

PM 2016:139 RII (Dnr 110-1027/2016)

Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylansökande

Remiss från Näringsdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylansökande” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Ärendet

Näringsdepartementet önskar synpunkter på förslag om införande av ett normgivningsbemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen (PBL). Syftet är att öka samhällets möjlighet att i samband med stora tillströmningar av asylsökande klara att snabbt under en begränsad tid få fram tillfälliga boenden med tillhörande funktioner. Erfarenheten från senare tid visar att det kan vara svårt att klara en sådan situation inom ramen för ordinarie regler i PBL.

Exempel på åtgärder som regeringen bör kunna undanta från de ordinarie reglerna i PBL är inrättande av tältförläggningar, tillfälliga anläggningsboenden (asylboenden) och liknande. Även sådana åtgärder som har ett nära samband med boendena bör omfattas, till exempel undervisningslokaler, personalutrymmen, funktioner avseende infrastruktur för driften av dessa boenden med mera. Därutöver bör reglerna även kunna undanta åtgärder som kan behövas för etablering av boendena liksom nödvändiga rivnings- och markberedningsarbeten och liknande.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017, men föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet ska få avse tiden från och med den 1 september 2015.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Sstads AB, som har underremitterat till AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder, AB Stockholmshem, Micasa Fastigheter i Stockholm AB och Skolfastigheter i Stockholm AB. Miljöförvaltningen har inkommit med kontorsyttrande. Exploateringsnämnden har avstått från att svara.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till att regeringen i ökad omfattning bemyndigas att utfärda föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i PBL, men framför synpunkter i sak bland annat på att lagen ska verka retroaktivt.

Miljöförvaltningen menar att tillsyn enligt miljöbalken fortsatt kommer krävas även vid undantag från bestämmelser i PBL och att det kan finnas ett behov av ökade resurser till nämnder med tillsynsansvar enligt miljöbalken.

Stadsbyggnadsnämnden ställer sig positiv till ett utökat bemyndigade men menar att lagen bland annat inte bör verka retroaktivt och att den bara bör gälla offentliga aktörer. Definitionen av extraordinära händelser bör också utvidgas till att gälla fler möjliga katastrofer.

Stockholms Stadshus AB ställer sig generellt positiva till en lagändring men menar att förutsättningarna för när undantag ges behöver förtydligas för att möjliggöra för den kommunala planeringen.

Mina synpunkter

Den höga tillströmningen av asylsökande under hösten 2015 innebar att Stockholm snabbt behövde mobilisera boplatser till ett stort antal personer. Fler organisationer blev tvungna att upprätta boenden som strider mot plan- och bygglagens regler (PBL). Den uppkomna situationen visade på lagens brister när det kommer till att hantera extraordinära situationer där en stor mängd boplatser behöver ordnas under en mycket kort tidsperiod. Det är därför positivt att en lagändring nu utreds som ökar statens bemyndigande att utfärda undantag från PBL:s bestämmelser. I grunden är PBL en viktig lagstiftning som säkerställer goda livsmiljöer. Men höstens situation visar också på de begränsningar som finns inom lagstiftningen. Det finns ett behov av att inte inskränka bemyndigandet till bara situationer med stor tillströmning av asylsökande. En extraordinär situation är till sin natur oförutsägbar, lagstiftningen bör ta höjd för att omfatta även andra humanitära extraordinära situationer utöver asylsituationen.

Med detta sagt finns det delar av förslaget som behöver revideras. Stockholm behöver kunna kontrollera markanvändningen inom sina gränser, både för att staden långsiktigt ska kunna planera sina verksamheter och för att lagstadgad tillsyn ska kunna ske. Stadens möjlighet att påverka och styra vilka projekt som aktualiseras för undantag måste därför säkras. Att förslaget ska verka retroaktivt ställer vi oss tveksamma till. På mellanlång sikt är det inte bara möjligheten att akut skapa boplatser som måste säkras. Stadens möjlighet att genom tillfälliga bygglov skapa fler bostäder måste också säkras. Den nuvarande lagstiftningen är alltför stram och borde också ses över. För ytterligare synpunkter i sak hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande i remissammanställningen.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 18 augusti 2016

ROGER MOGERT

Bilaga

Remiss ”Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande”

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Att som svar på remissen återopa följande

Att regeringen går vidare med vårt förslag om undantag i plan- och bygglagen är positivt. Undantaget ger regeringen ett bemyndigande att undanta delar av PBL vid stora strömningar av asylsökanden såsom hösten 2015. Förslaget är i stort positivt och bidrar till att Sveriges beredskap vid stora strömningar förbättras.

