



Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 20/01151-3
Arkivkode: L40
Saksbehandler: Torild Fagerbekk,
Johan Spiten
Deres referanse:
Dato: 20.04.2020

Lovmedvirkning – Vurdering av utkast – Plan- og bygningslovgivningen

Innledning

Vi viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppfølging 17. april 2020 av arbeid med lovmedvirkning knyttet til eventuelle og midlertidige unntaksbestemmelser fra plan- og bygningslovgivningen i forbindelse med Covid-19-pandemien.

Departementet har oversendt to alternativer – et alternativ der de mest sentrale endringene er foreslått inntatt som lovendring med utfyllende bestemmelser i forskrift, og et alternativ der bestemmelsene er inntatt i sin helhet i forskrift, men med en tilhørende forskriftshjemmel.

I forlengelsen av vår tilbakemelding 8. april 2020 har vi vurdert begge alternativene, og vi har flere merknader og innspill til både alternativ 1 og alternativ 2. Vi må ta forbehold om hvordan departementet vil bearbeide alternativene, men slik alternativene nå fremstår synes alternativ 1 å ivareta balansen mellom effektivitet, fleksibilitet, forutsigbarhet og forfatningsrettslige hensyn best. I hovedsak støtter vi dessuten departementets valg av hvilke områder som tilpasses gjennom dette alternativet.

Som i første vurderingsrunde har vi hatt kontakt med flere bykommuner. Et utvalg av deres respektive tilbakemeldinger vedlegges.

Alternativ 1 - Lovendring

§ 1-6 tredje ledd

Endringen innebærer at § 1-6 annet ledd ikke kommer til anvendelse for tiltak som omfattes av § 20-9. Annet ledd lyder:

«Iverksetting av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse. Dette gjelder også hvis tiltaket er unntatt fra søknadsplikt etter §§ 20-5 og 20-6.»

Dette medfører at tiltak som omfattes av § 20-9 kan *iverksettes* selv om de er i strid med plan- og bygningsloven, tilhørende forskrifter og planverket. Det fremstår ikke som åpenbart at dette vil være riktig lovt teknisk. Slik vi forstår den foreslåtte endringen av § 20-9 er det en forutsetning at tiltakene er i

henhold til unntaksbestemmelsen § 20-9 med eventuelle tilhørende forskrifter. Dermed vil tiltakene strengt tatt ikke være i strid med lov og forskrift – men en unntaksbestemmelse vil gjelde.

Slik forslaget til § 1-6 tredje ledd lyder, kan det fremstå som om plan- og bygningslovgivningen settes til side i sin helhet. Vår erfaring og tilbakemeldingen fra kommunene er imidlertid at plan- og bygningsloven i all hovedsak er godt egnet til å ivareta også særskilte situasjoner som den nåværende, men at det er behov for å presisere hvilke regler som kommer til anvendelse og hvilke regler som kan lempes for å få en mer effektiv saksbehandling.

Det er for øvrig ikke åpenbart hva det vil si at et tiltak «*omfattes*» av § 20-9 slik § 20-9 nå er formulert.

Vi ber derfor om at endringen av § 1-6, og behovet for endringen, vurderes nærmere.

§ 20-9 første ledd

Det bør presiseres nærmere hvilke *konsekvenser* det må være tale om, og hvilken alvorlighet konsekvensene må ha. En avgrensning til kun «*konsekvensene*» kan anses å omfatte også helt trivielle forhold.

I § 1 i den foreslåtte forskriften er hensynet til «*folkehelsen*» presisert. Det er uklart hvorfor formålet i § 20-9 første ledd og § 1 i forskriften er formulert så vidt forskjellige.

Det er satt som vilkår for unntak fra § 20-2 at det ikke er forsvarlig med tidsmessig ordinær saksbehandling. Dette er rimelig, men det bør fremgå tydeligere at det må foretas en avveining som gjør at det må være *mer forsvarlig* å unnta tiltaket fra § 20-2 enn å ikke gjøre det.

Departementet bør vurdere om oppstillingen også skal angi «*oppføring*» i tillegg til «*plassering*» av byggverk.

Det er for øvrig ikke gitt hva som menes med «*byggverk*» i denne sammenheng.

Vi stiller spørsmål ved om det er riktig å sette til side kravet til søknad i sin helhet slik det her legges opp til. Samtidig kan det jo i de følgende leddene synes som om det fremdeles er krav om søknad, men at dette modifiseres til krav om en «*forenklet søknad*». Dette er imidlertid noe uklart. Vi anbefaler uansett at det i lovteksten forklares noe nærmere hva som menes med «*forenklet søknad*», selv om kravene til det konkrete innholdet i søknaden fastsettes i den tilhørende forskrift.

Det er ikke klart hva som ligger i at unntak «*kan*» gis. Departementet bør vurdere om kommunens skjønnsmessige adgang til å gi unntak kan angis klarere. Har kommunen eksempelvis anledning til å kreve full søknad selv om det ikke er «*tidsmessig forsvarlig med ordinær saksbehandling*», eller kan kommunen legge til rette for egenkomponerte mellomløsninger der det fremstår som mer forsvarlig?

Det bør presiseres at «*nødvendig*»-kriteriet er knyttet til Covid-19-situasjonen, selv om første punktum angir bestemmelsens formål. Slik det står nå er ikke *nødvendig* knyttet til noe. Eksempelvis er det naturlig å gi noen føringer på hva som må inngå i nødvendighetsvurderingen, som at alternative eksisterende bygg må vurderes. Det bør også fremgå at «*nødvendig*» også innebærer at der det er alternativer bør normalt det som medfører minst ulemper velges.

§ 20-9 andre ledd

Det bør settes inn «*kun*» eller lignende i dette leddet. Slik det fremstår nå kan det leses som om dette er eksempler.

Det må presiseres at varigheten ikke skal være lenger enn det som antas nødvendig for å oppfylle formålet. Her kan det bli for lett å be om – og få – ett år. For bruksendring bør dessuten et halvt år holde, med mulighet til forlengelse etter ordinær søknad. Det bør videre presiseres når varigheten regnes fra.

