



Innst. 229 L

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget frå kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 43 L (2015–2016)

Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid)

Til Stortinget

1. Samandrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I 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 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 si 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 beredskaps-hjemlene som blant annet fremgår av næringsberedskapsloven, helseberedskapsloven og sivilbeskyttelsesloven.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Det vises i proposisjonen til at 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.

Det vises i proposisjonen til at som følge av dette er mottaksapparatet i en svært kritisk situasjon. Det blir i proposisjonen vist til at toppuken så langt var uke 45 med 2 513 nye asylsøknader. Etter det har antallet søknader vært synkende, men det er usikkert om dette er en varig trend eller en forbigående nedgang. 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 kostnadmessige 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 vises i proposisjonen til at det fortsatt er nødvendig å få på plass et betydelig antall innkvarteringsplasser.

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.

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.

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.

Det pekes i proposisjonen på at vinteren gjør at det nå er behov for raskt å ta grep slik at Norge kan tilby mennesker som søker beskyttelse, tak over hodet.

1.3 Behovet for endring

Det vises i proposisjonen til at 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, massetilstrømming av asylsøkere. 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 slik endret bruk være i overensstemmelse med kommunale planer, underlegges søknad om tillatelse, og byggverket skal også i utgangspunktet oppfylle dagens byggetekniske krav.

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.

I proposisjonen pekes det på at en unntaksbestemmelse ikke bør avgrenses til kun å gjelde ved kri-

ser, 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.

1.4 Høring

Forslaget til endringer i plan- og bygningsloven har ikke vært på 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.

1.5 Gjeldende rett

1.5.1 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.

FORHOLDET TIL PLAN

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 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 fravikes ved dispensasjon.

FORHOLDET TIL BYGGESAK

Oppføring av nye bygg samt bruksendring av eksisterende bygg er søknadspliktig etter plan- og byggesloven § 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).

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. 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. 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.

1.5.2 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.

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 dispensasjon 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.

I byggesaksbehandlingen er plan- og bygningsloven § 21-5 den sentrale bestemmelsen om samordning av andre myndigheter. 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.

1.5.3 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.

1.5.4 Endringer i plan- og bygningslovgivningen i Danmark og Sverige

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. Det vises i proposisjonen til at begge land derfor har 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.

I proposisjonens kapittel 5.4 gis en kortfattet oversikt over endringene.

1.6 Unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner

1.6.1 Departementets forslag og vurdering

1.6.1.1 INNLEDNING

Det vises i proposisjonen til at 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 delegere 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. 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 å sikre at nødvendige tiltak kan gjennomføres.

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, vises det til omtale i proposisjonen pkt. 6.1.1.

Kompetansen til å konstatere 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.

1.6.1.2 GENERELL ELLER AVGRENSET FULLMAKTSBESTEMMELSE?

Det fremgår av proposisjonen at 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.

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 man 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 i proposisjonen 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 to år og at kompetansen legges til Kongen, i tilstrekkelig grad ivareta de hensyn som kan tale mot en generell bestemmelse.

1.6.1.3 UNNTAK FRA FORVALTNINGSLOVEN M.M.

Departementet peker i proposisjonen på at det er viktig at nødvendige tiltak etter loven kan gjennomføres raskt. Departementet ser det 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. Det vil utgjøre et uakseptabelt usikkerhetsmoment dersom tiltak som er nødvendige, kan stanses over lengre tid i påvente av avgjørelser i rettssystemet.

1.6.1.4 TILTAK SOM OMFATTES AV FULLMAKTSBESTEMMELSEN

Det vises i proposisjonen til at 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 to 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 to år, men da begrenset opp til fem år. Dette bør gi tilstrekkelig tid til å avvikle midlertidige tiltak.

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. Krav til liv og helse som følger av annet regelverk, som folkehelseloven og brann- og eksplosjonsvernloven, gjelder ved siden av plan- og bygningsloven.

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.

Departementet understreker for ordens skyld i proposisjonen at den foreslåtte bestemmelsen ikke innebærer et generelt unntak. 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.

1.6.1.5 BEGRENSNINGER I FULLMAKTSBESTEMMELSEN

Det pekes i proposisjonen på at den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen ikke skal 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.

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 forhåndstiltredelse i oreigningslova.

1.6.1.6 HENSynet TIL KOMMUNENE

Det pekes i proposisjonen på at kommunene i nåværende ekstraordinære situasjon har 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.

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. Departementet kan 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. 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 at kommunen er informert før eventuelle tiltak iverksettes.

1.6.1.7 HENSynet TIL PRIVATE

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.

Det går fram av proposisjonen at 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.

1.6.1.8 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.

Det pekes i proposisjonen på at det sentrale ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner vil være raskt å kunne tilby mennesker tak over hodet og en seng å sove i. Innkvarteringen skal være nøktern, men forsvarlig. 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 byggteknisk forskrift kan på lengre sikt påvirke menneskers liv og helse. Det vil likevel være et visst spillerom for hvor langt forsvarlighetsbetraktningen skal strekkes for å løse en akutt situasjon.

Etter gjeldende byggteknisk forskrift er det i dag mulig å unnta fra kravet om sprinkling for midlertidige byggverk som skal stå i inntil to år. Etter departementets vurdering vil det ved en midlertidig bruksendring av eksisterende byggverk fremstå som både uforholdsmessig og unødig 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 brannvaktthold.

