



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

**HØRINGSNOTAT – FORSLAG TIL MIDLERTIDIG
FORSKRIFT OM UNNTAK FRA PLAN- OG
BYGNINGSLOVEN VED REKVISISJON AV FAST
EIENDOM ETTER HELSEBEREDSKAPSLOVEN OG
SIVILBESKYTTELSESLOVEN SOM FØLGE AV COVID-
19-UTBRUDET**

20/1753

Innhold

1.	Bakgrunnen for høringsforslaget	3
2.	Unntak fra plan- og bygningsloven ved rekvisjon av fast eiendom etter helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven.....	4
3.	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget.....	7

1. BAKGRUNNEN FOR HØRINGSFORSLAGET

Etter plan- og bygningsloven skal endret bruk av bygg vurderes og behandles av kommunen gjennom søknad om bruksendring og om nødvendig også søknad om dispensasjon fra arealplan.¹ Ved bruksendring av bygg skal normalt kravene i byggteknisk forskrift oppfylles fullt ut. Plan- og bygningsloven har ikke bestemmelser som gjør unntak fra krav til kommunal saksbehandling eller oppfyllelse av byggtekniske krav ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner. Covid 19-utbruddet vil kunne utløse akutt behov for å ta i bruk eksisterende byggverk for innkvartering av mennesker og/eller lagring av materiell. Fordi det tar lang tid å bygge nytt, vil slik innkvartering normalt måtte skje i eksisterende bygninger, eksempelvis hoteller, skoler eller kontorbygg. Det kan heller ikke utelukkes at det også kan være behov for plassering av midlertidige byggverk som for eksempel brakker og telt.

Etter helseberedskapsloven § 3-1, jf. § 1-5, kan staten rekvirere fast eiendom, herunder bygg, til bruk for helse- og omsorgstjenester eller sosiale tjenester, bolig for personell eller lagring av materiell og utstyr. Slik rekvisisjon innebærer også rett til å foreta endringer på eiendommen og bygget. Tilsvarende hjemmel til å rekvirere og endre eiendom og bygg følger også av sivilbeskyttelsesloven § 25. Hjemlene til å rekvirere fast eiendom etter helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven gir trolig ikke adgang til å fravike plan- og bygningsloven. Det er derfor tvilsomt om det er mulig å gjøre unntak fra kommunal, fylkeskommunal eller statlig saksbehandling ved endret bruk av bygg og eiendom. Det vil kunne være nødvendig å fravike plan- og bygningsloven for å sikre at fast eiendom og byggverk rekvirert i forbindelse med Covid-19-situasjonen kan tas i bruk og endres uten at dette utløser behov for saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Tilsvarende gjelder for plassering av midlertidige byggverk, som for eksempel brakker, telt og lignende.

¹ Se pbl. § 20-2 jf. § 20-1 første ledd bokstav d) og kapittel 19 om dispensasjon

2. UNNTAK FRA PLAN- OG BYGNINGSLOVEN VED REKVISJON AV FAST EIENDOM ETTER HELSEBEREDSKAPSLOVEN OG SIVILBESKYTTELSELSLOVEN

2.1. Gjeldende rett

2.1.1. Plan- og bygningslovens regler for søknad og tillatelse gjelder i utgangspunktet også i kriser

Utgangspunktet er at bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven gjelder etter sitt innhold med mindre det er hjemmel i lov for å gjøre unntak. Loven har i kapittel 19 bestemmelser om dispensasjon, men disse kan bare – på visse begrensede vilkår - gjøre unntak fra materielle krav i loven og ikke saksbehandlingsreglene. Loven har ikke egne særregler som kan sikre raskere prosesser ved kriser. Helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven gir trolig heller ikke adgang til å fravike plan- og bygningsloven. Søknad om tillatelse til bruksendring og/eller dispensasjon fra plan, må dermed behandles etter de ordinære saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven også når byggverk rekvireres i medhold av helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven. Dette innebærer blant annet krav om at naboer og gjenboere skal få minst 2 uker til å komme med merknader til eventuell søknad om tillatelse til bruksendring og/eller dispensasjon fra plan. Videre har kommunene 12 ukers saksbehandlingsfrist for behandling av søknad om dispensasjon fra plan og bruksendring. Plan- og bygningsloven er en samordningslov. Er bruksendringen avhengig av tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter, for eksempel Arbeidstilsynet eller vegmyndighetene, kan ikke kommunen gi tillatelse før slikt samtykke eller tillatelse foreligger. Andre sektormyndigheter er etter loven gitt 4 uker på å gi tillatelse eller samtykke.