Departementet bør også vurdere om det ikke i enkelttilfeller skal kunne kreves mer ordinær saksbehandling med ordinær søknad innen tre måneder dersom tiltaket har en aktuell varighet på mer enn tre måneder.

Det er ikke språklig sett åpenbart hva man faktisk søker om – søker man om tillatelse til å ikke søke? Dette fremstår ikke som en ideell og lett forståelig løsning; selv om man i utgangspunktet søker om unntak må det vel forutsettes at søknaden begrunnes og at man derved også gir en beskrivelse av tiltaket, slik den tilhørende forskriften legger opp til.

Det er noe uklart om kommunen kan si *ja* til selve søknaden om unntak fra § 20-2, men likevel *nei* til tiltaket.

Det bør knyttes flere kriterier til at private skal omfattes. Eksempelvis bør det stilles krav om å legge frem en avtale med det offentlige eller noe annet konkret.

Det bør velges en annen begrepsbruk enn «*aktører*» - innholdet i begrepet fremstår som noe fremmed og uklart i denne sammenheng. Alternativt bør det defineres hva som menes med en «*privat aktør*» i denne sammenheng.

Det kan være mer hensiktsmessig å angi hvem som kan få unntak i stedet for hvem som kan søke. I praksis kan jo hvem som helst søke, men søknaden vil ikke nødvendigvis bli behandlet dersom vilkårene ikke er oppfylt.

§ 20-9 tredje ledd

Vi stiller spørsmål ved om kommunen bør ha anledning til å avslå søknaden om unntak, med den begrunnelse at kommunen behøver mer enn fem dager for å foreta en forsvarlig vurdering. Videre blir det et spørsmål om kommunen etter avslaget – når den har fått gjort de nødvendige avklaringene – da er avskåret fra likevel å innvilge søknaden om unntak.

Det bør fremgå klarere hvilket «*vedtak*» man viser til i første punktum. Er det kun et vedtak om unntak fra § 20-2, eller er vedtaket også å anse som en tillatelse?

Med så korte frister som fem dager er det desto viktigere å presisere fristberegningsregler. En dag fra eller til kan få store konsekvenser.

Det står ikke som klart for oss hvilke «*pålegg*» man her sikter til. Er det primært tale om pålegg staten gir kommunene, eller er det like gjerne pålegg kommunene selv gir institusjoner som leverer kommunale tjenester?

Det kan kanskje tenkes situasjoner der det er nødvendig å fremsette en søknad muntlig, men det bør også i de tilfellene være krav om å få skrevet ned søknaden så raskt som mulig – før det har gått tre dager. Det bør dessuten presiseres at adgangen til muntlig søknad kun gjelder dersom det ikke er praktisk mulig med skriftlig søknad. Eksempelvis kan en e-post – eller for den saks skyld en tekstmelding – med et visst søknadsinnhold ta to minutter å skrive, og den kan ha stor betydning for sporbarheten. Dersom en slik melding ikke tilfredstiller vilkårene for en full eller forenklet søknad, får det stilles krav om at den raskt suppleres i etterkant.

Vi savner nærmere bestemmelser om fristberegning for forenklet søknad. Det bør også fremgå klarere hvilke konsekvenser det har at søknad ikke sendes inn i ettetid – kan hastevedtaket da trekkes tilbake?

I e-post 17. april 2020 ble vi gjort kjent med at Justis- og beredskapsdepartementet har foreslått at fjerde punktum strykes, og erstattes med:

«Kommunen plikter snarest å ta stilling til søknad om unntak. Unntak skal innvilges så langt det er forsvarlig. Ved avslag plikter kommunen samtidig å foreslå andre egnede byggverk.»

Det følger allerede av forvaltningsloven § 11a at kommunen skal ta stilling til en søknad uten ugrunnet opphold. I en prekær situasjon skal det lite til for at et opphold er «*ugrunnet*». Hvorvidt kravet til saksbehandling skjerpes ved at søknaden skal behandles «*snarest*» er dermed ikke åpenbart.

Konsekvensen av annen setning i Justis- og beredskapsdepartementets forslag er noe uklar. Forslaget synes imidlertid å frata kommunen mulighet til å foreta en helhetsvurdering, ved at unntak «*skal*» gis hvis forsvarlighetskriteriet er oppfylt. Dette kan vi ikke støtte. Det er ikke gitt at den aktuelle søknaden skal veie tyngre enn ethvert annet forhold. Praktisk sett kan det også være andre søknader som gjelder samme bygg, og kommunen må ha mulighet til – og vises den tillit – at den om nødvendig kan foreta en vurdering som tilsier at unntak ikke kan gis selv om det isolert sett vil være forsvarlig.

Vi kan slutte oss til et ansvar for kommunen til å vurdere andre egnede byggverk, men finner det naturlig at den som søker selv må ha hovedansvaret for å dokumentere at nødvendighetskriteriet er oppfylt. Det vil det ikke nødvendigvis være dersom det foreligger andre egnede byggverk. Et eventuelt ansvar for kommunen må imidlertid omformuleres slik at kommunen også selv plikter å vurdere om det finnes andre egnede byggverk, og dersom kommunen gir avslag skal den så langt det er mulig orientere om alternative byggverk kommunen kjenner til.

§ 20-9 fjerde ledd

Forholdet til § 29-3 blir noe uklart, siden det ikke står som klart hvilke deler av loven som er satt til side. Det kan være hensiktsmessig at det i stedet presiseres at § 29-3 kommer til anvendelse i sin helhet, i stedet for en henvisning til bestemmelsen.

Hensynet til at det ikke oppstår fare for skade på miljø, kulturminner, naturmangfold eller tap av dyrket eller dyrkbar jord kan også komme til anvendelse på bruksendring – selv om det er mer nærliggende at dette har relevans for midlertidige nybygg.

Det er ikke nødvendig å sette de privatrettslige bestemmelsene om grannevarsel i grannelova § 6 til side. Etter grannelova er det et krav om at man skal varsles i «*rimelig tid*». Dette er dynamisk, i den forstand at kravet til varsel henger sammen med hvor mye tiltaket haster. Det kan godt være at kommunen i henhold til de foreslåtte reglene raskt kan innvilge unntak fra § 20-2, men hvis det er tale om et nybygg kan arbeidene fremdeles ligge så langt frem i tid at det ikke er noen god grunn til at ikke naboer skal varsles etter grannelova.

