

Promemoria

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

Näringsdepartementet

Promemorians huvudsakliga innehåll

Det stora antalet asylsökande som sökte sig till Sverige under hösten 2015 medförde ett behov av att snabbt ordna boenden för dem. Erfarenheterna visar att dagens reglering i plan- och bygglagen inte är anpassad för att samhället ska kunna svara mot ett sådant behov. Det finns därför anledning att skapa förutsättningar för att snabbt kunna ordna sådana boenden i liknande situationer.

I denna promemoria föreslås att det i plan- och bygglagen förs in ett normgivningsbemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen. Sådana föreskrifter ska få meddelas för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas under begränsad tid. En förutsättning för att regeringen ska få utnyttja bemyndigandet är att tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande. Föreskrifterna ska bl.a. få avse undantag från de allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av byggnader m.m. och undantag från kraven att vissa åtgärder, t.ex. ny bebyggelse, ska prövas genom detaljplan. Föreskrifterna ska även få avse undantag från bestämmelserna i plan- och bygglagen om bygglov, rivningslov och marklov m.m. och om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Föreskrifterna 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.

Innehållsförteckning

1	Promemoria för remittering	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	4
3	Ärendet	5
4	Bakgrund	5
5	Undantag från vissa bestämmelser i plan-och bygglagen bör kunna föreskrivas	6
5.1	Föreskrifter om undantag	6
5.2	Exempel på åtgärder som kan komma att omfattas av föreskrifter om undantag	18
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	21
7	Konsekvenser	22
7.1	Konsekvenser för staten	22
7.2	Konsekvenser för kommunerna	23
7.3	Konsekvenser för företag	24
7.4	Konsekvenser för enskilda	25
7.5	Konsekvenser för miljön och människors hälsa	26
8	Författningskommentar	29

1 Promemoria för remittering

Denna promemoria har utarbetats av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för remittering till berörda instanser. Den har utformats som ett utkast till lagrådsremiss.

2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att det i plan- och bygglagen (2010:900) ska införas en ny paragraf, 16 kap. 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

13 a §

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.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

2. Föreskrifter som meddelas med stöd av 16 kap. 13 a § får avse tid från och med den 1 september 2015.

3 Ärendet

I denna promemoria föreslås att det i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, förs in ett normgivningsbemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i PBL för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas under en begränsad tid.

4 Bakgrund

Till följd av bl.a. flera pågående allvarliga konflikter i omvärlden har antalet asylsökande som sökt sig till Sverige under 2015 varit rekordhögt och utmaningarna för det svenska asylsystemet är mycket stora. Av de totalt 163 000 asylsökande som kom till Sverige under 2015 togs det under perioden september–december emot drygt 114 000.

Det är inte bara det svenska asylsystemet som utsätts för stora påfrestningar. Även andra centrala samhällsfunktioner utsätts för en mycket stor belastning. Det som särskilt kan lyftas fram är boendesituationen, hälso- och sjukvården, skolan och den sociala välfärden. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har varnat för att viktiga samhällsfunktioner inte klarar av ansträngningen. I november 2015 förekom det att asylsökande tvingades sova utomhus då Migrationsverket inte kunde garantera tak över huvudet för dem som sökte sig till Sverige. En rad åtgärder har vidtagits för att hantera situationen. Regeringen har gjort bedömningen att situationen innebär ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. Tillfälliga gränskontroller har därför införts, liksom tillfälliga id-kontroller vid resor med buss och tåg från Danmark till Sverige och vid vissa båtresor till Sverige.

I januari 2016 kunde en minskning av antalet asylsökande till Sverige konstateras. Flyktingsituationen i och i närheten av Europa innebär trots det att Sverige inom kort återigen kan hamna i en situation där antalet asylsökande som söker sig till Sverige kraftigt ökar. Migrationsverkets prognos från april 2016 indikerar att det under 2016 kan förväntas komma mellan 40 000 och 100 000 asylsökande till Sverige, vilket innebär att antalet asylsökande kan väntas fortsätta att ligga kvar på nivåer som är höga, sett ur ett historiskt perspektiv (dnr Ju2016/01039/SIM).

Planering och byggande är komplexa processer där syftet med regelverket bl.a. är att främja goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö och där resultatet av samhällets ansträngningar är tänkta att finnas på plats under lång tid. Detta är också en anledning till att plan- och bygglagstiftningen ställer höga krav på det som byggs. Komplexiteten i processen och de höga kraven innebär dock att det kan ta lång tid från idé till färdig byggnad. När det gäller möjligheterna att anordna boende för asylsökande som kommer till Sverige kan det därmed ibland vara svårt att hantera situationen inom ramen för de ordinarie reglerna i PBL.

Både Boverket och Länsstyrelsen i Stockholms län har framfört till regeringen att det finns behov av regeländringar för att klara av arbetet med flyktingsituationen. Myndigheterna föreslår att regeringen bör ges möjlighet att meddela föreskrifter som innebär undantag från vissa bestämmelser i PBL (dnr N2015/08247/PUB respektive N2015/07912/PUB). Även Migrationsverket framhöll i sin prognos i februari 2016 att det kan behövas nya typer av lösningar som verket inte förfogar över i dag (dnr Ju2016/01039/SIM).