Undantaget är bra men skulle kunna förstärkas ytterligare vad gäller vilka typer av byggnationer som omfattas. De enkla byggnationer som modulbostäder och tält som omfattas av förslaget är alla tillfälliga till sin karaktär. Ett undantag bör också öppna upp dörren för de aktörer som vill bygga bra och långsiktigt men har bråttom. Konkret kan det handla om att uppfylla kraven på bland annat tekniska specifikationer och lokalisering men samtidigt uppföra byggnaden utan exempelvis bygglov. Om en aktör tror att byggnaden kommer att klara en prövning mot PBL när undantaget upphör bör det inte finnas några hinder.

Att förslaget enbart ska omfatta stora strömningar av asylsökande är allt för snävt tilltaget. Kriser är per definition oförutsägbara och bemyndigandet bör därför omfatta fler typer av kriser under begreppet ”humanitärt undantag”. Det skulle till exempel kunna röra sig om flyktingströmmar på grund av naturkatastrofer eller krig.

I grunden visar behovet av en undantagslagstiftning att vi har en generell lagstiftning som är för tungrodd på byggområdet. Den här krislagstiftningen skulle inte behövas om det var lite enklare att bygga bostäder, eller omvandla befintliga lokaler till bostäder i Sverige.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Lotta Edholm (L) med hänvisning till Liberalernas reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Jonas Naddebo (C) med hänvisning till Liberalernas reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Näringsdepartementet önskar synpunkter på förslag om införande av ett normgivningsbemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen (PBL). Syftet är att öka samhällets möjlighet att i samband med stora tillströmningar av asylsökande klara att snabbt under en begränsad tid få fram tillfälliga boenden med tillhörande funktioner. Erfarenheten från senare tid visar att det kan vara svårt att klara en sådan situation inom ramen för ordinarie regler i PBL.

Exempel på åtgärder som regeringen bör kunna undanta från de ordinarie reglerna i PBL är inrättande av tältförläggningar, tillfälliga anläggningsboenden (asylboenden) och liknande. Även sådana åtgärder som har ett nära samband med boendena bör omfattas, till exempel undervisningslokaler, personalutrymmen, funktioner avseende infrastruktur för driften av dessa boenden med mera. Därutöver bör reglerna även kunna undanta åtgärder som kan behövas för etablering av boendena liksom nödvändiga rivnings- och markberedningsarbeten och liknande.

Genom lagförslaget införs en ny paragraf i PBL enligt följande:

Om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och om det är nödvändigt för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas under en begränsad tid, får regeringen meddela föreskrifter om proportionella undantag från

- 1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap.,*
- 2. kravet på att kommunen i angivna situationer ska pröva vissa frågor med en detaljplan enligt 4 kap. 2 §,*
- 3. kraven på byggnader, andra anläggningar, tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap.,*
- 4. bestämmelserna i 9 kap. om bygglov, rivningslov och marklov m.m., och*
- 5. bestämmelserna i 10 kap. om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder.*

Sådana föreskrifter om undantag ska i första hand avse ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017, men föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet ska få avse tiden från och med den 1 september 2015.

Eventuella föreskrifter om undantag från bestämmelserna i PBL kan utformas på olika sätt och avse olika åtgärder. Enligt promemorian är det därför inte möjligt att fullt ut bedöma vilka konsekvenser som lagändringen kan ge upphov till.