Vi finner grunn til å presisere at forvaltningsloven § 17 ikke er satt til side. Kravet til at saken skal være opplyst så godt som mulig vil fremdeles gjelde, og loven bør da ikke være til hinder for at kommunen skal kunne få supplerende opplysninger – eksempelvis som følge av grannevarsel eller nabovarsel. Adgangen til å gjøre om vedtak etter forvaltningsloven er heller ikke foreslått satt til side. Det innebærer at relevante opplysninger med en viss betydning bør kunne tilflytte kommunen slik at den kan oppheve eller andre hastevedtak dersom det er grunnlag for det.

§ 20-9 femte ledd

Loven bør selv angi noe nærmere hvilke konsekvenser som gjør seg gjeldende når behovet for unntak etter første ledd ikke lenger gjør seg gjeldende. Det bør eksempelvis stilles krav om at tiltakshaver tilbakefører også omgivelsene. I praksis er det lett å se for seg at en brakkerigg blir fjernet, mens grunnarbeidene – som kan være av lavere estetisk kvalitet – blir værende igjen til irritasjon og sjenanse for naboer. Det er også uklart hvorfor det kun er presisert at kommunen skal holdes skadesløs her – ved at tilbakeføringen ikke skal medføre utgift for kommunen.

§ 20-9 sjette ledd

Noen hovedpunkter om hva som bør inngå i en forenklet søknad bør fremgå av loven.

§ 1 i forskriften

Det bør legges til rette for rask og trygg saksbehandling.

Bestemmelsen kunne i større grad vært knyttet opp mot § 20-9 i loven, og særlig det som fremstår som formålet i første ledd.

§ 2 i forskriften

Det bør klargjøres nærmere hva som ligger i «*beskrivelse av tiltaket*» i punkt c. Kan det eksempelvis unnlates å levere tegninger dersom det gis en utfyllende språklig beskrivelse?

Erklæringen etter punkt e bør kunne omfatte mer enn «krav til forsvarlig sikkerhet». Det bør eksempelvis erklæres at man har tilstrekkelige privatrettslige rettigheter og at verneverdige forhold ikke blir varig satt til side. Det er dessuten høyst uklart hva som ligger i forsvarlig sikkerhet. Punktet bør knyttes nærmere opp til plan- og bygningsloven.

Vi savner også en nærmere angivelse av ansvarsforholdet mellom tiltakshaver og ansvarlig foretak, herunder hvilke krav som stilles til ansvarlig foretak.

§ 3 i forskriften

Det er ingen grunn til å sette til side krav om nabovarsel. Imidlertid kan fristen for å uttale seg reduseres, søknad kan sendes inn selv om fristen for eventuell uttalelse ikke er innkommet og kommunen skal kunne fatte vedtak også før fristen er utløpt. Saken bør også etter de foreslåtte unntaksbestemmelsene være opplyst så godt om mulig, og dersom det kommer avgjørende og ukjente opplysninger fra naboer eller andre, vil plan- og bygningsmyndigheten som nevnt ha anledning til å gjøre om vedtaket i etterkant.

§ 4 første ledd i forskriften

Denne bestemmelsen må knyttes opp til eventuelle endringer i § 2 punkt c.

§ 5 første ledd i forskriften

Det bør i loven eller i forskriften presiseres at selv om § 29-1 ikke kommer til anvendelse, er det fremdeles krav om at tiltaket skal være egnet til å ha sin tiltenkte funksjon.

§ 5 fjerde ledd i forskriften

Slik vi forstår det er hensynet til avstand til veimidte delvis begrunnet med at tiltak ikke skal være til hinder for fremtidig utbygging eller veiutvidelse. Der slik utvidelse ikke er en aktualitet, fremstår dette som en unødvendig begrensning. En lemping bør derfor i stedet vurderes.

§ 6 i forskriften

Byggene det er tale om skal brukes til noen få særskilte formål – helse, skole og barnehage er blant disse. Hensynet til sikkerhet mv bør derfor være betydelig. Det kan riktignok være forsvarlig å fravike ordinære regler om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest, men en lignende kontrollordning som ivaretar de viktigste hensynene bør på plass – i hvert fall for tiltak med en viss varighet.

§ 8 annet ledd i forskriften

Det er uklart hva som menes her. Dette leddet ser ut til å ha en side til den kommunale samordningsplikten, og det er ikke realistisk at tiltakshavere generelt har forutsetninger for alene å innhente dette. Det er også uklart hvilke frister som gjelder, og hvordan denne plikten passer sammen med kravet om forenklet søknad. Tillatelser eller samtykke fra andre berørte myndigheter er ikke inntatt som punkt under § 2.

Alternativ 2 - Forskriftshjemmel

Dersom departementet velger å fremme forslag om en hjemmelslov, er det behov for at denne i større grad gir tydelige og klare føringer og begrensninger for hva det kan gis forskrifter om utover en ren henvisning til lovbestemmelser det kan gjøres unntak fra. Ellers kan hjemmelsloven få et for stort nedslagsfelt.

I tillegg bør det inntas en noe mer presis angivelse av hva som er hjemmelslovens og forskriftens formål og anvendelsesområde. Det bør også komme tydeligere frem allerede i hjemmelsloven at det må gjelde et nødvendighetskriterium, og at hensikten skal være en rask og forsvarlig saksbehandling. Tilknytningen til ivaretagelsen av folkehelsen bør også fremgå. Eksempelvis er det ikke vår oppfatning at hjemmelsloven skal legge til rette for en forskrift som skal avhjelpe negative *kommersielle* konsekvenser av Covid-19-utbruddet. Vi viser for øvrig til at forskriftshjemmelen som fremgår av § 20-9 sjette ledd i lovforslaget illustrerer i noen grad detaljnivået en hjemmelslov med fordel kan ha. I tillegg savner vi en tidsbegrensning for loven og en angivelse av forskriftens varighet.

Avsluttende merknader

Blant annet sett i lys av de korte fristene som nødvendigvis gjør seg gjeldende i denne prosessen, må vi presisere at våre kommentarer ikke er uttømmende, og vi må også ta forbehold om supplerende merknader i en eventuell ny runde når bestemmelsene er mer gjennomarbeidet eller når endelige forslag fremmes.