Mot denna bakgrund har denna promemoria utarbetats inom Regeringskansliet. Avsikten har varit att utarbeta ett lagförslag som gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i PBL. Lagändringen syftar till att värna asylrätten genom att säkerställa att det kan skapas kapacitet i mottagandet så att asylsökande som kommer till Sverige ska kunna få tak över huvudet i kris-situationer.

5 Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen bör kunna föreskrivas

5.1 Föreskrifter om undantag

Förslag: Regeringen får, 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, meddela föreskrifter om proportionella undantag från vissa krav och andra bestämmelser i plan- och bygglagen. Föreskrifterna om undantag får avse kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap., kravet på att kommunerna ska pröva vissa frågor med en detaljplan enligt 4 kap. 2 §, kraven på byggnader, andra anläggningar, tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap., bestämmelserna i 9 kap. om bygglov, rivningslov och marklov m.m., och 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.

Inledning och gällande rätt

I PBL finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. I detta syfte finns bl.a. bestämmelser om krav på detaljplan, bygglov, anmälan, byggnaders egenskaper samt lokalisering av bebyggelse och anläggningar. För den som vidtar en åtgärd i strid med lagen finns bl.a. bestämmelser om byggsanktionsavgifter.

Erfarenheterna från hösten 2015 visar att en snabb ökning av antalet asylsökande ställer samhället inför stora utmaningar. En av dessa är att ordna boenden i en sådan omfattning som krävs, både akut och för den period som asylprocessen pågår. För att lösa boendefrågan behöver mark och byggnader tas i anspråk och byggnadsarbeten vidtas. De nuvarande reglerna i PBL och tillhörande föreskrifter kan göra det svårt att vidta åtgärder i den omfattning och med den skyndsamhet som situationen kräver. Det kan t.ex. handla om kraven på bygglov för att temporärt kunna ge asylsökande tak över huvudet genom boende i tält, men också om att kraven på utformning och tekniska egenskaper för byggnadsverk i vissa fall inte har varit fullt anpassade till de tekniska och ekonomiska förutsättningarna när det är frågan om att under en begränsad tid anordna s.k. anläggningsboenden. Mot den bakgrunden beslutade regeringen i december 2015 att införa nya bestämmelser i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, i syfte att anpassa kraven för tillfälliga anläggningsboenden och därigenom göra det lättare att etablera sådana boenden (1 kap. 3 b §, 3 kap. 27–29 §§ och 10 kap. 3 a § PBF).

Boverket framhåller i en skrivelse till regeringen i november 2015 att Sverige vid denna tidpunkt befann sig i en situation som lagstiftaren inte kunde förutse vid tillkomsten av PBL och att de nuvarande reglerna bl.a. medförde att landets kommuner mer eller mindre tvingades bryta mot lagen för att kunna hantera den uppkomna situationen. Detta riskerar, enligt Boverket, bl.a. att sätta rättssäkerheten ur spel och kan på sikt även undergräva trovärdigheten för lagstiftningen. Enligt Boverket behöver regeringen därför få möjlighet att föreskriva om tidsbegränsade undantag från delar av PBL. Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller i en skrivelse till regeringen i november 2015 att PBL utgör ett hinder för att snabbt kunna öka kapaciteten av boenden för asylsökande, bl.a. till följd av PBL:s krav på bygglov. Även länsstyrelsen föreslår en författningsändring för att snabbt få fram boenden för asylsökande.

I PBL finns redan i dag bestämmelser som ger regeringen vissa möjligheter att meddela föreskrifter om undantag från lagen vid förhållanden som kan sägas vara extraordinära och där behovet av att snabbt vidta åtgärder kan vara av sådant slag att det inte är rimligt att upprätthålla alla de krav som följer av lagen.

Enligt 16 kap. 13 § PBL får regeringen meddela föreskrifter om undantag från vissa av lagens bestämmelser om det har inträffat en naturhändelse med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom. Bemyndigandet infördes mot bakgrund av den synnerligen svåra storm som drabbade södra Sverige den 8–9 januari 2005 och som fick till följd att mycket stora mängder skog stormfällades. Bemyndigandet utformades så att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från krav på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse, krav på byggnader, andra anläggningar, tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader, krav på att en åtgärd ska vara förenlig med en detaljplan eller områdesbestämmelser, krav på bygglov, rivningslov och marklov, samt bestämmelserna om förfarandet efter bygg- och rivningslov m.m. Undantagen skulle vara begränsade i tiden, dvs. de åtgärder som kan undantas från de ordinarie kraven skulle vara av temporär natur. I förarbetena framhålls bl.a. att de byggnader, anläggningar och andra åtgärder som kan medges enligt undantags-

bestämmelserna inte får tillåtas bli permanenta utan en ordinär PBL-prövning (prop. 2004/05:106 s. 10).

Enligt 16 kap. 14 § PBL får regeringen, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som beror på krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i, meddela sådana från lagen avvikande föreskrifter som är av betydelse för totalförsvaret eller som behövs för att nödvändig byggnadsverksamhet i övrigt ska kunna utföras. Enligt denna bestämmelse är det således möjligt för regeringen att i händelse av krig eller krigsfara m.m. även medge undantag för sådana åtgärder som kan behövas varaktigt, t.ex. för att efter ett krig uppföra bostäder (prop. 1985/86:1 s. 856).