Näringsdepartementet önskar särskilt att få upplysningar om remissinstanserna anser att det finns ytterligare åtgärder som bör undantas från krav i det nu gällande regelverket till följd av behovet av att kunna anordna boenden m.m. för asylsökande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB, som har underremitterat AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder, AB Stockholms hem,

Micasa Fastigheter i Stockholm AB och Skolfastigheter i Stockholm AB. Miljöförvaltningen har inkommit med kontorsyttrande. Exploateringsnämnden har avstått från att svara.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 augusti 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Staden ser generellt positivt på möjligheten att regeringen i ökad omfattning bemyndigas att utfärda föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i PBL. Mot bakgrund av den situation som uppstod under 2015 då ett stort antal flyktingar under kort tid sökte sig till landet, varav många kom till Stockholm, så är det uppenbart att regelverket behöver anpassas för att samhället i en liknande situation ska kunna kraftsamla för att klara olika åtaganden utan åsidosättande av gällande lagar och bestämmelser.

Det som normalt kännetecknar en extraordinär händelse är att den inte är förutsägbar. Förslaget begränsar regeringens utökade normgivningsbemyndigande till att gälla omfattande tillströmning av asylsökande. Kontoret anser att denna avgränsning är för snäv för att vara ändamålsenlig. För att framåtsyftande öka samhällets förutsättningar att klara en oväntad händelse så bör det utökade undantaget kunna aktiveras mer flexibelt än att explicit bara gälla för att snabbt kunna anordna boenden i samband med omfattande tillströmning av asylsökande.

Undantaget måste tillämpas ytterst restriktivt. Det finns ett stort värde i att olika plan- och byggprojekt provas enligt gällande lagar och regler och att allmänheten och andra berörda med full insyn ges möjlighet att lämna synpunkter och påverka. Med detta följer även delaktighet och ansvar. För avsedd effekt med bemyndigandet så anser kontoret ändå det rimligt att åtgärder genomförda inom ramen för undantaget ska kunna ges en varaktighet motsvarande gällande regler för tidsbegränsade bygglov. Sannolikt är detta även en förutsättning för att minimera riskerna för olika aktörer och därmed för att undantaget faktiskt kommer att kunna utnyttas. Dock är kontoret tveksamt till förslaget att åtgärder som genomförts innan lagen föreslås träda i kraft, 1 januari 2017, retroaktivt ska kunna omfattas av föreskrifter om undantag i PBL.

Staden behöver i enlighet med PBL och kommunens ansvar kontroll över markanvändningen i Stockholm. Med detta följer behov av insyn i de aktiviteter som inom ramen för PBL försiggår för att kunna utöva lagstadgad tillsyn och planera och tillhandahålla olika former av kommunal service med mera som följer av dessa aktiviteter. Exempel kan vara att snabbt i ett område anordna fler grundskoleplatser om antalet elever plötsligt ökar kraftigt genom att ett nytt asylboende öppnar utan normal prövning. Som förslaget är utformat så är det osäkert hur stadens kontroll i detta avseende ska garanteras. Även privata aktörer kan omfattas av de föreslagna undantagen i PBL. Det är därför väsentligt staden i möjligaste mån ges möjlighet att påverka och styra de projekt som kan aktualiseras för undantag. Kommande föreskrifter bör följdriktigt förtydligas vad gäller omfattning och inriktning med mera så att staden på objektsnivå kan agera samt planera för de effekter som kan uppstå.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 5 augusti 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Generella synpunkter

Miljöförvaltningen förstår syftet med lagstiftningen och behovet av att snabbt kunna vidta åtgärder för att säkerställa att alla får tak över huvudet vid större tillströmningar av asylsökande.

Miljöförvaltningen vill dock poängtera att bostadsbyggnation inte endast regleras genom PBL, utan även en genom en rad andra författningar. Att göra undantag i PBL utan att en samordning görs med annan lagstiftning riskerar därför att endast flytta prövningen från en lagstiftning till en annan. Miljöförvaltningen anser att promemorian saknar en heltäckande analys avseende detta.

Angående behovet av resurser för tillsyn så anges det i promemorian att en konsekvens för kommunerna är att om kraven i PBL reduceras "...kan detta i vissa fall leda till olägenheter för människors hälsa, vilket i sin tur kan leda till ett ökat behov av tillsyn och krav på ingripanden med stöd av miljöbalken. En sådan ordning skulle då kunna medföra merarbete för den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden." Det anges dock att eftersom det föreslagna bemyndigandet i viss mån överlappas med ett befintligt bemyndigande bör ändringen inte medföra ytterligare arbete för miljö- och hälsoskyddsnämnderna i denna del.