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

Departementet understreker for ordens skyld i proposisjonen 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 vises i proposisjonen til at det også kan være aktuelt med nyoppføring av byggverk som moduler eller brakker.

Etter gjeldende byggteknisk 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 to år.

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

De krav til dokumentasjon som følger av Byggevareforordningen og dokumentasjonsforskriften kan ikke fravikes.

1.6.1.9 ANSVARET TIL TILTAKSHAVER

Det vises i proposisjonen til at 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.

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

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.

1.6.1.10 MYNDIGHETEN TIL Å FATTE BESLUTNING

Kompetansen til å konstatere 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.

1.6.1.11 VARIGHETEN AV FULLMAKTSBESTEMMELSEN

Departementet foreslår i proposisjonen at bestemmelsen gis en midlertidig varighet på to 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.

1.6.2 *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 friluftsmål ikke blir påvirket negativt i vesentlig grad.

JORDLOVEN

Det følger av jordloven at dyrka jord ikke kan brukes til annet enn jordbruksproduksjon 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 omdispensering, 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 trafikk-sikkerhet 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 byggegrenser. 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

Det fremgår av proposisjonen at 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 forsvarelig sikkerhet for liv og helse blir ivaretatt. 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 forsvarelig ivaretatt.

1.6.3 *Særsilt unntak fra grannelova*

Etter departementets vurdering vil det ved krise eller andre ekstraordinære situasjoner være uheldig om grannelovas regler skal kunne anvendes fullt ut.

Departementet foreslår derfor unntak fra enkelte av reglene i grannelova ved bruk av fullmaktsbestemmelsen i plan- og bygningsloven.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at domstolene med hjemmel i grannelova § 2 tillater tiltaket på

vilkår som er strengere enn det som følger av beslutning fattet i medhold av § 20-9, jf. § 1-6.

1.6.4 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 i proposisjonen foreslått å gjelde for to år.

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

1.7 Administrative og økonomiske konsekvenser

Det fremgår av proposisjonen at det som følge av at det foreligger en akutt situasjon med behov for øyeblikkelige tiltak, ikke har vært praktisk mulig for departementet å foreta grundige vurderinger av konsekvensene av forslaget.

Konsekvenser for det offentlige

Forslaget til fullmaktsbestemmelse vil kunne medføre besparelser for staten ved at det blir enklere å etablere nøktern, men forsvarlig innkvartering.

Ved bruk av fullmaktsbestemmelsen må det påregnes økt arbeidsbyrde for departementet. Departementet antar imidlertid at dette vil være mulig å håndtere innenfor gjeldende budsjettammer.

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.

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.

2. Handsaminga i komiteen

Komiteen heldt opa høyring i saka 9. februar 2016. Følgjande organisasjonar deltok: KS og Oslo kommune.

3. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirin Sund, frå Høgre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, frå Framstegspartiet, Mazyar Keshvari og leiaren Helge André Njåstad, frå Kristeleg Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, frå Senterpartiet, Heidi Greni, frå Venstre, André N. Skjelstad, og frå Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at regjeringa fremmer forslag til endring av lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Komiteen viser til at denne heimelen kan vera aktuell å ta i bruk ved større naturkatastrofar eller storulykker, humanitære katastrofar eller massetilstrømming av asylsøkarar som døme på situasjonar.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at regjeringa ut ifrå den situasjonen som oppstod hausten 2015 med tilstrømminga av asylsøkarar, valde å fremme proposisjonen til Stortinget utan føregåande høyring, for raskt å få på plass eit regelverk som sikrar staten moglegheit til å sikre spesielt overnattingskapasitet ved kriser, katastrofar eller andre ekstraordinære situasjonar i fredstid.

Komiteen valde å gjennomføre høyring i saka og hadde høyring 9. februar 2016 der Oslo kommune og KS var representert. KS hadde med ordførarane frå Fredrikstad og Ullensaker kommunar. KS gjorde i høyringa greie for sitt eige forslag som byggjer på at det er greitt med unntaksføresegner i lova knytt til flyktningssituasjonen, men at heimelen skal gjevast til kommunane og ikkje departementet. KS viste også til at ei rekkje kommunar har gjort politiske vedtak som byggjer opp under same argumentasjon som KS presenterte.

Medlemene i komiteen frå Høgre og Framstegspartiet viser til at ulike omsyn har blitt vegne opp mot kvarandre i denne saka. På den eine sida står det lokale sjølvstyret som er viktig, samtidig som det også er viktig å sikre staten moglegheit til å forsere prosessar ved kriser, katastrofar og andre ekstraordinære situasjonar.

Desse medlemene forstår dette og vil anta at dette er ei føresegn som er viktig å ha for å sikre moglegheita om det skulle bli behov, samtidig som det er ei føresegn som truleg ikkje vil bli brukt.