Vid en omfattande tillströmning av asylsökande behövs olika typer av boenden. Det första boende den asylsökande kommer till är ett *ankomstboende* (även benämnt *evakueringsboende*). Avsikten är att en asylsökande endast ska vistas där en kort tid tills hon eller han har registrerat sin ansökan hos Migrationsverket. När den asylsökande har registrerat sin ansökan flyttas hon eller han vidare till ett *anläggningsboende* (även benämnt *asylboende*) i väntan på asylutredning och beslut om uppehållstillstånd.

Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och ska för detta ändamål driva förläggningar, men får uppdra åt andra att driva sådana förläggningar (2 § första stycket lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA). Asylsökande ska erbjudas plats på en förläggning, men asylsökande har även möjlighet att bosätta sig i ett eget boende. Med asylsökande avses i detta sammanhang en utlänningsperson som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 1–2 a §§ utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (jfr 1 § första stycket 1 LMA). I sammanhanget kan nämnas att den som får uppehållstillstånd inte längre är asylsökande.

Undantag från vissa bestämmelser bör kunna meddelas för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas

Att stora antal flyktingar söker sig till Sverige innebär att det kan vara svårt att med tillräcklig skyndsamhet tillgodose behovet av boenden för asylsökande inom ramen för de ordinarie reglerna i PBL.

Även om antalet asylsökande i Sverige har minskat under det första kvartalet 2016 kan det inte uteslutas att antalet asylsökande kan komma att öka till följd av utvecklingen i omvärlden. Migrationsverkets prognos från april 2016 indikerar att det under år 2016 kan förväntas komma mellan 40 000 och 100 000 asylsökande till Sverige, vilket innebär att antalet asylsökande kan väntas fortsätta att ligga kvar på nivåer som är höga, sett ur ett historiskt perspektiv.

Att tillströmningen av asylsökande har minskat under det första kvartalet 2016 hänger samman med flera olika faktorer. Regeringen har vidtagit flera åtgärder som kraftigt minskat antalet asylsökande som nu söker sig till Sverige från de nivåer vi såg i höstas. Även andra faktorer åtgärder som vidtagits inom ramen för EU har haft betydelse. Andra faktorer som påverkar antalet asylsökande till landet har Sverige mer begränsad eller ingen möjlighet att påverka. Det faktum att tillströmningen påverkas av

många olika faktorer i omvärlden bidrar till att det ofta kan vara svårt att tillförlitligt bedöma tillströmningen av asylsökande i framtiden. Som exempel på att det kan vara svårt att förutse utvecklingen kan nämnas att tillströmningen under hösten 2015 blev väsentligt större än vad som prognosticerades i juli samma år, medan prognosen från februari 2016 fick justeras ner redan i prognosen i april. Osäkerheten i prognoserna talar för att Sveriges förmåga att kunna vidta åtgärder snabbt, om utvecklingen inte överensstämmer med den förväntade, behöver vara mer omfattande än vad som i dag kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt inom ramen för PBL-systemet.

Som exempel på att PBL-systemet i vissa avseenden är mindre väl anpassat till en sådan tillströmning av asylsökande kan nämnas att det normalt krävs bygglov för att sätta upp tält en längre tid på samma plats. Möjligheten att etablera en tältförläggning för asylsökande förutsätter bl.a. normalt en ansökan om bygglov till byggnadsnämnden och att nämnden ska ge berörda sakägare m.fl. tillfälle att yttra sig över denna. Ofta har även berörda sakägare möjlighet att överklaga nämndens beslut om lov vilket gör att det kan ta lång tid innan det står klart att beslutet med säkerhet kan tas i anspråk. Bestämmelserna i PBL kan därmed innebära att genomförandet av angelägna insatser fördröjs eller försvåras påtagligt.

Mot denna bakgrund bör regeringen kunna meddela föreskrifter om undantag från vissa av bestämmelserna i PBL i syfte att samhället ska få bättre förutsättningar för att snabbt kunna tillgodose de behov av nya boenden som kan uppstå när ett stort antal asylsökande behöver någonstans att bo. Ett nytt normgivningsbemyndigande som gör detta möjligt bör därför införas i lagen.

Ett sådant bemyndigande bör vara tydligt avgränsat. En förutsättning för att bemyndigandet ska få utnyttjas bör vara att tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande. Under vilka omständigheter tillströmningen av asylsökande skulle kunna anses vara särskilt omfattande behandlas längre fram i detta avsnitt.

En ytterligare förutsättning bör vara att föreskrifter om undantag endast får meddelas om det är nödvändigt för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas. Svårigheterna att i ett tidigt skede kunna förutse hur en flyktingsituation kommer att utveckla sig leder till att det kan vara svårt att med säkerhet slå fast när det är nödvändigt att meddela föreskrifter om undantag för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas. Kravet på nödvändighet bör anses vara uppfyllt när det föreligger en betydande risk för att behovet av boenden inte kommer att kunna tillgodoses om samtliga krav i de ordinarie reglerna ska vara uppfyllda.

