. På samme vilkår kan departementet bestemme at beslutning etter første ledd vedtak ikke skal grunngis. Se for øvrig femte ledd om unntak fra retten til å klage. Det er viktig at nødvendige tiltak etter loven kan gjennomføres raskt i krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner. Det kan også være nødvendig å avlaste de organer som har ansvar for å håndtere en alvorlig situasjon slik at de kan konsentrere seg om å sikre liv og helse. Kommunene sitter med betydelig kompetanse og ressurser som staten er avhengig av ved krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner. *Tredje ledd andre punktum* fastsetter derfor at departementet, så langt det er praktisk mulig, tar kommunen med på råd før eventuell beslutning fattes etter § 20-9 jf. § 1-6. Ved bruk av beslutningskompetansen skal kommunen informeres om dette.

Fjerde ledd fastsetter at grannelova § 6 om grannevarsel ikke gjelder for beslutning etter § 20-9 jf. § 1-6.

For å sikre at bestemmelsen kan fungere etter sin hensikt, gjøres det unntak fra klageadgangen samt muligheten for midlertidig forføyning. Samme unntak følger av plan- og bygningsloven § 20-8. Det følger direkte av bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 20-9 *femte ledd første punktum* at en beslutning etter § 20-9 jf. § 1-6 ikke kan påklages. Det samme gjelder vedtak om avvisning. I tillegg vil det heller ikke være mulig å gi midlertidig forføyning mot tiltak som iverksettes i medhold av plan- og bygningsloven § 20-9 jf. § 1-6, jf. *tredje punktum*. Bakgrunnen for dette er at det ikke ville være forenlig med de hensyn bestemmelsen er utarbeidet for å ivareta. Intensjonen

med bestemmelsen er at tidsbruken ikke skal bli for lang ved krise, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner. Det ville ha blitt et uakseptabelt usikkerhetsmoment dersom tiltak som er nødvendig å gjennomføre ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner kan stanses over lengre tid i påvente av avgjørelser i rettssystemet. Det vil således ikke være mulig å kreve midlertidig forføyning under henvisning til at tiltaket er i strid med eksempelvis grannelova.

Videre følger det av *femte ledd fjerde punktum* at det ikke kan kreves granneskjønn etter grannelova §§ 7 og 8. Ved beslutning etter § 20-9 jf. § 1-6 kan det 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, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner kan gjennomføres raskt. Ordlyden i grannelova § 2 har karakter av en rettslig standard som over tid endrer sitt innhold. I tilfelle hvor det påtenkte tiltak kan bringes inn for domstolene, skal disse ta utgangspunkt i granneloven § 2 når de avveier naboens interesser mot behovet for å gjennomføre nødvendige tiltak ved krise eller i andre ekstraordinære situasjoner. § 20-9 er ikke til hin-

der 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.

Sjette ledd gir hjemmel for å fastsette midlertidige forskrifter i medhold av denne bestemmelsen. Forskriften kan blant annet omfatte krav om tilsyn, tiltakshavers ansvar, krav om nabovarsling med mer. Eventuelle forskrifter vil falle bort når loven oppheves.

8.1 Til ikrafttredelsesbestemmelsen

Det foreslås at lovendringene trer i kraft straks.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i plan- og bygningsloven (unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i plan- og bygningsloven (unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i plan- og bygningsloven (unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid)

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 eller § 20-9 om unntak ved kriser, katastrofer eller ekstraordinære situasjoner i fredstid.

Ny § 20-9 skal lyde:

§ 20-9 *Unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid*

Ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid kan Kongen for inntil 1 år av gangen bemyndige departementet til å fatte beslutning om midlertidige tiltak uavhengig av foreliggende planer og uavhengig av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov. Beslutning gis bare etter anmodning fra annen statlig eller kommunal myndighet.

Midlertidige tiltak som nevnt i første ledd kan omfatte bruksendring, utvidelse av drift og plassering eller oppføring av byggverk. Beslutning kan også omfatte rett til foreta endringer av byggverket eller eiendommen som anses nødvendig. Varigheten av tiltaket fastsettes i beslutningen.

Ved beslutning etter første ledd kan departementet fravike bestemmelsene om saksforberedelse og vedtak i forvaltningsloven kapittel IV og V. Før beslutning fattes, skal uttalelse fra kommunen innhentes så langt det er praktisk mulig. Departementet underretter snarest kommunen om beslutningen.

Bestemmelsene om grannevarsel i grannelova § 6 gjelder ikke.

Beslutning etter første ledd kan ikke påklages. Det samme gjelder vedtak om avvisning av klage. Det kan ikke gis midlertidig forføyning mot tiltak som iverksettes i medhold av første ledd. Det kan ikke kreves granneskjønn etter grannelova §§ 7 og 8 for slike tiltak eller retting etter grannelova § 10.

Departementet kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av denne bestemmelsen.

II

1. Loven trer i kraft straks.
2. Plan- og bygningsloven ny § 20-9 oppheves 1. februar 2018. § 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*.