Desse medlemene viser til at det er fleire grunnar til det. For det fyrste arbeider regjeringa og stortingsfleirtalet med forenklingar av plan- og bygningsloven der mykje er gjort, og framleis vil fleire forenklingar og forbedringsframlegg koma. Dette vil etter desse medlemene sitt syn gjera sitt til at kommunane sjølv, som planmynde og byggesaksmynde i framtida, i endå større grad innanfor gjeldande lovverk kan få til raske og smidige prosessar. Desse medlemene viser også til at det allerede i dag er mogleg for mange kommunar å forvalte dagens lovverk på ein slik måte at prosessane går fortere.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at Stortinget har vedtatt ei rekkje innstrammingstiltak innanfor asylfeltet som vonleg vil bidra til at asyltilkomstane ikkje kjem på eit nivå som betyr at det er behov for å definere situasjonen som krise, katastrofe eller ekstraordinær situasjon.

Medlemene i komiteen frå Høgre, Framstegspartiet og Kristeleg Folkeparti viser til at regjeringa, på bakgrunn av at saka er fremma raskt utifrå den situasjonen ein stod i tidlegare i vinter, har vald å gjera unntak for hovudregelen med alminneleg høyring. Utifrå det har regjeringa vald å fremme lovendringa som ein midlertidig lov som skal gjelde fram til 1. februar 2018.

Medlemene i komiteen frå Høgre og Framstegspartiet støtter dette og imøteser eventuelt at regjeringa før 1. februar 2018 vurderer om det skal fremmast og sikrast permanent heimel i lova som sikrar staten denne moglegheita.

Desse medlemene viser til at det i proposisjonen er gjort godt greie for forholdet til anna lovgiving og andre omsyn som skal takast også om denne heimelen vert tatt i bruk. Forholdet til lokaldemokratiet er skildra i proposisjonen, og desse medlemene viser spesielt til at kommunane skal orienterast.

Desse medlemene viser til proposisjonen pkt. 6.1.6 Hensynet til kommunene der det går fram at det skal være «et ufravikelig minstekrav om at kommunen er informert før eventuelle tiltak iverksettes». Desse medlemene har merka seg at dette også går fram av departementets pressemelding og informasjonsflaket om proposisjonen som er publisert på www.regjeringen.no.

Desse medlemene meiner det ikkje fullt ut er samsvar mellom denne intensjonen og ordlyden i forslaget til ny § 20-9 tredje ledd siste punktum, og

meiner at det bør kome fram av sjølv lovteksten at departementet skal underrette kommunen før eventuelle tiltak blir iverksatt. Dette går fram av forslaget frå desse medlemene.

Desse medlemene fremmer følgjande forslag:

«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 å 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 skal underrette kommunen om beslutningen før eventuelle tiltak iverksettes.

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*.»

Desse medlemmene viser til at komiteen 3. mars 2016 sendte spørsmål om vurdering av ei anna plassering av myndighet enn det som følger av lovforslaget. Spørsmålet er det same som KS tek opp i sitt brev til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 4. januar 2016 (vedlagt). I brevet foreslår KS at myndigheita til å fatte avgjersler etter den foreslåtte fullmaktsføresegna vert lagt til kommunane i staden for departementet.

Desse medlemmene viser til at departementet 11. mars 2016 gav eit utfyllande svar til komiteen på dette spørsmålet (vedlagt).

Desse medlemmene viser til at departementet held fast på at også plan- og bygningsloven må tilpassast anna beredskapslovgiving. Desse medlemmene er samd med departementet og støttar difor lovforslaget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, vil berømme kommunene som i en ekstraordinær situasjon med økte asylankomster har vist et stort samfunnsansvar, samarbeidsvilje og bidratt til rask etablering av mottaksplasser.

Flertallet deler regjeringens ønske om at etablering av nødvendig antall mottaksplasser for innkvartering av asylsøkere må kunne skje raskt og effektivt. Flertallet viser til at kommunene i dag har et handlingsrom i gjeldende plan- og bygningslov som kan sikre at prosesser går raskere, blant annet gjennom adgangen til å delegere myndighet fra kommunestyret til annet organ eller administrasjonen.

Flertallet mener det er gode argumenter som taler for at det innføres bestemmelser som gir anledning til å fravike plan- og bygningslovens bestemmelser i krisesituasjoner, herunder å fravike grannelovens bestemmelser om nabovarsel. Men flertallet mener at kommunene er bedre egnet til å gjennomføre raske prosesser fordi de håndterer byggetillatelser og bruksendringer til vanlig. Kommunene har også betydelig kompetanse, detaljkunnskap og ressurser til å treffe riktige og fornuftige beslutninger. Flertallet mener derfor at beslutningsmyndigheten til å gi byggetillatelse og bruksendring fortsatt bør ligge hos kommunene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener det er problematisk at regjeringens forslag til lovendringer ikke har vært på alminnelig høring fordi lovendringene vil innebære at ansvar og myndighet til å fatte beslutninger i viktige saker, overføres fra kommunene til staten. Dette flertallet viser til at KS i brev til komiteen datert 4. januar 2016 ikke støtter forslaget om at myndighet til å treffe vedtak om byggetillatelse og endringstillatelse legges til Kongen i statsråd med hjemmel til å delegere til departementet, og heller ikke støtter forslaget om å gi en generell fullmaktsbestemmelse for øvrige ekstraordinære situasjoner i fredstid. Under komiteens høring ga flere av bykommunene støtte til KS' prinsipielle argumentasjon.