Vilka slags boenden som avses och vilka åtgärder kopplade till sådana boenden som omfattas behandlas nedan.

Vilka åtgärder bör kunna omfattas av en föreskrift om undantag?

De åtgärder som regeringen bör kunna undanta från de ordinarie reglerna bör således omfatta sådana boenden som är nödvändiga för att ta emot asylsökande. Det bör bl.a. kunna omfatta tältförläggningar, tillfälliga anläggningsboenden (asylboenden) och liknande. 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. Därutöver bör regeringen ha möjlighet att från de ordinarie reglerna undanta sådana upplag och stödmurar m.m. som kan behövas för att etablera boendena, liksom nödvändiga rivnings- och markberedningsarbeten och liknande.

Det bör finnas en restriktivitet i vilka undantag som får göras med stöd av det föreslagna bemyndigandet. Av detta följer att det särskilt bör framgå att de föreskrifter om undantag som regeringen får meddela ska vara proportionella. Hur kravet på proportionalitet bör förstås utvecklas längre fram.

De åtgärder som bör kunna undantas från de ordinarie reglerna i PBL bör vara begränsade i tiden. Varaktigheten av den enskilda åtgärden bör fastställas i föreskrifterna, men under alla förhållanden inte överstiga 15 år, dvs. motsvarande den sammanlagda längsta tid som ett s.k. tidsbegränsat bygglov kan ges för en åtgärd (9 kap. 33 § PBL). Denna tidsfrist har tidigare ansetts vara lämplig för att kunna medge sådana tidsbegränsade åtgärder som kan tillåtas i strid med t.ex. en detaljplan eller för en åtgärd som inte uppfyller alla de krav som normalt ska vara uppfyllda för att bygglov ska ges. I sammanhanget bör framhållas att regeringen naturligtvis kan meddela föreskrifter som innebär att undantagen endast ska gälla för åtgärder där varaktigheten är kortare än 15 år. För åtgärder som är av helt tillfällig karaktär, t.ex. ankomstboenden eller tältförläggningar, bör föreskrifterna normalt begränsa varaktigheten till väsentligt kortare tid än 15 år.

Tiden som medges för en enskild åtgärd (varaktigheten) bör alltså vara oberoende av den tid under vilken en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigandet är i kraft (giltighetstiden). Om regeringen med stöd av bemyndigandet beslutar om föreskrifter som t.ex. innebär att det under viss tid inte ska krävas bygglov för att vidta en tillfällig åtgärd, bör den tillåtna varaktigheten av den enskilda åtgärden fastställas i föreskriften. Även om regeringens föreskrifter om undantag upphör att gälla – till följd av att regeringen upphäver föreskrifterna på grund av att tillströmningen av asylsökande till landet återgår till det normala eller till följd av att den giltighetstid som regeringen har fastställt i föreskrifterna löper ut – bör åtgärden således kunna finnas kvar under hela den tid som regeringen har fastställt i föreskriften. Om en tidsbegränsad åtgärd som har vidtagits med stöd av en föreskrift om undantag finns kvar även efter att den tillåtna varaktigheten har löpt ut, ska åtgärden prövas mot PBL:s ordinarie bestämmelser. I detta ligger även att PBL:s sanktionssystem blir tillämpligt.

Ett av motiven till att tidsbegränsa de undantag som kan komma i fråga, i förhållande till de ordinarie kraven i PBL, är att värna den kommunala självstyrelsen. Enligt PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen. Kommunerna har även en stark ställning när det handlar om möjligheten att påverka hur enskilda byggnader ska utformas och lokaliseras. Ett brett utformat bemyndigande, som t.ex. även skulle kunna omfatta permanenta åtgärder, skulle således kunna få konsekvenser för kommunernas möjlighet att styra och påverka hur miljön utvecklas, t.ex. om kravet på bygglov tas bort för vissa åtgärder eller kravet på att vissa åtgärder ska prövas genom

planläggning. Om kommunens inflytande över bebyggelsefrågorna minskar till följd av att kravet på bygglov eller detaljplan tas bort kommer det att ske till förmån för t.ex. staten eller enskilda fastighetsägare. Bemyndigandet och de föreskrifter som regeringen eventuellt meddelar med stöd av detta bör mot denna bakgrund utformas med inriktningen att bemyndigandet och föreskrifterna ska underlätta för samhället att hantera krisen, men inte göras så omfattande att de kan medföra betydande negativa konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Ett annat motiv till tidsbegränsningen är att värna de motstående enskilda och allmänna intressen som kan finnas, bl.a. avseende grundläggande värden som hälsoskydd, säkerhet och en god miljö. Om t.ex. kravet på bygglov tas bort för vissa åtgärder skulle detta i det enskilda fallet kunna innebära att motstående enskilda och allmänna intressen får stå tillbaka. För att effekterna av detta inte ska bli alltför ingripande bör de åtgärder som kan komma att få vidtas med stöd av bemyndigandet vara begränsade i tiden.