Helge Eide
Områdedirektør Interessepolitikk



Johan Spiten
Avdelingsdirektør Advokatene

Lovmedvirkning - midlertidige endringer i pbl. som følge av Covid-19 – KS mottok innspill 7 kommuner, som gjengis her:

Oslo kommune
Bergen kommune
Kristiansand kommune
Drammen kommune
Sandnes kommune
Bærum kommune
Bodø kommune

Oslo:

Da Kommunal- og moderniseringsdepartementet først inviterte til dialog om lovarbeidet før påske, var Plan- og bygningsetaten i Oslo mest positive til vedtakelsen av en forskriftshjemmel (alt. 2). Forslaget om en mer utførlig lovbestemmelse med tilhørende forslag til forskrift (alt.1) som nå er presentert virker godt gjennomarbeidet og vi vil foretrekke vedtakelse av alternativ 1.

Dersom det er mulig bør det vurderes om begge forslag skal fremmes til behandling, slik at det blir enklere og raskere for Stortinget å velge spor.

Vi registrerer at lovforslaget kun gjelder Covid-19 og ikke generelt pandemier. Lovforslaget sier at unntak fra krav i loven kan gis med varighet inntil ett år. Vi antar at det er ment å åpne for at det kan søkes på nytt for ett år til. Dersom det viser seg at behovet strekker seg ut over to år vil tiltak ikke lenger være å regne som midlertidige.

I alternativ 1 foreslår departementet å gjøre endringer i grannelova. Rent lovgivningsteknisk er det ikke noe i veien for å endre grannelova ved en endring av plan- og bygningsloven, men det kan spørres om ikke endringen i stedet bør gjøres i grannelova, og ikke som del av endringen av plan- og bygningsloven. For plan- og bygningsmyndighetene vil forholdet til grannelova stort sett være et lite relevant privatrettslig forhold. Endringen av grannelova får antakelig størst betydning for den private som ikke lenger har krav på grannevarsel, granneskjønn eller retting etter grannelova §§ 6,7,8 og 10, og det er ikke umiddelbart innlysende for den private at hjemmelen for manglende varsling osv. etter grannelova, kun blir å finne i plan- og bygningsloven.

Bergen:

Bergen kommune sendte innspill til lovarbeidet til KS før påske, jf. brev datert 07.04.2020. Vi mener at de alternativene som er presentert, i stor grad har fanget opp våre innspill til lovarbeidet, særlig når det gjelder virkeområde og hvilke tiltak som omfattes.

Vi vil understreke at vi fortsatt mener at det er tilstrekkelig med en justert unntaksforskrift, i stedet for en unntakshjemmel i lov på nåværende tidspunkt.

Når det nå jobbes videre med en lovhjemmel, har vi følgende synspunkter. Bergen kommune er av den oppfatning at alternativ 1 er det beste, og er det forslaget som er mest hensiktsmessig å jobbe videre med. Dette alternativet synes å være best egnet for å håndtere det pågående Covid-19-utbruddet. Bergen kommune er positiv til tillegget i forslaget 1-6 tredje ledd som unntar de midlertidige tiltakene fra vurdering av planstatus. Vi mener likevel at det i tillegg til dette, bør vurderes om det skal være en egen dispensasjonshjemmel, som kan anvendes der det er forhold som § 20-9 ikke har tatt høyde for. Vilårene for å innvilge dispensasjon i pbl § 19-2 er strenge, og vilårene vil i mange tilfeller ikke være oppfylt. I tillegg taler likebehandlingsprinsippet for at det bør gis en egen dispensasjonshjemmel. Dispensasjonshjemmelen bør utformes med andre vilkår enn § 19-2, og en formulering lignende «særlige grunner» som ble benyttet i tidligere plan- og bygningslov § 7, vil trolig være tilfredsstillende.

Vi registrerer at forskriften § 5, vedlegg til alternativ 1, har bestemmelser som sier at midlertidige tiltak ikke må komme i strid med veglovas bestemmelser om minste avstand til veimidte. Dette mener vi må vurderes på nytt. Det er gode grunner til at reglene om avstand til veimidte kan fravikes, da hensynene til trafiksikkerhet i all hovedsak ivaretas ved at bestemmelsene om avkjørsel og frisiktsone skal gjelde.

Kristiansand:

Da har også byggesaksleder og leder for tilsyn og ulovlighetsoppfølging uttalt seg. Vi mener vi kan leve godt med begge forslag, men har mest sans for alt. 2 som vi oppfatter er likelydende med Sveriges løsning (permanent bestemmelse om tidsbegrensede forskrifter). Vi mener også det er viktig at det kommer raskt på plass.

Drammen:

Vi har tidligere spilt inn at det mest hensiktsmessige vil være at det gis en forskriftshjemmel med mulighet til å gi tidsbegrensede forskrifter om unntak fra deler av plan- og bygningsloven i forbindelse med Covid-19. Etter en vurdering av de to forslagene som nå foreligger, anser vi imidlertid at det er alternativ 1, med en utfyllende lovbestemmelse men hvor Kongen kan gi forskrifter, som er det beste alternativet, fremfor forskriftshjemmelen i alternativ 2. Den aktuelle situasjonen er akutt, og gir også rom for gråsoner og vanskelige vurderinger. Den utfyllende lovbestemmelsen sammen med utkastet til forskrift i alternativ 1 gir tydelige rammer og føringer å forholde seg til, både for kommunen og andre instanser/aktører. Det kan oppleves betryggende at lovbestemmelsen i seg selv gir disse rammene, samtidig som den ikke legger for sterke begrensninger på hva som kan følge av selve forskriften. Alternativ 2 er avhengig av meget utfyllende forskrifter for å fungere, og kan nok fremstå som for uforutsigbart selv om det gir en stor fleksibilitet.

Drammen kommune har ellers følgende merknader til alternativ 1:

Vi er positive til at lovbestemmelsen fastsetter hvilke typer byggverk som omfattes, og at den gjelder for mer enn bare helsebygg. Slik vi ser det, omfatter bestemmelsen de viktigste kategoriene som bør ivaretas i denne situasjonen.