Dette flertallet viser til at KS i sitt brev til komiteen 4. januar 2016 foreslår en alternativ lovbestemmelse hvor beslutning om at det foreligger en nasjonal flyktningkrise, kan treffes av Kongen i statsråd eller av departementet. Den alternative lovbestemmelsen sier videre at beslutningsmyndigheten til å gi byggetillatelse og bruksendring skal ligge til kommunene, men det innføres en tidsfrist, og departementet kan ved overprøving prøve alle sider av saken.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til lovendringer som ved en nasjonal flyktningkrise gir kommunene myndighet til å fravike plan- og bygningsloven og grannelova. Det settes frist for kommunens beslutning, som treffes etter anmodning fra annen kommunal eller statlig myndighet. Saken overføres departementet hvis fristen ikke holdes, og departementet kan også ved overprøving prøve alle sider av saken. Beslutning om at det foreligger en nasjonal flyktningkrise kan treffes av Kongen i statsråd eller av departementet.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at forslaget i Prop. 43 L (2015–2016) om innføring av unntaksbestemmelser i plan- og bygningsloven som setter kommunal forvaltningsmyndighet til side, både prinsipielt og faglig sett er et så vesentlig tiltak at det burde vært utredet og sendt på høring på vanlig måte.

Disse medlemmer er enig med vurderingene fra KS og fra andre kommuner som har uttalt seg i forbindelse med komiteens høring i saken, om at det

kan være behov for å gi bestemmelser om unntak fra ordinær saksbehandling når det foreligger en nasjonal flyktningkrise, men mener hjemmelen til å realitetsbehandle dispensasjoner må ligge til kommunene som har oversikt og ansvar for kritisk infrastruktur lokalt. Forslaget om at unntaksbestemmelsen gjøres generell, slik at den kan benyttes også dersom det oppstår andre kriser eller ekstraordinære situasjoner av nasjonal karakter, støttes ikke.

Disse medlemmer mener innføring av en tidsbegrenset unntaksbestemmelse bør begrenses til å gjelde ekstraordinære tiltak ved en flyktningkrise. Innføring av en unntaksbestemmelse i plan- og bygningsloven som gjelder mer generelt, må utredes og sendes på høring på vanlig måte før forslag fremmes for Stortinget.

Disse medlemmer støtter intensjonene i innspillet til alternativ lovtekst som fremmes i KSs høringsuttalelse.

4. Forslag frå mindretal

Forslag frå Høgre og Framstegspartiet:

Forslag 1

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 å 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 skal underrette kommunen om beslutningen før eventuelle tiltak iverksettes.

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*.

5. Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjere følgjande

vedtak:

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til lovendringer som ved en nasjonal flyktningkrise gir kommunene myndighet til å fravike plan- og bygningsloven og grannelova. Det settes frist for kommunens beslutning, som treffes etter anmodning fra annen kommunal eller statlig myndighet. Saken overføres departementet hvis fristen ikke holdes, og departementet kan også ved overprøving prøve alle sider av saken. Beslutning om at det foreligger en nasjonal flyktningkrise kan treffes av Kongen i statsråd eller av departementet.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 12. april 2016

Helge André Njåstad

leiar og ordførar



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Stortingets kommunal- og forvaltningskomité
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

16/1156-2

11.03.2016

**Departementets svar på spørsmål fra Stortingets kommunal- og forvaltningskomité om
Prop. 43 L - Endringer i Plan- og bygningsloven**

Jeg viser til brev fra komiteen datert 3. mars 2016 vedrørende Prop. 43 L om Endringer i plan- og bygningsloven (unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid).

I forbindelse med behandlingen av lovforslaget, har komiteen stilt spørsmål om en annen plassering av myndighet enn det som følger av lovforslaget. Spørsmålet er det samme som KS tar opp i sitt brev til Kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 4. januar 2016. I brevet foreslår KS at myndigheten til å fatte beslutninger etter den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen legges til kommunene i stedet for departementet.

Jeg takker for muligheten til å kommentere forslaget.

**1. Dagens plan- og bygningslov er lite egnet for å håndtere nasjonale
akuttsituasjoner**

For å kunne håndtere akutte situasjoner er det helt sentralt at man er forberedt på at en akutt situasjon kan oppstå (forebyggende beredskap), og at man har de nødvendige verktøyene for å håndtere situasjonen når denne først har oppstått.

Som DSB påpeker i rapporten Nasjonalt risikobilde, kommer de mest alvorlige hendelsene ofte svært overraskende, noe som var tilfellet ved den ekstraordinære flyktningssituasjonen som oppstod sist høst. Plan- og bygningsloven gir kommunene et visst handlingsrom som kan

sikre at prosesser går raskt. I fjor sendte justis- og beredskapsministeren og jeg ut et felles brev til landets kommuner, hvor vi orienterte om hvilket handlingsrom de har for å få til rask behandling av plan- og byggesaker. Dette er imidlertid ikke et handlingsrom vi kan pålegge kommunene å bruke.

Det som ble tydelig under flyktningssituasjonen, var at plan- og bygningsloven ikke gir de nødvendige verktøyene for å kunne håndtere nasjonale akutsituasjoner på en tilstrekkelig effektiv og god måte.