Begränsningen att de undantag från de ordinarie kraven i PBL som kan komma i fråga endast kan avse åtgärder som inte är permanenta utgör en lämplig avgränsning, bl.a. eftersom de konsekvenser som sådana undantag skulle kunna medföra för den kommunala självstyrelsen eller för motstående allmänna och enskilda intressen bör vara begränsade jämfört med om undantagen även skulle kunna avse permanenta åtgärder.

Vilka undantag från PBL bör föreskrifterna kunna omfatta?

Bemyndigandet kan antingen ges en generell utformning eller innehålla en uppräkningslista av vissa bestämmelser i PBL.

Som redan nämnts finns i 16 kap. 14 § PBL ett bemyndigande för regeringen att, om riket är i krig eller krigsfara m.m., meddela bestämmelser som avviker från lagen. Bemyndigandet omfattar således hela PBL och avgränsas endast på så sätt att föreskrifterna ska vara av betydelse för totalförsvaret eller behövas för att nödvändig byggnadsverksamhet i övrigt ska kunna utföras.

En lösning i enlighet med den som valts i 16 kap. 14 § PBL ger regeringen stora möjligheter att anpassa föreskrifterna direkt till det som situationen kräver. Detta gäller i synnerhet som det kan vara svårt att förutse exakt vilka bestämmelser som kan behöva omfattas av ett undantag om en eventuell framtida flyktingsituation får ett annorlunda förlopp än vad som var fallet under hösten 2015, t.ex. i händelse av stora migrationsströmmar från länder i Sveriges närhet. Å andra sidan skulle ett sådant bemyndigande omfatta alla bestämmelser i PBL som bl.a. reglerar skyldigheter för enskilda och kommunala befogenheter. Frågan är därför om det är lämpligt att ge bemyndigandet en så generell utformning, bl.a. mot bakgrund av utgångspunkten att bemyndigandet bör utformas så att eventuella föreskrifter inte medför oönskade konsekvenser i förhållande till den kommunala självstyrelsen samt enskilda och allmänna intressen.

I sammanhanget kan nämnas att det generella bemyndigandet i 16 kap. 14 § har stöd i 15 kap. 6 § regeringsformen som är en särskild bestämmelse om möjligheten att bemyndiga regeringen att, om riket är i krig eller krigsfara, meddela föreskrifter som annars ska meddelas genom lag. Slutsatsen blir därmed att det är tveksamt om ett bemyndigande som

avser andra situationer än krig och krigsfara bör ges en lika generell utformning.

Bemyndigandet bör i stället, i likhet med vad som gäller för naturhändelser med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom, begränsas till de bestämmelser som behöver omfattas.

Primärt är det bestämmelserna i 9 kap. PBL om bygglov, rivningslov och marklov som behöver kunna omfattas av föreskrifter om undantag. Erfarenheterna från hösten 2015 visar att det ibland har uppstått frågor hos byggnadsnämnder m.fl. om hur kraven på bygglov ska förstås, t.ex. i vilka fall som det krävs lov för att använda ett befintligt flerbostadshus som asylboende eller att tillfälligt använda t.ex. en idrottshall som ankomstboende under några veckors tid. I vissa fall har det även satts i fråga om kravet på bygglov är motiverat, t.ex. när det handlar om att etablera en tältförläggning på statlig mark där det är förhållandevis långt till närmaste granne. Dessa erfarenheter talar för att regeringen bör kunna undanta vissa åtgärder från kraven på bygglov. Det kan även finnas behov av att i vissa fall begränsa de krav som ska vara uppfyllda för att bygglov ska kunna ges, t.ex. kravet att lov endast får ges för en åtgärd som överensstämmer med en detaljplan. I vissa fall kan det även tänkas vara motiverat att begränsa kraven på att berörda sakägare m.fl. ibland ska beredas tillfälle att yttra sig över en ansökan innan byggnadsnämnden beslutar om lov, t.ex. när det är fråga om att ta i anspråk en befintlig bostad som anläggningsboende.

Därutöver gäller att ett antal bestämmelser i PBL ska tillämpas oavsett om åtgärden är förenad med krav på bygglov eller inte. Det finns bl.a. en regel i 10 kap. 2 § PBL som innebär att en åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats ska genomföras så att åtgärden inte strider mot den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området. I en brådskande situation kan det visa sig nödvändigt att vidta åtgärder i strid mot t.ex. en detaljplan. Det kan även finnas behov av att regeringen kan meddela föreskrifter om att vissa åtgärder kan få påbörjas innan byggnadsnämnden har beslutat om startbesked eller slutbesked (10 kap. 3 och 4 §§ PBL).

Vidare gäller att byggnader ska utformas och placeras på visst sätt i förhållande till olika allmänna intressen samt att de ska uppfylla vissa krav på utformning och tekniska egenskaper (2 kap. och 8 kap. PBL). Dessa bestämmelser gäller i vissa avseenden oavsett om en byggnad kräver bygglov eller inte. Även i dessa fall bör regeringen ha möjlighet att meddela föreskrifter som innebär att kraven helt eller delvis inte behöver vara uppfyllda. Det kan dock noteras att regeringen redan enligt gällande rätt har möjlighet att besluta att vissa krav på utformning och tekniska egenskaper inte behöver uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad (16 kap. 2 § 5 PBL). Vidare kan noteras att en kommun redan i dag kan bortse från flertalet av kraven i 2 kap. och 8 kap. PBL för åtgärder som kommer till stånd med stöd av ett tidsbegränsat bygglov (9 kap. 33 § första stycket PBL).