Miljöförvaltningen instämmer inte i denna bedömning eftersom det befintliga bemyndigandet inte använts i någon särskild utsträckning i denna typ av situationer. Någon slutsats om behovet av ökade resurser går därmed inte att dra utifrån den nuvarande lagstiftningen. Tvärtom håller miljöförvaltningen för sannolikt att ytterligare resurser kommer att behöva tas i anspråk för att fullgöra uppgiften.

Konsekvenser för miljön

Flertalet av bestämmelserna i 2 kap. PBL knyter an till miljöbalken och dess bestämmelser om hushållning med mark och vattenområden. Syftet med regleringen är att miljöintressena ska tas tillvara även inom ramen för den prövning som sker enligt PBL.

I promemorian skrivs att "riskerna för negativa konsekvenser för miljön begränsas av annan lagstiftning, exempelvis kraven i miljöbalken."

Detta stämmer till den del en prövning även ska göras enligt miljöbalken vilket är fallet med till exempel strandskyddet. I och med att bemyndigandet endast gäller regleringen i PBL och inte miljöbalken och annan lagstiftning så kommer fortfarande en prövning behöva göras. Det hinder som en förprövning utgör för byggandet försvinner därmed inte, utan hamnar istället hos den nämnd som ansvarar enligt miljöbalken. Frågan är då om undantaget får avsedd funktion.

Risken för negativ miljöpåverkan begränsas dock inte helt av annan lagstiftning som miljöbalken i och med att miljöprövningen av planer och lov görs inom ramen för planen respektive lovet. Miljö- och hälsoskyddsnämnden gör inte någon separat prövning av om en åtgärd får en betydande miljöpåverkan och en miljökonsekvensbeskrivning därmed ska upprättas. Om kraven i PBL försvinner, försvinner också prövningen, vilket sannolikt strider mot både miljöbalken och bakomliggande EU-rättslig reglering.

Detta gäller inte minst om undantag görs från kravet i 2 kap. 10 § PBL om att planer och lov ska följa miljö kvalitets-normerna enligt 5 kap. miljöbalken. Enligt EU:s ramdirektiv för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område) får tillstånd inte ges till en åtgärd som bidrar till att vattenstatusen försämrats. Prövningen måste således ske i förväg. Kravet kan inte läkas genom att tillsynsmyndigheten ingriper i efterhand.

Miljöförvaltningen saknar en genomgång av ovanstående i promemorian. Vidare konstaterar miljöförvaltningen att undantagen från krav på planer och lov även kommer att gälla för alla aktörer. Eventuellt bör kanske bemyndigandet begränsas till att gälla endast byggnation på offentligt ägd mark för att inte öppna upp för missbruk av privata aktörer.

Konsekvenser för hälsoskyddet

Miljöförvaltningen utövar tillsyn över asylboenden och andra boenden för att kontrollera att

dessas uppfyller gällande krav enligt miljöbalken och tillhörande förordningar och föreskrifter. Samma krav ställs i princip på asylboenden som på andra bostäder. Enligt Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledning för migrationsboenden kan asylboenden inte beaktas som tillfälliga ur hälsoskyddssynpunkt om det rör sig om en vistelseperiod motsvarande mån- år, och därav ska en likartad bedömning av hälsoskyddet göras som i andra bostäder.

Även om undantag görs från hälsokraven i PBL kommer tillsyn att ske enligt miljöbalken för att säkerställa att människor inte utsätts för en olägenhet enligt 9 kap. 3 § miljöbalken. Var gränsen för olägenhet går följer av praxis och annan vägledning. Vid konstaterad olägenhet är det miljö- hälsoskyddsnämndens uppgift se till att åtgärder utreds och vid behov vidtas. Att ställa krav på åtgärder i efterhand istället för att beakta dem redan från början är generellt sett både mer komplicerat och kostsamt.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade via ordförandedelegation den 22 juli 2016 att överlämna kontorets yttrande som svar på remissen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 juli 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Erfarenhet