Selv om Prop. 43 L har sin bakgrunn i den ekstraordinære massetilstrømmingen av asylsøkere og migranter før jul, avdekket situasjonen svakheter ved plan- og bygningsloven som vil kunne komme opp også i andre akutte situasjoner. Nasjonalt risikobilde lister opp noen situasjoner som vi som nasjon må være forberedt på å kunne håndtere raskt. Rapporten nevner som eksempel pandemi, jordskjelv i by, atomulykke på gjenvinningsanlegg og fjellskred i Åkneset med påfølgende flodbølge.

2. Hvorfor departementet har foreslått at myndigheten til å fatte beslutninger ved kriser, katastrofer og andre ekstraordinære situasjoner av nasjonal karakter bør ligge hos staten

2.1. Den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen i plan- og bygningsloven kan kun brukes i akutte situasjoner som allerede har oppstått

Forslaget til fullmaktsbestemmelse i plan- og bygningsloven som er fremmet i Prop. 43 L, regulerer ikke *forebyggende beredskap*, men håndtering av en allerede oppstått nasjonal akutt og ekstraordinær situasjon. Den foreslåtte bestemmelsen gir altså ikke hjemmel til å sette til side det lokale selvstyret for å ta høyde for en situasjon som *potensielt* kan oppstå. For å kunne bruke bestemmelsen må med andre ord en akutt situasjon ha oppstått, og situasjonen må være så alvorlig at den har nasjonale konsekvenser.

Utarbeidelse av statlig reguleringsplan kan brukes som et *forebyggende verktøy* i beredskapssammenheng, så fremt man har tid til en planleggingsprosess. I rapporten til 22. juli kommisjonen pekte kommisjonen på at kommunens manglende vilje til å stenge Grubbegata var et *"godt eksempel på et tilfelle der den kommunale prosessen ikke ville kunne føre til et annet resultat enn det staten mente var riktig, men kun var et tidstap. I tråd med uttalelsene i forarbeidene burde det da, etter kommisjonens syn, i en slik situasjon vært vurdert å treffe statlig reguleringsplan"*.¹

Det er flere utfordringer med statlig reguleringsplan. Tidsaspektet er i denne sammenheng den største utfordringen. Ved utarbeidelse av statlig reguleringsplan gjelder de vanlige krav til offentlighet og lokal medvirkning. Dette innebærer at utarbeidelse av statlig reguleringsplan nødvendigvis tar tid. Statlig plan er et godt verktøy, men av underordnet betydning når det først har oppstått en akutt, ekstraordinær situasjon.

2.2. Den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen i plan- og bygningsloven gjelder situasjoner som går utover det som kan forventes av den kommunale beredskapsplikten

¹ Se rapporten side 438-439

Kommunene er allerede i dag pålagt en generell beredskapsplikt etter sivilbeskyttelsesloven. De må være forberedt på å håndtere ulike situasjoner som kan oppstå i kommunen.

For eksempel følger det av smittevernloven at det vil være kommunen, ved kommuneoverlegen, som har ansvaret for å håndtere lokalt sykdomsutbrudd. Ved nasjonale sykdomsutbrudd (farlige epidemier) er det derimot statlige myndigheter som har dette ansvaret. Etter smittevernloven § 4-1 er det i utgangspunktet opp til kommunestyret å treffe forebyggende tiltak, men denne bestemmelsen gir også statlige myndigheter en vid fullmakt til å gripe inn og treffe enkeltvedtak for hele eller deler av landet for å hindre videre spredning².

Et annet eksempel som kan illustrere forskjellen mellom kommunalt og statlig ansvar, er brannen i Lærdal i 2014 hvor 40 bygninger gikk tapt. 17 av disse var bolighus. Hendelsen var utvilsomt en stor katastrofe for kommunen og innbyggerne, men det var ikke en hendelse som hadde nasjonale konsekvenser. Dette var en lokal hendelse som kommunen i utgangspunktet skal ha beredskap for å kunne håndtere. I andre enden har vi det varslede skredet i Åkneset med påfølgende flodbølge. Det er totalt 10 kommuner som vil bli rammet av flodbølgene som skredet vil forårsake. Det vil oppstå behov for masseevakuering, noe som vil påvirke så mange som 100 000 mennesker³. Dersom myndigheten etter den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen i plan- og bygningsloven legges til kommunene, slik KS foreslår, vil det være kommunene som sitter med ansvaret for å håndtere situasjoner som Åkneset. En slik løsning fremstår som verken tilfredsstillende eller forsvarlig.

Forslaget til KS vil i praksis bety at kommunene, og særlig mindre kommuner, får et ansvar som vil være langt mer omfattende enn de har erfaring med, og som vil stille langt høyere krav til kommunenes beredskap og saksbehandling. Noen større kommuner har faglige ressurser til å håndtere komplekse saker, men dette gir likevel ingen garanti for raske, forutsigbare prosesser.

I forbindelse med håndteringen av den ekstraordinære situasjonen før jul, var det flere kommuner som tok kontakt med departementet og ga uttrykk for frustrasjon over presset på å behandle saker raskt, samtidig som de var under sterkt press fra lokale interesser om å avslå søknader om etablering av mottak. I en akutt situasjon kan vi ikke risikere at lokale interesser settes foran viktige samfunnsmessige interesser. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende når det er snakk om tiltak som kommunen kan vurdere som lite ønskelig i sin kommune.