Det er videre positivt at lovbestemmelsen fastsetter at unntak bare gjelder for ett år av gangen, og at når behovet opphører, skal midlertidig bruk opphøre og midlertidige byggverk fjernes. Dette vil være med på å sikre at man unngår slike tiltak unødvendig lenge, og gjør det klart at tiltakshaver har en plikt til å tilbakeføre.

Det er foreslått en saksbehandlingsfrist på 5 dager, og at det i særlige tilfeller kan fremsettes muntlig søknad som senere følges opp med skriftlig søknad. Vi anser at dette er nødvendig for å sikre at man får på plass de tiltakene det er behov for i den spesielle situasjonen, samtidig som man ivaretar dokumentasjon og mulighet for oppfølging av de ulike tiltakene. I forlengelsen av dette vil vi også bemerke det positive i at forslaget til forskrift presiserer kommunens mulighet til uavhengig kontroll, ulovlighetsoppfølging og tilsyn.

Lovbestemmelsen sier «Ved plassering av midlertidige byggverk, skal det tas særlig hensyn slik at det ikke oppstår fare for skade på miljø, kulturminner, naturmangfold eller tap av dyrket eller dyrkbar jord.» Vi mener denne ordlyden er noe uklar og kan være vanskelig å forholde seg til. Det kan være vanskelig å fastslå hvor grensen for fare for tap eller skade går, hvor stor må faren være, og hvor stort må eventuelt tapet/skaden være? Uttrykket «særlig hensyn» fremstår også noe diffust. Etter vårt syn bør denne delen av bestemmelsen kanskje presiseres eller utdypes noe.

Samlet sett er Drammen kommune positive til alternativ 1, og mener det ivaretar alle de hensyn som er viktige i den nåværende situasjonen. Forslaget imøtekommer de fleste innspillene vi hadde i forrige runde, er dekkende og gjør det mulig å behandle søknader på kort tid. Alternativ 2 gir rom for stor fleksibilitet, men oppleves noe uforutsigbart.

Sandnes:

Vi viser til anmodning om å komme med innspill til pågående arbeid med midlertidige endringer i plan- og bygningsloven grunnet Covid19 pandemien.

Av departementets oversendelse fremgår det at det er utarbeidet to utkast til lovforslag som en ønsker kommentarer til. Alternativ 1 er en utfyllende lovbestemmelse, men hvor Kongen kan gi forskrifter (utkast til forskrift er lagt ved). Dette alternativet er bygd opp over samme lest som pbl. § 20-7 og § 20-8. Alternativ 2 er en forskriftshjemmel, og er bygd opp langt på vei som forslaget som er til behandling i Sverige for tiden (permanent bestemmelse om tidsbegrensede forskrifter ved pandemier)».

Alternativ 1:

«Ny § 20-9 skal lyde:

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

Vi stiller spørsmål om det er hensiktsmessig å begrense lovbestemmelsen til å gjelde Covid-19. Dette vil innebære at dersom det oppstår en ny type sykdomsutbrudd, som ikke er Covid-19, vil vi få behov for en ny lovbestemmelse for å avhjelpe negative konsekvenser.

Det er gjennom historien beskrevet en rekke pandemier av ulikt omfang, alvorlighetsgrad og varighet. Det er sannsynlig at det også i fremtiden vil oppstå nye infeksjonssykdommer og influensavirus som kan sette oss i en tilsvarende situasjon som den vi har i dag. Historisk sett oppstår pandemier regelmessig med 10-50 års mellomrom.

En ny lovbestemmelse bør derfor gis på et mer permanent grunnlag, slik at den også kan brukes ved andre sykdomsutbrudd som utløser beredskapstiltak i befolkningen.

Etter vår oppfatning vil det ikke være nødvendig å ha med at hjemmelen bare kan nyttes «*dersom det ikke er tidsmessig forsvarlig med ordinær saksbehandling*». Ligger ikke dette i sakens natur når vi tar i bruk unntaksbestemmelsen? Hensynet bak og formålet med en ny bestemmelse må etter vår oppfatning være å sikre oss en hjemmel for å gjøre unntak når vi må handle raskt når det oppstår beredskapssituasjoner. Det bør da være unødvendig å foreta en vurdering av om ordinær saksbehandling kan gjennomføres.

Når det lages en liste om hvilke tiltak som kan omfattes anses denne som uttømmende. Det er vanskelig å forutse alle de ulike situasjonene som kan oppstå, og vi anser det derfor som uheldig at det lages en slik liste. Det vil etter vår oppfatning være tilstrekkelig at unntaksbestemmelsen begrenses til å gjelde

søknader fra «ansvarlig statlig, fylkeskommunal eller kommunal myndighet innen myndighetsområde som følger av a til e. Dersom det er nødvendig for å avlaste eller supplere offentlige myndigheters oppgaver etter a til e, kan også private aktører søke om unntak.»

Den nye § 20-9 skal oppheves 1.januar 2021:

Dersom alternativ 1 velges er vår tilbakemelding at vi ville bære bedre tjent med en mer generell lovhjemmel som ikke gis midlertidig og som gjelder flere smitteutbrudd enn covid-19. Nødvendige tidsbegrensede forskrifter kan da gis med hjemmel i denne bestemmelsen.

Utkast til forskrift gitt med hjemmel ny § 20-9:

Hensikten med forskriften er å forenkle saksbehandlingen i beredskapssituasjoner. At § 2 stiller krav om opplysninger som skal gis ved forenklet søknad oppfattes som strengere enn kravene som stilles ved ordinær saksbehandling. Dagens krav i plan- og bygningsloven § 21-2 er at søknaden skal inneholde opplysninger som er «nødvendige». I SAK § 5-4 fremgår at opplysninger som listes opp skal gis i den utstrekning de er «relevante» for tiltaket og nødvendige for kommunens saksbehandling. Det bør i forskriften presiseres at det bare er «nødvendige og relevante» opplysninger som kreves. Et unntak fra krav om nabovarsel kan med fordel fremgå av § 20-9 og ikke av forskriften.

Alternativ 2:

Også forskriftshjemmelen er begrenset til å gjelde under Covid-19 pandemien, og vil i så måte ikke være en permanent bestemmelse om tidsbegrensede forskrifter ved pandemier. Dette betyr at vi også under en ny pandemi stå uten tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å gi nødvendig tidsbegrensede forskrifter. Det må da iverksettes et nytt omfattende lovarbeid.