När inströmningen av flyktingar dramatiskt ökade i oktober 2015, behövde Stockholm snabbt mobilisera för att ordna tak över huvudet för människor. Det blev vid detta tillfälle särskilt tydligt att plan- och bygglagens regelverk inte är anpassat för att snabbt kunna tillgodose akuta, humanitära behov. Flera organisationer var tvungna att upprätta olovligt mottagande i lokaler avsedda för annan verksamhet. Brandförsvaret upplyste om annars okända verksamheter med undermåligt brandskydd och miljö- och hälsoskyddsförvaltningen utövade tillsyn i några uppmärksammade ärenden där risk för människors hälsa och säkerhet fanns. Majoriteten av de kända, olovligt pågående verksamheterna avvecklades i början av 2016 när antalet nyanlända avsevärt begränsades och stadsbyggnadskontorets skyldighet att utöva tillsyn upphörde i dessa ärenden.

I slutet av 2015 sammankallade stadsledningskontoret flera av kommunens förvaltningar och bolag för att samordna stadens arbete och förbereda tillfälliga boendeplatser för anvisade nyanlända med uppehållstillstånd. Genom samarbetet har ett hundratal möjliga placeringar av tidsbegränsade byggnader analyserats och projekterats för att resultera i de tre första beviljade byggloven som beslutades av stadsbyggnadsnämnden i juni 2016. Med anledning av föregående analys och förvaltningssamarbetet kunde bygglovsprocessen för dessa tre projekt minimeras till fyra veckor från inlämnad ansökan till beviljat lov av nämnden. Processen omfattade lovgranskning, yttranden från remissinstanser, kungörelse och hörande av kända sakägare. Om en åtgärd avviker från en detaljplan eller ligger utanför ett planlagt område anser stadsbyggnadskontoret att det är svårt att ytterligare korta lovprocesstiden, utan att göra avkall på plan- och bygglagens krav, oavsett om åtgärden avser en ny byggnad eller en ändrad användning av en befintlig.

Start- och slutbesked behöver meddelas innan verksamheten får tas i bruk, vilket utgör ytterligare fördröjning. Stadsbyggnadskontorets erfarenhet visar att lovprövning och tekniskt samråd till del kan hanteras parallellt för att minimera tidsförlusten. Det innebär viss kostnadsrisk för byggherren eftersom projekthandlingar behöver vara tillräckligt tekniskt detaljerade inför samråd och startbesked, detta innan lov att bygga har medgivits.

Det är utifrån den samlade erfarenheten som stadsbyggnadskontoret bedömer att framtida akuta humanitära insatser behöver ett lagstöd som kan medge snabba, tillfälliga åtgärder och kontoret välkomnar förslag som avses i denna remiss.

Normgivningsbemyndigande

Gällande lag bemyndigar regeringen vid extraordinära situationer som avser naturhändelse och krig. Kontoret är positivt till bemyndigandets utvidgning så att det även omfattar en nyligen ansträngd humanitär situation, men anser att den nya avgränsningen är för snäv.

Extraordinära humanitära situationer

Förutsättningen för regeringens bemyndigande är att tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande. Lagändringen syftar till att värna asylrätten genom att säkerställa att asylsökande ska få tak över huvudet. Vid en naturhändelse och en krigssituation har regeringen bemyndiganden att meddela undantag från PBL. Stadsbyggnadskontoret anser förslagets omfattning bör vidgas till att omfatta framtida extraordinära humanitära situationer, som i dagsläget inte kan förutses av lagförfattaren. Exempelvis kan en allvarlig kärnkraftsolycka liknande Tjernobyli (1986) och Fukushima (2011), en kraftig och omfattande explosion liknande centrala Daegu (1995) eller annan likartad katastrof som explosionsbranden i San Bruno (2010) innebära att en stor del av befolkningen snabbt behöver evakueras och att tillfälliga boplatser behöver ordnas. Därför anser kontoret ett bemyndigande även bör omfatta behov av akuta insatser, föranledda av andra humanitära extraordinära situationer utöver asylsituationen.

Snävare tidsram

Det är grundläggande att åtgärder som undantas från krav i PBL är begränsade i tid. Det anges att varaktigheten av en enskild åtgärd inte bör överstiga 15 år, vilket motsvarar den längsta period som ett tidsbegränsat bygglov kan medges. Stadsbyggnadskontoret anser inte att 15 år är en lämplig tidsfrist för snabba, ytterst tillfälliga, akuta insatser som kringgår det kommunala självstyret och därmed del av syftet med PBL.