Behovet av att kunna meddela föreskrifter som hänför sig till kommunens planläggning är begränsat – i den mån en detaljplan behöver upprättas bör detta ske inom ramen för de gängse bestämmelserna. Däremot bör regeringen kunna meddela föreskrifter som innebär att detaljplane-

kravet i vissa fall inte behöver vara uppfyllt, t.ex. vid byggande av större tältförläggningar (4 kap. 2 § PBL).

Föreskrifterna ska avse proportionella undantag

Ju fler asylsökande som söker sig till Sverige, desto fler undantag kan behöva införas i förhållande till de ordinarie reglerna i syfte att tillgodose behovet av nya boenden. Frågan om vilka undantag som kan komma att behöva meddelas för att göra det möjligt att hantera en ansträngd flyktingsituation i Sverige har således ett nära samband med utvecklingen i omvärlden och vilken effekt denna utveckling får på antalet som söker asyl i Sverige.

Kravet på proportionalitet innebär att regeringen behöver utforma föreskrifterna med hänsyn till flyktingsituationen och att endast sådana föreskrifter som är nödvändiga för att kunna hantera situationen kan komma i fråga.

Det ligger i sakens natur att föreskrifter som innebär undantag från de ordinarie reglerna inte bör göras mera omfattande än vad som är motiverat med hänsyn till förutsättningarna vid den tidpunkt då föreskrifterna meddelas. De ordinarie reglerna i PBL syftar till att skydda och främja väsentliga intressen för såväl enskilda som det allmänna, vilket innebär att varje undantag noga behöver vägas mot de intressen som reglerna syftar till att skydda och främja. Konsekvenserna av att medge undantag från kraven på att en byggnad ska ha en god form-, färg- och materialverkan (8 kap. 1 § 2 PBL) är, normalt sett, väsentligt mindre än undantag som kan påverka säkerheten eller hälsan för den som uppehåller sig i byggnaden, t.ex. när det gäller kraven på att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet respektive säkerhet vid användning (8 kap. 4 § första stycket 1 och 4 PBL). Ett annat exempel där konsekvenserna bör vara begränsade är kraven på att bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till behovet av framtida förändringar och kompletteringar (2 kap. 6 § första stycket 8 PBL). Föreskrifter som innebär mera ingripande undantag bör således endast meddelas i de fall då det verkligen är befogat från allmän och enskild synpunkt. Det gäller även undantag som gör det möjligt att bygga utan hänsyn till bestämmelser som gäller grundläggande skydd för hälsa, säkerhet och miljö samt undantag som kan innebära påtaglig skada på områden och anläggningar m.m. av riksintresse som omfattas av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Det utesluter dock inte att regeringens föreskrifter om undantag i vissa specifika fall även kan behöva omfatta sådana bestämmelser, t.ex. för att göra det möjligt att kunna använda befintliga flerbostadshus, som för tillfället står tomma, som anläggningsboenden.

Normalt krävs bygglov för att ta i anspråk eller inreda en byggnad för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för. Vid denna prövning aktualiseras nybyggnadskraven, även om det är fråga om en befintlig byggnad. Nyss nämnda bestämmelser kan då förhindra att byggnaden kan användas som anläggningsboende, trots att det utan hinder kan användas för bostadsändamål i dag. Även om lokaliseringen kan vara olämplig i förhållande till ett visst allmänt intresse enligt

2 kap. PBL bör regeringen således kunna meddela föreskrifter som innebär att dessa krav inte behöver tillämpas i vissa fall. Det bör emellertid inte kunna komma i fråga att regeringen meddelar föreskrifter som innebär oacceptabla risker för människors hälsa, säkerhet eller miljön. Termen oacceptabla risker bygger på synsättet att vissa små risker ofta måste accepteras, eftersom det sällan är möjligt att helt utesluta riskerna. Termen oacceptabla risker används i dag bl.a. i 16 kap. 4 § PBL och 3 kap. 28 § PBF.

Inte heller bör föreskrifter som kan antas medföra påtaglig skada på riksintressen kunna komma i fråga om skadan på riksintresset kan antas bestå efter den tidpunkt då den åtgärd som föreskriften avser har avvecklats.

Det nu sagda leder till slutsatsen att regeringen kommer att behöva pröva att undantagen är proportionella. Det innebär att det knappast kommer att vara möjligt att meddela föreskrifter som omfattar alla de undantag som bemyndigandet ger utrymme för samtidigt som olämpliga konsekvenser av undantagen ska kunna förhindras.

I kravet på proportionalitet ligger att undantagen inte får gå längre än vad som är lämpligt i förhållande till syftet. Det innebär att fördelarna av undantagen sammantagna måste överväga de nackdelar som kan uppstå i förhållande till de motstående intressen som de undantagna reglerna syftar till att skydda och främja.