Statens ansvar for håndtering av hendelser av nasjonal karakter kommer klart til uttrykk i de ulike fullmaktsbestemmelsene som følger av blant annet helseberedskapsloven, smittevernloven, sivilbeskyttelsesloven og næringsberedskapsloven. Etter disse lovene er myndigheten til å fatte beslutninger i akutte situasjoner med nasjonale konsekvenser, lagt til staten.

² Se Ot.prp. nr. 91 (1992-1993) side 145: *"Bestemmelsen gir Statens helsetilsyn mulighet til å ivareta denne delen av den overordnede nasjonale ledelsen av arbeidet mot farlige epidemier. Ved bekjempelsen av slike epidemier må gjennomføringen av de enkelte tiltakene skje konsekvent og med stor nøyaktighet. Tiltakene må under tiden også kunne gjennomføres meget raskt om de skal være til hjelp. I slike situasjoner vil det regelmessig heller ikke være mulig for helsetjenesten i den enkelte kommunen å foreta den epidemiologiske vurderingen som er nødvendig. Det må derfor foreligge en mulighet for de statlige helsemyndighetene til å kunne gripe inn og fastsette tiltak uavhengig av kommune- eller fylkesgrenser."*

³ Se NBR kapittel 06.1 "Varslet fjellskred i Åkneset"

2.3.Forslaget til fullmaktsbestemmelse bygger på ansvarsprinsippet som er lagt til grunn i annen lovgivning

I sitt innspill til komiteen anbefaler KS at myndigheten etter fullmaktsbestemmelsen bør legges til kommunene. KS har begrunnet dette blant annet med at kommunene under flyktningsituasjonen viste stor handlekraft og velvilje. Det pekes på at kommunene "*har handlet raskt og utvist stor samarbeidsvilje med statlige myndigheter. De har vist at de er i stand til å treffe fornuftige beslutninger*".

Forslaget om å legge ansvaret etter fullmaktsbestemmelsen til staten, innebærer ikke at staten ikke har tillit til at kommunene kan fatte fornuftige beslutninger. Ved utarbeidelsen av forslaget til fullmaktsbestemmelse i plan- og bygningsloven, var det særlig to forhold som var viktig for departementet:

- 1) At forslaget er harmonisert med øvrige fullmaktsbestemmelser som tidligere er behandlet og vedtatt av Stortinget. Dette for å gi Stortinget trygghet for at man ikke går lenger enn det som følger av øvrige fullmaktsbestemmelser.
- 2) At bestemmelsen i plan- og bygningsloven supplerer fullmaktsbestemmelser i annet regelverk. Dette er viktig ettersom ingen av disse åpner for å kunne sette til side plan- og bygningsloven.

KS tar i sitt brev utgangspunkt i flyktningsituasjonen før jul. Det kan her være grunn til å minne om at den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen ikke er avgrenset til etablering av asylmottak ved massetilstrømming av asylsøkere og migranter. Den har et bredere virkeområde enn flyktningsituasjonen, og skal også være aktuell for andre svært omfattende og alvorlige situasjoner, jf. scenariene nevnt under punkt 1 ovenfor.

Forslaget er heller ikke begrunnet i en eventuell oppfatning av manglende samarbeidsvilje i kommunene med statlige myndigheter i en akutt situasjon. Samarbeidsplikten følger allerede av samvirkeprinsippet. Dette prinsippet slår fast at alle myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med blant annet krisehåndtering. Prinsippet ble introdusert i 2012 som følge av erfaringene fra terrorangrepet 22. juli, ekstremvær og pandemi⁴.

Mange kommuner håndterte flyktningsituasjonen i fjor på en god måte. Samtidig så vi også eksempler på kommuner som ikke håndterte situasjonen like godt, noe som til tider skapte betydelige utfordringer for staten. Det er altså et spenn i den kommunale håndteringen som skaper usikkerhet. Denne type usikkerhet er uheldig i en akutt situasjon, hvor det er viktig med raske og forutsigbare prosesser.

Dersom beslutningsmyndigheten ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner legges til kommunene, vil dette avvike fra den ansvarsfordelingen som i dag følger av annen lovgivning hvor staten er gitt beslutningskompetanse ved nasjonale akuttsituasjoner. Det er vanskelig å se hva som gjør plan- og bygningsloven så spesiell at det skal være nødvendig å

⁴ Se Meld. St. 29 (2011-2012) om samfunnssikkerhet

fravike normen om at staten har beslutningskompetanse ved uønskede hendelser av nasjonal karakter.

Jeg viser også til at forslaget til fullmaktsbestemmelse kun gjelder midlertidige tiltak. Dersom det er aktuelt med etableringer av permanente tiltak, skal de vanlige saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven følges.

2.4. Å legge ansvaret for fullmaktsbestemmelsen etter plan- og bygningsloven til kommunene kan vanskeliggjøre koordinert nasjonal handling

Som nevnt under punkt 2.3 ovenfor, er en viktig intensjon med den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen i plan- og bygningsloven at denne supplerer fullmaktsbestemmelser i annet regelverk. Overføring av myndighet til kommunen kan vanskeliggjøre den tiltenkte samordningen med øvrige fullmaktsbestemmelser hvor beslutningsmyndigheten er lagt til staten. Staten vil da være avhengig av kommunal saksbehandling i situasjoner som krever en effektiv og samlet nasjonal håndtering.