Kontoret anser att perioden som en enskild, akut verksamhet får pågå inte bör vara längre än den tid det tar att pröva åtgärden enligt PBLs krav. Förslagsvis påbörjas en sedvanlig, lagstadgad PBL prövning parallellt med att verksamhetens påbörjas. Prövningen kan avse verksamhetens placering på samma eller annan plats inom kommunen. Undantagna lovpliktiga åtgärder, åtgärder som kräver planläggning och åtgärder som avser genomförande skulle samtliga kunna prövas parallellt medan den undantagna verksamheten tillåts pågå. De olika PBL prövningarna omfattar av deras natur olika tidsramar och en planprocess kan ta år att genomföra medan en lovprövning inte bör ta mer än 10 veckor.

Endast offentliga aktörer

Enligt lagförslaget kan undantag som meddelas med stöd av bemyndigandet komma att behöva utformas med hänsyn till aktörer som tillhandahåller boenden för asylsökande. Migrationsverket agerar i första hand som beställare på en marknad där det är enskilda näringsidkare som tillhandahåller boenden för asylsökande. Det är därför inte alltid en myndighet eller kommun som kan komma att vara byggherre. Förslaget förutsätter därför att regeringen utformar föreskrifter om undantag med hänsyn till att enskilda företag med begränsad erfarenhet och kunskaper om PBL och byggnadsteknik kommer att agera som byggherrar. Promemorian påpekar att regeringen vid bedömningen av hur undantagsbestämmelserna ska utformas särskilt behöver beakta kommunernas behov av att känna till och kunna utöva kontroll över de åtgärder som vidtas samt för att kunna ingripa mot åtgärder som bedöms som uppenbart olämpliga ur PBL:s perspektiv. Hur de kommunala angelägenheterna kan tillgodoses är oklart, varför stadsbyggnadskontoret föreslår att regeringskansliets arbetsgrupp fortsatt utreder möjligheten att begränsa förslaget om undantag från krav i PBL till att avse offentliga aktörer – kommunala, likväl som statliga, organ och bolag. Detta med syfte att värna kommunernas bestämmanderätt och för att minimera behov av att utöva tillsynsåtgärder efter det att en olämplig och olovlig åtgärd har utförts.

Undanta krav på tillsyn

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017 men föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet ska få avse tiden från och med den 1 september 2015.

Enligt PBL ska en byggnadsnämnd pröva frågan om tillsyn och påföljd om en åtgärd som omfattas av lagens krav har påbörjats olovligt. Exempelvis kan ett ankomstboende som upprättats för att lösa en akut situation senare visar sig vara mer varaktig och behövas under en så lång tid att det skulle ha krävts bygglov, start- och slutbesked innan byggnaden började användas. Enligt 11 kap. PBL måste byggnadsnämnden i en sådan situation pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa.

Med anledning av lagförslaget och regeringens utökade bemyndigande att meddela föreskrifter som kan medge undantag från t.ex. lov- och genomförande granskning anser regeringskansliets arbetsgrupp inte att det är ändamålsenligt att byggnadsnämnden ska utöva tillsyn för redan genomförda åtgärder och som vid tidpunkten för tillsynsprövningen inte längre utgör en överträdelse. Man anser istället att det är lämpligare om regeringens föreskrifter kan få avse viss tid innan föreskrifterna träder i kraft. Denna del av lagförslaget innebär att regeringen kan meddela undantag från PBLs krav som indirekt innebär rättelse av pågående, olovliga verksamheter. Stadsbyggnadskontoret anser att regeringens bemyndigande inte bör gälla retroaktivt eftersom det kan påverka förtroendet för lagstiftningen negativt. Istället föreslår kontoret att arbetsgruppen utreder möjligheten att även inkludera möjlighet att ge undantag från krav på tillsyn i den nya lagparagrafen. Ett sådant tillfälligt undantag skulle kunna begränsa byggnadsnämndens krav på att utöva tillsyn för specifika åtgärder som har tillkommit under en angiven tidsperiod.