Også i dette alternativet er det gjort en opplisting som anses som uttømmende. Vi viser i den forbindelse til merknader til alternativ 1.

Vurdering alternativ 1 eller 2:

Vår oppfatning er at lovarbeidet bør tilstrebe å sikre en permanent bestemmelse (beredskapshjemmel) som gir nødvendig handlingsrom for raske avgjørelser ved nasjonale og internasjonale sykdomsutbrudd. I så måte vil en permanent lovhjemmel (som ikke bare gjelder Covid-19) etter vår vurdering være det beste alternativet. En vil da ved ev. nytt sykdomsutbrudd ha tilstrekkelig hjemmel for å gå i gang med beredskapstiltak umiddelbart dersom det skulle være behov for dette.

Dersom valget faller ned på en midlertidig ny lovbestemmelse i pbl § 20-9, burde denne gis varighet utover 01. januar 2021. Det er både i nasjonale og internasjonale medier antydning at Covid-19 vil kunne vedvare langt utover 2021.

Bærum:

Vår tidligere uttalelse ble avgitt ut fra F16.03.2020 nr 308 – Midlertidig forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven i forbindelse med Covid 19-pandemien. Når departementet, i e-post av 16.4.2020 uttaler at «... Covid-19-forskriften gjelder fysisk avstand, karantene og isolering og berører ikke plan- og bygningsloven. Vi har for ordens skyld også avklart med HOD at denne forskriften kan ikke brukes for å gjøre unntak etter plan- og bygningsloven. ...», går vi ut fra at departementet henviser til en annen forskrift enn F16.03.2020 nr 308.

Uttalelse til alternativ 1 og vedlegget til alternativ 1:

Til tilføyelsen i pbl § 1-6 tredje ledd:

Bestemmelsen bør inneholde en presisering av at den bare gjelder i den periode Covid-19 har offentlig status som pandemi eller epidemi.

Det bør vurderes å stryke ordet «negative». Det vil trolig være tilstrekkelig med «... å avhjelpe konsekvenser av Covid-19».

Til ny pbl § 20-9:

Bestemmelsen bør inneholde en presisering av at den bare gjelder i den periode Covid-19 har offentlig status som pandemi eller epidemi.

I og med at andre ledd krever «forenklet søknad» før unntak kan gis, er det misvisende at første ledd nevner unntak fra krav om søknad og tillatelse. Et «unntak» etter første ledd, vil utgjøre tillatelsen til å utføre tiltaket. Første ledd bør benytte annet begrep enn «unntak» fra krav om søknad og tillatelse.

Til § 20-9 første ledd:

I og med at andre ledd krever «forenklet søknad» før kommunen kan gi unntak, er det misvisende at første ledd nevner unntak fra krav om søknad og tillatelse. Kommunens «unntak» etter første ledd vil måtte gis i vedtaks form, og vil utgjøre tillatelsen til å utføre tiltaket.

Etter vår vurdering, bør første ledd derfor benytte et annet begrep enn «unntak» fra krav om søknad og tillatelse.

Opplistingen i litra a – e, gjelder tiltak som etter gjeldende lov og forskrifter er i høye tiltaksklasser, risikoklasser og brannklasser. Etter vår vurdering, bør unntakene fra søknadsplikt derfor begrenses til bare å gjelde det som er nevnt første ledd a, altså bare tiltak tilknyttet helse- og omsorgstjenester.

Med utgangspunkt i gjeldende krav til sikkerhet i bruk, herunder sikkerhet ved brann, og krav om ansvarsretter, vil det være en bedre løsning, enn å unnta fra søknadsplikt, dersom offentlige myndigheter, gjennom søknad etter de ordinære bestemmelsene om søknadsplikt og krav til ansvarsretter, sørger for å etablere faste «reservebygninger» som kan brukes som skoler, barnehager, asylmottak og fengsler, under pandemien. Se for øvrig uttalelsen til fjerde ledd.

Til § 20-9 andre ledd:

Det er uklart hva som menes med «forenklet søknad.» Er «forenklet søknad» en søknad om unntak fra krav om søknad og tillatelse, slik at kommunen kan gi § 20-9 første ledd anvendelse, eller er «forenklet søknad» en søknad om oppføring av midlertidig bygning, midlertidig bruksendring osv., hvor søknaden er dokumentert med færre opplysninger enn den byggesaksforskriften § 5-4 krever.

Det bør presiseres hva som menes med «private aktører». Vi går ut fra at det menes private aktører innenfor respektive område for tjenesteyting.

Til § 20-9 tredje ledd:

Ingen bemerkninger.

Til § 20-9 fjerde ledd:

Det er riktig og viktig å presisere at kravene til sikkerhet gjelder. Like viktig som universell utforming, er bl.a. konstruksjonssikkerhet og sikkerhet ved brann. Dersom henvisningen til pbl § 29-3, andre ledd opprettholdes, bør § 20-9 tredje ledd også henvisne til byggteknisk forskrift kap. 10 og 11.

Vi kan vanskelig se hvordan en ansvarlig statlig, fylkeskommunal eller kommunal myndighet skal kunne fremme «forenklet søknad» hvor krav til forsvarlig sikkerhet er ivaretatt, uten å la seg bistå av foretak som er kvalifisert til å erklære ansvarsrett. Slik lovforslaget lyder, vil offentlig myndighet få ansvaret for at det midlertidige tiltaket oppfyller krav til sikkerhet i byggteknisk forskrift. Dette bryter med ansvarsrettsystemet plan- og bygningslovgivningen bygger på.

Fjerde ledd 2. punktum (2. setning) bør utgå i sin helhet. Det vil forsinke kommunens saksbehandling, også innenfor saksbehandlingstiden på 5 dager, dersom forhold som miljø, kulturminner, naturmangfold og dyrbar jord må vurderes før kommunen kan gi unntak fra søknadsplikt etter § 20-9 første ledd, eller

behandle «forenklet søknad» etter § 20-9 andre ledd. Vi er ikke uenig i at slike forhold må hensyntas. Hensett til de helsemessige gevinstene ved rask saksbehandling av «Covid19-saker,» vil det gi en raskere saksbehandling dersom § 20-9 fjerde ledd i stedet fastsetter at kommunens samordningsplikt etter pbl § 21-5, begrenses til noen av sektormyndighetene nevnt i byggesaksforskriften § 6-2, første ledd bokstav a) – o).