Eksempel – håndtering av nasjonal pandemi:

Etter helseberedskapsloven kan staten rekvirere privateide bygg til bruk som blant annet sykehus ved kriser eller katastrofer. Slik rekvisisjon innebærer også rett til å foreta endringer på bygget. Denne fullmaktsbestemmelsen gir imidlertid ikke hjemmel til å fravike annet regelverk, deriblant plan- og bygningsloven. Dette innebærer i praksis at dersom det oppstår et akutt behov for å bruke et kontorbygg som sykehus, vil dette kreve tillatelse fra plan- og bygningsmyndighetene. Dersom ansvaret for den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen i plan- og bygningsloven legges til staten, vil det sikre at eksempelvis nasjonale pandemier kan håndteres på en effektiv måte av staten.

3. Tiden er avgjørende i akutte situasjoner

KS har i sitt forslag lagt opp til et system med to-trinns saksbehandling, hvor kommunen fatter beslutning og departementet er overordnet (klage)instans.

I akutte situasjoner som kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner, er det helt avgjørende at beslutninger tas raskt.

Forslaget til fullmaktsbestemmelse i plan- og bygningsloven tar høyde for dette blant annet ved at forvaltningsprosessen reduseres til ett trinn hvor departementet fatter beslutning, og hvor det ikke er mulig å påklage beslutningen. Det fremlagte forslaget følger dermed samme system som fullmaktsbestemmelser i annet regelverk. Dette er for øvrig også det samme system som i den danske fullmaktsbestemmelsen som ble vedtatt av Folketinget før jul, og som svenske myndigheter for tiden har til behandling.

4. Klar ansvarsdeling er en vesentlig forutsetning for å lykkes med håndteringen av akutte situasjoner

Det er fare for at forslaget om å gi myndigheten til kommunen, vil skape uklare ansvarsforhold mellom kommunen, Fylkesmannen og departementet. Uklare ansvarsforhold gjør oss sårbare. I rapporten til 22. juli kommisjonen ble nettopp tydelige ansvarsforhold og kommandolinjer og tydelig ledelse pekt på som sentrale faktorer for å håndtere kriser⁵.

Dersom myndigheten overføres til kommunene, oppstår det et spørsmål om hvilken rolle Fylkesmannen skal ha. Skal Fylkesmannen fortsatt være klageinstans for kommunens beslutninger etter fullmaktsbestemmelsen, eller skal departementet være klageinstans? Forutsatt at man viderefører ordningen hvor Fylkesmannen er klageinstans, vil det da oppstå spørsmål om de også skal gis myndighet til å fatte beslutninger etter fullmaktsbestemmelsen.

Klare ansvarsforhold tilsier at ansvaret etter den foreslåtte fullmaktsbestemmelsen bør følge det samme system som i øvrig beredskapslovgivning, dvs. at staten gis myndighet til å fatte beslutninger ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner. Dette vil sikre at det ikke oppstår usikkerhet og tvil om hvordan situasjoner skal håndteres, og dermed bidra til forutsigbarhet for alle involverte parter, uten unødige forsinkelser. Usikkerhet knyttet til at staten ikke kan gjennomføre nødvendige tiltak gjennom raske, forutsigbare prosesser, innebærer at bestemmelsens intensjon ikke blir oppfylt.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jan Tore Sanner', with a stylized flourish at the end.

Jan Tore Sanner

⁵ Se bl.a. rapportens kapittel 5.1

Kommunal og forvaltningskomiteen
Stortinget

0026 Oslo

Vår referanse: 15/01795-4
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Helge Eide
Deres referanse:
Dato: 04.01.2016

Vedrørende Prop. 43L (2015-2016)

1. Anmodning om åpen høring

KS viser til Prop 43L (2015-2016) Endringer i plan- og bygningsloven (unntak ved kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid), som Regjeringen har fremmet til Stortinget.

Som det framgår av proposisjonen har dette lovforslaget ikke vært sendt på alminnelig høring. KS vil derfor anmode om at kommunal- og forvaltningskomiteen arrangerer åpen høring om lovforslaget.

2. Kommentarer til proposisjonen

2.1 Innledning

KS ser behovet for at det innføres bestemmelser som gir anledning til å fravike plan og bygningslovens bestemmelser i krisesituasjoner, herunder å fravike grannelovens bestemmelser om å fravike reglene om nabovarsel.

KS støtter derfor i utgangspunktet forslaget om å fravike plan og bygningsloven og granneloven ved flyktningekriser. KS er enig i at reglene om nabovarsel ikke skal gjelde for beslutninger etter ny § 20-9. KS støtter derimot ikke forslaget om at myndighet til å treffe vedtak om byggetillatelse og endringstillatelse legges til Kongen i Statsråd med hjemmel til å delegere til departementet. KS støtter heller ikke lovforslaget om å gi en generell fullmaktsbestemmelse for øvrige ekstraordinære situasjoner i fredstid.