Regeringen kommer att behöva ta hänsyn till fler aspekter

De undantag som kan komma att meddelas med stöd av bemyndigandet kommer att behöva utformas med hänsyn till vilka aktörer det är 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 således inte alltid en myndighet eller en kommun som kommer att vara byggherre. Undantagen behöver således utformas med hänsyn till att det i vissa fall kommer att vara enskilda företag med begränsad erfarenhet och kunskaper om PBL och byggnadsteknik som kommer att agera som byggherrar. Vid bedömningen av hur undantagsbestämmelserna bör utformas kommer regeringen särskilt att behöva beakta kommunernas behov av att känna till och kunna utöva kontroll över de åtgärder som vidtas samt ingripa mot åtgärder som bedöms som uppenbart olämpliga ur PBL:s perspektiv.

Regeringen behöver även ta hänsyn till flera internationella konventioner såsom exempelvis barnkonventionen om regeringen meddelar föreskrifter om undantag. För att det samlade regelverket ska bli ändamålsenligt utformat kan föreskrifter om undantag från bestämmelser i plan- och bygglagstiftningen även behöva utformas med hänsyn till skyddsregler i andra regelverk, t.ex. inom miljö- respektive arbetsmiljöområdet, eftersom byggherren ändå kommer att behöva beakta sådana regler när byggnaden uppförs respektive används.

Vid utformningen av föreskrifterna behöver särskild hänsyn tas till totalförsvarets verksamhet. Denna verksamhet omfattas ofta av sekretess, varför olämpligt lokaliserade boenden kan medföra att känsliga uppgifter röjs. Ett boende kan också få till följd att totalförsvarets verksamhet inte kan bedrivas, t.ex. om det rör sig om farlig eller bullrande verksamhet.

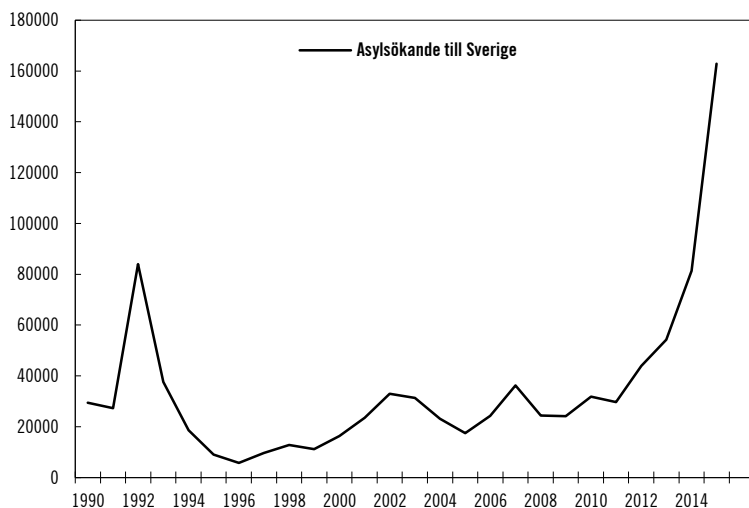
Föreskrifterna bör därmed utformas med hänsyn till att oproportionella konsekvenser i vissa fall kan komma att uppstå om försvarsmyndigheternas synpunkter inte inhämtas.

Vidare kommer regeringen vid utformningen av undantagsbestämmelserna att behöva ta hänsyn till de avgöranden som Mark- och miljööverdomstolen meddelade den 23 februari 2016 (mål nr P 7514-15 och P 1948-15). Avgörandena behandlar frågan om rätt för granne att överklaga startbesked för en komplementbyggnad respektive ett s.k. komplementbostadshus ("Attefallshus"). Enligt 13 kap. 15 § PBL får endast sökanden och anmälaren överklaga sådana beslut. Mark- och miljööverdomstolen fann i det förstnämnda fallet att det överklagade startbeskedet rörde en prövning av grannarnas civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och de medgavs därför rätt till domstolsprövning. Avgörandet har överklagats till Högsta domstolen.

Mer om när tillströmningen kan anses vara särskilt omfattande

Förslaget är utformat så att det är en förutsättning att tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande för att bemyndigandet ska kunna tillämpas av regeringen. Med detta avses att antalet asylsökande avviker väsentligt från normala nivåer. Vad som utgör normala nivåer kommer naturligtvis att variera över tid, men viss ledning bör kunna dras från statistik som visar utvecklingen under de föregående decennierna. Diagrammet nedan visar exempelvis två tydliga toppar, dels 1992 och dels 2014–2015.

Diagram 5.1 Antalet asylsökande till Sverige, perioden 1990–2015



Det tar tid att anordna nya boenden. För att behovet av boenden ska kunna tillgodoses om behovet ökar kan det vara nödvändigt att samhället anordnar nya boenden redan innan behovet är ett faktum. Av detta följer att det inte är lämpligt att enbart utgå från den historiska utvecklingen av hur många som redan har sökt asyl i landet när behovet av nya boenden

ska bedömas. Bedömningen av behovet av nya boenden behöver även utgå från prognoser och antaganden om den kommande utvecklingen. Av detta följer att det inte är lämpligt att bemyndigandet enbart kan tillämpas när tillströmningen redan har varit särskilt omfattande, utan även när så kan väntas bli fallet inom en snar framtid.