At krav om nabovarsling ikke gjelder, vil følge av unntaket fra krav om søknad og tillatelse som kan gis etter § 20-9 første ledd. Dersom departementet mener det er nødvendig å omtale nabovarsling i § 20-9, bør § 20-9 fjerde ledd vise til plan- og bygningsloven § 21-3, fremfor bestemmelse om nabovarsel i annet lovverk (granneloven § 6). Gjeldende pbl inneholder ingen henvisninger til grannelova. Det vil være uheldig dersom grannelova trekkes inn i plan- og bygningslovgivningen i forbindelse med denne lovendringen. Den øvrige henvisningen i § 20-9 fjerde ledd, til grannelova bør strykes, da henvisningen vil kunne tolkes som at grannelova gis status som en form for sektorlov til plan- og bygningsloven.

§ 20-9 femte og sjette ledd:
Ingen bemerkninger.

Til vedlegget til alternativ 1 – tidsbegrenset forskrift om unntak fra plan- og bygningsloven for å avhjelpe konsekvensene av Covid 19.

Vi stiller spørsmål ved hvorfor forskriften gjøres midlertidig, når den foreslåtte nye plan- og bygningsloven § 20-9 vil være en varig lovendring. Etter vår vurdering er det ikke nødvendig å gjøre forskriften tidsbegrenset. Forskriften vil uansett være begrenset til bare å gjelde tiltak omfattet av § 20-9.

Til forskriften § 3:

Ordlyden bør endres fra «... som er unntatt ...» til «... som unntas ...» Slik endring vil gjøre bestemmelsen mer i overensstemmelse med at § 20-9 fastsetter at det «kan» gis unntak fra krav om søknad og tillatelse.

Til forskriften § 4:

Henvisningen til «det ansvarlige foretakets opplysninger,» er uklar. Menes det foretak som har erklært ansvarsrett etter pbl § 23-3, andre ledd, eller henvises det til «ansvarlig statlig, fylkeskommunal eller kommunal myndighet ...» nevnt i § 20-9 andre ledd? Det er nødvendig at dette presiseres.

Til forskriften § 5:

Vi går ut fra at de øvrige kravene i byggteknisk forskrift gjelder. Departementet må opplyse om hvordan disse kravene skal ivaretas i en «forenklet søknad» fremsatt av statlig, fylkeskommunal eller kommunal myndighet, eller privat aktør.

Til forskriften § 8:

§ 8 første ledd: «person» bør strykes, slik at bestemmelsen samordnes bedre med hvem som kan forestå «forenklet søknad,» jf. § 20-9 andre ledd.

Øvrige bestemmelser i forskriften:
Ingen bemerkninger.

Uttalelse til alternativ 2 – ny pbl § 1-10:

Det bør vurderes å stryke ordet «negative». Det vil trolig være tilstrekkelig med «... å avhjelpe konsekvenser av Covid-19».

Opplistingen i litra a – e, gjelder tiltak som etter gjeldende lov og forskrifter er i høye tiltaksklasser, risikoklasser og brannklasser. Etter vår vurdering, bør unntakene fra søknadsplikt derfor begrenses til bare å gjelde det som er nevnt første ledd a, altså bare tiltak tilknyttet helse- og omsorgstjenester.

Med utgangspunkt i gjeldende krav til sikkerhet i bruk, herunder sikkerhet ved brann, og krav om ansvarsretter, vil det være en bedre løsning, enn å unnta fra søknadsplikt, dersom offentlige myndigheter, gjennom søknad etter de ordinære bestemmelsene om søknadsplikt og krav til ansvarsretter, sørger for å etablere faste «reservebygninger» som kan brukes som skoler, barnehager, asylmottak og fengsler, under pandemien.

Bodø

Innledningsvis bemerkes det at Bodø kommune finner det uklart om forskriftsvedlegget til lovforslag nummer en også gjelder for lovforslag nummer to eller ikke. Grunnet denne uklarheten, finner vi lovforslag nummer en å være mer oversiktlig. I tillegg fremstår det materielle innholdet i lovforslag nummer en klarere for oss.

I tillegg fremstår det for oss som at av lovforslaget nummer to er en permanent forskriftshjemmel til å fastsette tidsbegrensede forskrifter til å avhjelpe negative konsekvenser som følge av Covid-19-utbruddet og at lovforslag nummer en er midlertidig. Vi vurderer at den forskriftshjemmelen som endelig velges, uavhengig av om det er lovforslag nummer en eller to, må være tidsbegrenset og kun gi hjemmel for midlertidige forskrifter for å avhjelpe negative konsekvenser som følge av Covid-19-utbruddet. En eventuelt permanent forskriftshjemmel for midlertidige forskrifter bør vurderes innarbeidet i pbl. for å avhjelpe negative konsekvenser som følge av pandemier generelt, og eventuelle andre ekstraordinære situasjoner, ikke kun Covid-19-utbruddet.

På bakgrunn av ovenstående vurderer Bodø komme lovforslag nummer en for å være det beste av de to lovforslagene. Dersom en skulle velge å gå for lovforslag nummer to, bemerkes det at det materielle innholdet i lovforslag nummer en, med tilhørende forskriftsforslag, bør innarbeides i forskrift til lovforslag nummer to.

I det følgende har Bodø kommune kommentert enkelte av lov- og forskriftsbestemmelsene i lovforslag nummer en.