2.1.2. Kommunenes handlingsrom for å sikre raskere prosesser

Kommunene har et visst handlingsrom både etter plan- og bygningsloven og kommuneloven til å behandle saker raskt. Det er for eksempel ikke et krav etter plan- og bygningsloven at saker om dispensasjon fra plan eller bruksendring må behandles av kommunestyret selv. Kommunene kan altså organisere sin virksomhet slik at det er mulig å behandle søknader om bruksendring og dispensasjon raskt. Vi viser i denne forbindelse til [Midlertidig forskrift om gjennomføring av fjernmøter i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner for å begrense spredning av Covid-19](#), samt departementets [brev av 13. mars 2020 om midlertidig forskrift om gjennomføring av fjernmøter i kommuner og fylkeskommuner](#), hvor handlingsrommet etter kommuneloven er nærmere beskrevet.

Etter plan- og bygningsloven § 20-5 tredje ledd siste punktum er plassering av midlertidige byggverk som kun skal stå inntil 2 måneder, unntatt fra krav om søknad og tillatelse. Med mindre arealplanen inneholder forbud mot midlertidige tiltak, vil altså plassering av brakker, telt o.l. kunne skje uten behov for kommunal saksbehandling. Det er ingen størrelsesbegrensning. Det er en forutsetning etter loven at tiltaket ikke kommer i strid med plan- og bygningsloven § 30-5, dvs. ikke hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv, eller på

annen måte fører til vesentlig ulempe for omgivelsene. Skal byggverkene plasseres for en lengre perioden enn 2 måneder, vil det være nødvendig med søknad om tillatelse. Det vil fortsatt ikke være behov for dispensasjon fra plan, med mindre planen selv uttrykkelig forbyr slike tiltak.²

2.1.3. Midlertidig forskrift av 16. mars 2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedtok 16. mars 2020 [Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven i forbindelse med Covid 19-pandemien](#). Forskriften er hjemlet i plan- og bygningsloven. I korte trekk gir forskriften 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. Dersom tidsbestemt bruksendring er avhengig av dispensasjon fra plan, er berørte myndigheter gitt kortere tidsfrister for å uttale seg. Overholdes ikke fristen, kan kommunen behandle og avgjøre dispensasjonen. Det er videre gjort en rekke unntak fra krav i byggteknisk forskrift. For det tilfellet at noen klager på at det gis eller ikke gis unntak, er det også gitt stramme tidsfrister for behandling av klager.

Hensikten med forskriften var å gi kommunene, og helsemyndighetene, økt handlingsrom til å iverksette nødvendige tiltak raskt uten at myndighetene settes i en situasjon hvor de må bryte plan- og bygningsloven. Den gjeldende forskriften har imidlertid klare begrensninger, blant annet fordi plan- og bygningsloven ikke gir hjemmel for i forskrift å unnta fra krav om dispensasjon fra plan. Erfaringsmessig er det dette forholdet som er den mest tidkrevende utfordringen, særlig fordi dette forutsetter samordning med berørte statlige og regionale myndigheter og som regel politisk behandling i kommunen.

Den midlertidige forskriften av 16. mars 2020 innebærer dermed behov for kommunal saksbehandling og samordning. Etter vår vurdering er dermed ikke den midlertidige forskriften tilstrekkelig til å kunne ivareta de særskilte behov for rask avgjørelse som er påkrevd dersom det blir nødvendig å rekvirere fast eiendom, herunder byggverk, etter helseberedskapsloven eller sivilbeskyttelsesloven.