Godtagbar begränsning av kommunens självstyrelse

Ett bemyndigande av det slag som föreslås innebär begränsningar för den kommunala självstyrelsen. I 14 kap. 3 § regeringsformen (RF) stadgas att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Denna proportionalitetsprincip ska tillämpas vid lagstiftning som har betydelse för den kommunala självstyrelsen. Vid en extraordinär humanitär situation; en oförutsägbart katastrof eller en särskilt omfattande olycka, som till följd innebär ett tillfälligt akut behov av humanitär insats har uppstått anser stadsbyggnadskontoret att det kan vara av stor angelägenhet för samhället att snabbt kunna ordna boende, sanitära angelägenheter m.m. åt behövande människor. I förhållande till ett sådant samhällsintresse kan inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte anses gå utöver vad som är nödvändigt i den mening som avses i regeringsformen, RF.

Stockholm Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 13 juli 2016 har i huvudsak följande lydelse.

AB Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

De långtgående krav som plan- och bygglagen ställer på byggnation utifrån att främja goda sociala levnadsförhållanden och en långsiktigt hållbar livsmiljö är grunden för kvalitativt byggande. Ofta medför dock detta långa ledtider som inte alltid möter samhällets tillfälliga behov och därför inte på ett pragmatiskt sätt bidrar till att lösa snabbt uppkommen bostadsbrist. Konsekvenserna av denna ändring i plan- och bygglagen är svåra att bedöma då detta hänger samman med hur eventuell föreskrift formuleras. Bedömningen torde ändå bli att detta är en rimlig revidering av nuvarande regler och som ger förutsättningar för att snabbare skapa boende till asylsökande (*bilaga 1*).

AB Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Ur ett byggherreperspektiv välkomnar Familjebostäder proportionella undantag från plan- och bygglagen som kan underlätta och påskynda en produktions- och färdigställande-process. Promemorian beskriver att föreskrifterna ska avse proportionella undantag och att frågan om vilka undantag som kan komma att behöva meddelas för att hantera en ansträngd flyktingsituation. Vidare beskrivs att endast sådana föreskrifter som är nödvändiga för att kunna hantera situationen kan komma i fråga.

Familjebostäders produktionskapacitet är starkt relaterad till bostadssituationen och utvecklingen i Stockholm. Bolaget ser att både nationella och lokala hänsynstaganden kan behövas vid bedömning av undantagens proportionalitet.

Om annan byggherre med stöd av föreslagna undantag skulle uppföra boenden i anslutning till Familjebostäders bostadsbestånd, vill bolaget kunna värna hyresgästernas intressen avseende grundläggande värden som hälsoskydd, säkerhet och en god miljö. Även om undantagen är föreslagna för en begränsad tid, kan denna tid uppgå till 15 år, vilket kan uppfattas som en lång tid för en enskild hyresgäst. Familjebostäder vill av den orsaken se en tydlighet kring hur olika sanktioner kan hanteras under åtgärdens varaktighet (*bilaga 2*).

AB Stockholmsheims remissvar har i huvudsak följande lydelse:

De långtgående krav som plan- och bygglagen ställer på byggnation utifrån att främja goda sociala levnadsförhållanden och en långsiktigt hållbar livsmiljö är grunden för kvalitativt byggande. Ofta medför dock detta långa ledtider som inte alltid möter samhällets tillfälliga behov och därför inte på ett pragmatiskt sätt bidrar till att lösa snabbt uppkommen bostadsbrist. Stockholmsheim har därför i sak ingenting att erinra kring tillfälliga lättnader i plan- och bygglagen när samhället ställs inför händelser som är svåra att förutse, som i detta fall när en tillströmning av asylsökande är särskilt omfattande. Det är dock av vikt att omfattningen av undantaget även inbegriper erforderliga markarbeten på områden där markförhållandena är sådana att markarbetena blir mer omfattande när en bedömning görs vilka markåtgärder som är nödvändiga.

Slutligen kan konstateras att konsekvenserna av denna ändring i plan- och bygglagen blir svåra att slutligen bedöma då det beror på hur regeringen väljer att utforma eventuella föreskrifter.