Kommentarer til pbl. § 20-9

- § 20-9 tredje ledd
 - Saksbehandlingstid
 - Bodø kommune tolker bestemmelsen slik at kommunene gis frist på fem ukedager til å fatte vedtak etter at forenklet søknad om tidsbestemt bruksendring eller plassering av midlertidige byggverk er fremmet kommunen. Dette innebærer at dersom det søkes om unntak på en fredag, har kommunen frist til førstkommande tirsdag til å fatte vedtak i saken. I realiteten vil kommunen da ha tre virkedager på seg til å fatte vedtak i saken. Bodø kommune finner av den grunn at fristen for å fatte vedtak å være for kort og vi anbefaler at fristen settes til fem virkedager.
 - Igangsetting grunnet brudd på saksbehandlingstid
 - Det registreres at det tillates igangsetting av tiltak dersom kommunen ikke har fattet vedtak i saken innen fem dager. Dette styrker Bodø kommunes syn om at fristen for å fatte vedtak bør utvides til fem virkedager.
 - Muntlig søknad
 - Bodø kommune tolker § 20-9 tredje ledd slik at den er forbeholdt ekstraordinære situasjoner, men det fremstår som uavklart om bestemmelsen er tilstrekkelig

avgrenset. Det synes for oss vanskelig å anskue hva som skal ligge i kommunens vurdering av tiltakets forsvarlighet, etter en muntlig søknad i en ekstraordinær situasjon. Vi stiller følgelig spørsmål om hva det forventes at kommunen skal vurdere i slike situasjoner. Det fremstår også uklart om kommunen kan tenkes å havne i ansvar for innvilgede søknader, som i ettertiden viser seg å ikke være forsvarlige. Bodø kommune foreslår derfor følgende ordlyd i pbl. § 20-9 tredje ledd andre setning: «*Dersom avgjørelse haster som følge av en ekstraordinær smittesituasjon, hvor det foreligger et prekært behov for hurtig innløsning, eller pålegg om å foreta tiltak som begrenser spredning av smitte, kan søknad om unntak framsettes muntlig for kommunen.*»

- Innvilgelse av muntlig søknad
 - Det følger av forslaget til § 20-9 tredje ledd at kommunen har anledning til, dersom det vurderer det som forsvarlig, å innvilge unntak med øyeblikkelig virkning. Bodø kommune tolker bestemmelsen slik at innvilgelse kan skje muntlig. Vi kan imidlertid ikke se at det følger av hverken lov- eller forskriftsforslaget krav om at unntak som er innvilget muntlig og med øyeblikkelig virkning skal oversendes søker skriftlig i ettertid. Grunnet blant annet hensynet til etterprøvnbarhet, vurderer vi at et slikt krav om skriftlighet bør inntas i enten lov- eller forskriftsforslaget.
- Frist for innsendelse av forenklet søknad
 - Bodø kommunen registrer at det foreslås i § 20-9 tredje ledd siste setning at forenklet søknad skal sendes inn snarest, men senest innen tre dager. Bodø kommune vurderer at det vil være rimelig å kunne kreve at slik supplerende skriftlig søknad ettersendes senest en virkedag etter at muntlig søknad er fremmet.
- § 20-9 fjerde ledd
 - I § 20-9 fjerde ledd siste setning fremgår det at «*[d]et kan ikke kreves granneskjønn etter grannelova §§ 7 og 8 for slike tiltak eller retting etter grannelova § 10.*» Bodø kommune tolker bestemmelsen slik at det kan ikke kreves granneskjønn for tiltak nevnt i § 20-9 første ledd bokstav a til e. For å unngå eventuell tolkningstvil, foreslås det at denne henvisningen endres fra «*slike tiltak*» til «*midlertidige tiltak*».
- § 20-9 femte ledd
 - Bodø kommune tolker bestemmelsen, i sammenheng med forskriftsforslaget § 9 om tilsyn og ulovlighetsoppfølging, slik at kommunen kan anvende pbl. kapittel. 20 om tilsyn og kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging i de tilfeller at behovet for unntak etter § 20-9 første ledd ikke lenger er til stede og midlertidige bruk ikke opphører eller midlertidige byggverk ikke fjernes. Det foreslås av den grunn at forskriftsforslaget § 9 innarbeides i pbl. § 20-9 femte ledd. Dette vil bidra til at den enkelte lettere vil kunne sette seg inn i egen rettsstilling.

Kommentarer til forskriftsforslaget

- § 2
 - Det følger av forskriftsforslaget § 2 bokstav e at «*erklæring om at tiltaket oppfyller krav til forsvarlig sikkerhet*». Bodø kommune tolker dette som en henvisning til pbl. § 29-3 andre ledd. Det foreslås at henvisningen til pbl. § 29-3 andre ledd tydeliggjøres i forskriftsforslaget § 2 bokstav e.
- § 5
 - Andre ledd

- Der følger av forskriftsforslaget § 5 andre ledd bokstav a til e krav i forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk som ikke gjelder for midlertidige byggverk. Bodø kommune finner at bestemmelsen ville vært mer oversiktlig dersom også lovbestemmelelsesoverskriftene også innarbeides i bestemmelsen. Det foreslås eksempelvis at forskriftsforslaget § 5 andre ledd bokstav c før følgende ordlyd: «§ 9-3 (forurensning i grunnen), § 9-4 (utvalgte naturtyper) og § 9-10 (utslippskrav til vedovner).»
 - Fjerde ledd
 - Det henvises i forskriftsforslaget § 5 fjerde ledd «[p]lassering av midlertidige byggverk må ikke komme i strid med veglovas bestemmelser om avkjøring, frisiktsoner, avstand til veimidte [...]». Det foreslås at det i denne bestemmelsen anvendes tilsvarende begrepsbruk som i veglova, slik at «avstand til veimidte» endres til «byggegrense» og at «avkjøring» endres til «avkjørsler».
- § 7
 - Frist for behandling av klage
 - Det registreres at kommunens frist for å forberede og oversende klagesak til klageinstansen er fem virkedager etter klagefristens utløp. Det gjøres i den forbindelse oppmerksom på at slike klagesaker vurderes av politisk organ, i form av kommunal klagenemnd, i Bodø kommune. Denne nemnden har i snitt i underkant av ett møte per måned. Fristen på fem virkedager vil av den grunn potensielt resultere i en situasjon hvor fristen for å oversende klagesaker til klageinstansen blir oversittet, eventuelt at Bodø kommune må endre sitt delegeringsreglement hva gjelder behandling av slike klager. Ingen av de nevnte situasjonen er ønskelige. Bodø kommune foreslår følgelig at fristen for forberedelse og oversendelse av klagen til klageinstansen utvides.