² Se Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 250. Se også [sak 11/1161](#), [sak 14/1518](#) og [sak 14/1296](#).

2.2. Departementets forslag

2.2.1. Innledning

Såfremt det er tidsmessig forsvarlig, bør endret bruk av byggverk ideelt behandles av kommunene i tråd med hurtigprosedyrene som følger av midlertidig forskrift av 16. mars 2020.

Dersom det likevel oppstår akutt behov for myndighetene til å rekvirere fast eiendom etter henholdsvis helseberedskapsloven eller sivilbeskyttelsesloven, er det viktig at plan- og bygningslovens regler til blant annet prosess ved dispensasjon fra plan, ikke forsinkes eller hindrer dette. Det vil i så fall undergrave intensjonen bak de nevnte beredskapsbestemmelsene. Forslaget er således ment å bygge opp under, og supplere helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven, for å sikre mest mulige effektive prosesser ved bruk av rekvisisjonshjemplene.

En konsekvens av at det gjøres unntak fra krav om søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven, er at det da ikke vil være behov for å innhente samtykke fra Arbeidstilsynet i forkant, jf. arbeidsmiljøloven § 18-9.

2.2.2. Tiltak som omfattes av unntaket i forskriften

Forskriften innebærer at myndighetene ved rekvisisjon av fast eiendom, uten hinder av plan- og bygningsloven, kan gjennomføre nødvendige tiltak som for eksempel tidsbestemt bruksendring av eksisterende byggverk, plassering av midlertidige byggverk samt etablering av eventuelle sikringstiltak, eksempelvis inngjerding. Forskriften gir også rett til å gjennomføre nødvendige endringer på byggverket og eiendommen. Dette kan omfatte riving, ombygging, reparasjon og rehabilitering, terrenginngrep, anlegg av ny veg og parkeringsplasser.

Det viktigste ved forskriften er at den gjør unntak fra krav i kommunal arealplan (kommuneplan og reguleringsplan), det vil si arealformål, planbestemmelser og hensynssoner. Den gjør også unntak fra statlig arealplan og statlig planbestemmelse, regional planbestemmelse, krav til konsekvensutredning av planer og midlertidige forbud mot tiltak. Det er erfaringsmessig disse forholdene som tar lang tid, og det er følgelig her de største mulighetene for tidsbesparelser ligger.

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. Det vil 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.

Ved tiltak på eiendommen, som plassering av midlertidige byggverk eller terrenginngrep, 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. Det skal tas særlig hensyn ved fare for naturskade eller tap av jordressurser, kulturminner og naturmangfold.

2.2.3. Når behovet for tidsbestemt bruksendring opphører, kan bruken av bygget tilbakeføres uten søknad

Tiltakshaver kan gjenoppta tidligere bruk uten ny søknad om bruksendring. Det er med andre ord ikke nødvendig for tiltakshaver å søke om ny bruksendringstillatelse for å gjenoppta tidligere lovlig bruk. Dette innebærer videre at kommunen i forbindelse med gjenopptagelse av tidligere lovlig bruk, ikke kan stille krav om oppgradering til nyere og strengere tekniske krav. Den opprinnelige bruken kan også gjenopptas uavhengig av eventuelle endringer i arealplan. Departementet presiserer for ordens skyld at det kun er selve bruken som ikke krever ny søknad. Dersom det i forbindelse med tilbakeføring til tidligere lovlig bruk skal gjennomføres andre søknadspliktige tiltak, som for eksempel inngrep i brannskiller eller bærende konstruksjoner eller lignende, vil dette kreve søknad om tillatelse.

3. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV FORSLAGET

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 forslaget er å supplere og bygge opp under eksisterende beredskapsbestemmelser i henholdsvis helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven. Dette er viktig for å ivareta intensjonen bak de nevnte bestemmelser, og derigjennom sikre effektiv gjennomføring av nødvendige tiltak som oppstår som følge av Covid-19-utbruddet. Forskriften vil ikke få negative administrative eller økonomiske kostnader for det offentlige.