Stockholmsheim ser även att det kan finnas behov av att analysera förutsättningarna att hantera eventuella undantag alternativt regelförändringar även i de fall där asyl har beviljats och ett akut behov av bostäder uppstått, såsom det är för närvarande. I nuläget är ledtiderna för uppförande av bostäder inom ramen för befintlig lagstiftning så långa att samhällets behov av snabbt uppförda bostäder inte kan uppnås (*bilaga 3*).

Micasa Fastigheter i Stockholm AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Micasa Fastigheter ställer sig positiva till att en lagändring genomförs som möjliggör för regeringen att meddela undantag från bestämmelser i plan- och bygglagen som underlättar en snabbare byggprocess i syfte att skapa boenden för asylsökande (*bilaga 4*).

Skolfastigheter i Stockholm AB:s (SISAB) remissvar har i huvudsak följande lydelse:

SISAB ställer sig positiva till lagt förslag.

När det gäller ytterligare åtgärder som bör undantas framför SISAB följande. Under punkten *”Vilka åtgärder bör kunna omfattas av en föreskrift om undantag?”* står det att läsa: *Även sådana åtgärder som har ett nära samband med boendena bör omfattas, t.ex. undervisningslokaler, personalutrymmen, parkeringsplatser och transformatorstationer som behövs för driften av boendena.*

Här tolkar SISAB det som att ”undervisningslokaler” är en sådan lokal som ligger i direkt anslutning till de tillfälliga boendena.

SISAB vill hävda att ett asylboende med väldigt många barnfamiljer eller

ensamkommande flyktingbarn kommer få direkta konsekvenser på närliggande förskola/skola. Speciellt i Stockholmsområdet finns det inte någon överkapacitet, vilket innebär att det uppkomna behovet kommer tillgodoses med tillfälliga paviljonglösningar. Därför är det SISAB:s starka uppfattning att undantaget även skall omfatta dessa åtgärder (*bilaga 5*).

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen delar bolagens uppfattning om att det i grunden är positivt att föreskrifter som medger vissa undantag från gällande bestämmelser i PBL kan beviljas under en tidsbegränsad period för att tillgodose behovet av bostäder för nyanlända.

En fullständig konsekvensbedömning är ännu inte möjlig att göra då regeringens föreslagna föreskrifter ännu inte är redovisade. Det finns dock vissa risker i sammanhanget och utifrån ett kommunalt perspektiv som koncernledningen anser nödvändiga att framhålla. Dessa risker bedöms kunna hanteras och begränsas genom utformningen av de föreslagna föreskrifterna.

De föreslagna undantagen om att ändring av byggnadsverk inte ska behöva provas avseende bygglov eller detaljplaneändring medför en minskad kontroll och därmed försämrade planeringsförutsättningar för kommunen som i övriga avseenden, exempelvis avseende undervisning m.m. kommer ha ett ansvar för dem som kommer att bo i den aktuella byggnaden. I och med detta kan eventuella större etableringar, utan kommunens kännedom, medföra att övrig nödvändig kommunal service kan vara svår att planera för och därmed tillgodose på bästa sätt.

Som anges i förslaget kommer möjligheterna att få beslut prövade försvinna då ett antal åtgärder inte kommer att kräva formella beslut. Utredningen anger dock att det endast i ett fåtal fall kan bli lämpligt att helt undanta ett projekt från prövning och att de i sådana fall är när staten äger fastigheten och avståndet till närmaste granne är långt. Även i dessa sammanhang kan en större etablering medföra konsekvenser för den berörda kommunen samt även konsekvenser för boende i de områden som ligger närmast då det är i just dessa områden som exempelvis skola, vård barnomsorg, närservice och utbildningsmöjligheter för de nyanlända måste finnas.

Koncernledningen anser mot denna bakgrund att de kommande föreskrifterna bör förtydliga förutsättningarna för vilken omfattning, i antal boenden, en anläggning som omfattas av undantagen får ha. Detta i syfte för att skapa så goda planeringsförutsättningarna som möjligt för berörda kommuner.

Med hänsyn till de situation som råder välkomnar koncernledningen regeringens initiativ, vilket bedömningsvis, när föreskrifterna har utarbetats, kommer att förbättra möjligheterna att tillgodose behovet av bostäder för nyanlända.