2.2 Forslaget om en generell fullmaktsbestemmelse

I lovforslaget er fullmaktsbestemmelsen gjort generell og slik kommer den også til anvendelse ved andre kriser, katastrofer eller andre ekstraordinære situasjoner i fredstid. KS kan ikke se at det er redegjort eller dokumentert et behov for en slik generell fullmaktsbestemmelse, og foreslår at bestemmelsen begrenses til krisesituasjonen knyttet til flyktninger. Det er i dag for liten kunnskap til å se konsekvensene av en generell fullmaktsbestemmelse. Dette vil kreve en grundigere konsekvensutredning. Å fravike plan og bygningslovens regler ved en hver krisesituasjon, kan få utilsiktede og svært uheldige konsekvenser. Her kan nevnes blant annet hensynet til branntekniske krav/drikkevannskilder som må hensynstas. KS kan ikke se at det er behov for å fravike de ordinære høringsrutiner i andre situasjoner enn flykningskriser. KS mener at behovet for en eventuell generell unntaksbestemmelse bør belyses gjennom en ordinær høringsprosess.

2.3 Forslaget om en fullmaktsbestemmelse for flykningskrisen

KS støtter at Kongen i Statsråd gis myndighet til å treffe avgjørelse om det foreligger en flyktningekrise. Videre støtter KS at denne kompetansen kan delegeres til departementet.

KS støtter derimot ikke forslaget om å legge fullmaktsbestemmelsen til å kunne gi byggetillatelse og bruksendring mv til Kongen i Statsråd med hjemmel til å delegere til departementet. KS mener at denne kompetansen fortsatt bør ligge til kommunen med de særregler som foreslås nedenfor. Kommunene har under flyktningkrisen vist stor handlekraft og velvilje. Kommunene har handlet raskt, og utvist stor samarbeidsvilje med statlige organer. De har vist at de er i stand til å treffe fornuftige beslutninger. Kommunene sitter også på en betydelig kompetanse og har ressurser til å kunne treffe riktige og fornuftige beslutninger. De har også en oversikt og detaljkunnskap som Kongen i Statsråd/departementet mangler som kan føre til uheldige beslutninger, dersom beslutningene skal treffes av Kongen i Statsråd/departementet.

KS kan heller ikke se at en begrunnelse om at det skal gå raskt tilsier at beslutningsmyndigheten legges til staten i første omgang. Også ved disse beslutningene må man foreta en viss vurdering av bygningenes kvalitet, standard, plassering, se bosetting i sammenheng med øvrige kommunale tjenester osv. Det vil derfor være bedre å legge beslutningen til kommunen i første omgang, men da med en frist til å treffe beslutningen og med mulighet for departementet til å overprøve kommunens beslutning. Ved en slik overprøving kan de prøve alle sider av saken.

Dersom beslutning ikke er truffet av kommunen innen fristen, skal saken sendes til departementet for avgjørelse. Dette kan kombineres ved at det rutinemessig skal sendes kopi av søknad til departementet. Av hensyn til å unngå byråkratisering tilsier også det at beslutningen legges til kommunen. Oppsummert tilsier både hensynet til at det skal gå raskt, hensynet til kvalitet og for å unngå byråkratisering at fullmakten i første omgang legges til kommunen.

For at det ikke skal være nødvendig med kommunal delegering, foreslås at fullmakten delegeres i loven direkte til administrasjonssjefen.

2.4. Forslag til alternativ lovbestemmelse

KS forslår at ny § 20-9 gis følgende ordlyd:

«Kongen i Statsråd kan treffe beslutning om det foreligger en nasjonal flyktningekrise. Kompetansen kan delegeres til departementet. Når beslutning om at det foreligger en nasjonal flyktningekrise er truffet, gjelder følgende regler som fastsatt nedenfor.

Kommunen kan ved flyktningkriser beslutte at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven ikke skal gjelde, eller fastsette at andre bestemmelser skal gjelde i stedet, for inntil 1 år av gangen. Dersom det er nødvendig for å sikre liv og helse, kan kommunen treffe et foreløpig vedtak.

Beslutning etter første ledd kan gjelde for særskilte tiltak etter denne lov og for nærmere angitte geografiske områder i kommunen.

Før det fattes vedtak skal kommunen så langt det er praktisk mulig innhente uttalelse fra berørte statlige myndigheter. Fattes beslutning uten at berørte statlige myndigheter er involvert, skal kommunen informere om at unntaket i første og annet ledd er benyttet.

Kommunen kan i sine beslutninger fravike bestemmelser i forvaltningsloven og andre lover som kommer til anvendelse ved behandling av saker etter plan – og bygningsloven § 20-9 herunder at forhåndsvarsel til sakens parter ikke skal gis, og at vedtak ikke kan kreves begrunnet.

Ved søknad til kommunen sendes samtidig kopi til departementet.

Kommunen skal innen 3 uker behandle saker etter unntaksbestemmelsene som gjelder flyktningkriser. Saker som ikke er behandlet innen fristen, kan avgjøres av departementet. Beslutninger truffet av kommunen etter denne bestemmelsen, kan ikke påklages av andre enn berørte statlige organer. Departementet kan ved overprøving prøve alle sider av saken.

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

Subsidiært vil KS foreslå at dersom fullmakten ikke skal legges til kommunen, må det foreligge en plikt for Kongen i Statsråd/departementet til å innhente berørte kommuners uttalelse før beslutninger treffes.

Forslag til tekst vedr dette tredje ledd:

«Før det fattes vedtak skal departementet ha innhentet kommunens uttalelse».

Med vennlig hilsen



Lasse Hansen
Administrerende direktør



Helge Eide
områdedirektør interessepolitikk