Även en tid efter det att tillströmningen har varit särskilt omfattande kan det finnas ett stort behov av att anordna nya boenden. Om tillströmningen minskar kan det tänkas att kravet på nödvändighet kommer att sätta gränsen för när bemyndigandet inte längre kan tillämpas, eftersom bemyndigandet förutsätter att föreskrifterna om undantag ska vara nödvändiga för att bemyndigandet ska vara tillämpligt.

Det behöver inte framgå av bemyndigandet att föreskrifterna ska vara begränsade i tiden

När bemyndigandet avseende naturhändelser med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom infördes låg det i sakens natur att de situationer som avsågs var temporära, eftersom bestämmelsen i första hand syftade till att upphäva kraven för bygglov för virkes-travar och virkesupplag m.m. Det var därmed naturligt att eventuella föreskrifter som utfärdades med stöd av bemyndigandet enbart skulle gälla för en begränsad tid. Av den anledningen ansåg regeringen att det saknades skäl att, i bemyndigandet, ställa krav på tidsbegränsning av föreskriften som sådan (prop. 2004/05:106 s. 10).

Det nu aktuella bemyndigandet innebär att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i PBL 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. Även i fallet med flyktingsituationer av det slag som avses i detta sammanhang får förhållandena antas vara av övergående karaktär. När det inte längre är nödvändigt för att boenden ska kunna anordnas snabbt ska inte bemyndigandet tillämpas.

För att skapa förutsebarhet för den som ska tillämpa föreskrifterna om undantag är det lämpligt att föreskrifterna utformas så att det blir tydligt hur länge dessa är tillämpliga, bl.a. för att byggherren kan kunna förutse vilka krav som kommer att gälla vid prövningstillfället redan när byggherren överväger att vidta en åtgärd som normalt kräver bygglov. Föreskrifterna kan exempelvis utformas så att det under en period om sex månader inte kommer att behövas bygglov för att vidta en viss åtgärd som inte överstiger en bestämd tid, exempelvis tio eller femton år. Om nödvändigheten av undantagen finns kvar vid den tidpunkt då giltighetstiden för föreskrifterna närmar sig sitt slut, och förhållandena är sådana att bemyndigandet fortfarande är tillämpligt, kan den period då undantagen ska gälla behöva förlängas genom ett nytt regeringsbeslut.

Eftersom förhållandena då bemyndigandet kan tillämpas är av övergående natur saknas skäl att i bemyndigandet ställa krav på att föreskrifterna som sådana ska vara begränsade i tiden.

Liksom i fallet med de åtgärder som kan komma till stånd med stöd av bemyndigandet om naturhändelser bör det säkerställas att de byggnader, anläggningar eller andra åtgärder som kan medges enligt undantagsbestämmelserna inte tillåts bli permanenta utan en ordinarie PBL-pröv-

ning. Om det finns behov eller intresse av att permanenta aktuella byggnader och anläggningar etc. efter att den tillåtna varaktigheten har löpt ut, ska en ordinarie prövning ske enligt tillämpliga bestämmelser i PBL.

Undantag ska i första hand avse ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk

Det finns både för- och nackdelar med att bemyndigandet omfattar åtgärder som innebär nybyggnad. Åtgärder som avser om- och tillbyggnad av befintliga byggnader innebär vanligtvis att platsen har ansetts vara lämplig för bebyggelse vid en tidigare prövning, vilket normalt inte kan förutsättas när det är frågan om nybyggnad. Nybyggnad kan således i högre grad antas medföra konflikter med allmänna och enskilda intressen än vad som är fallet vid om- och tillbyggnad. Nybyggnad är normalt även förenat med en större kostnad än vad som normalt kan antas vara fallet för om- och tillbyggnad. De större kostnaderna kan ifrågasättas från samhällsekonomisk synpunkt, bl.a. eftersom de åtgärder, som undantagen avser, är av tillfällig natur och avsedda att finnas på platsen enbart under en begränsad tid.

Det är lämpligt att bemyndigandet gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om undantag för nybyggnad av tillfälliga tältförläggningar och andra tillfälliga enkla byggnader, t.ex. enklare byggmoduler, som i vissa fall kan vara nödvändiga för att boenden för asylsökande ska kunna anordnas under en begränsad tid. Däremot bör det krävas särskilda omständigheter för att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag för nybyggnad av tillfälliga byggnadsverk som inte är enkla.

Termen *ändring av en byggnad* finns definierad i PBL och avser en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde (1 kap. 4 § PBL). Definitionen omfattar både *ombyggnad* och *tillbyggnad* av byggnader, vilket gör det lämpligt att använda som utgångspunkt i detta sammanhang. Även termen *byggnadsverk* finns definierad i PBL och avser en byggnad eller annan anläggning (1 kap. 4 § PBL). Eftersom bemyndigandet även bör kunna omfatta föreskrifter om undantag som avser ändringar av andra anläggningar än byggnader, t.ex. stödmurar, plank och parkeringsplatser som kan behövas för att anordna boendena, är det lämpligt att i detta sammanhang använda termen *ändring av byggnadsverk*.

Termen *enkel byggnad* används sedan tidigare i PBL (10 kap. 14 § PBL). Termen används för att precisera vilka byggnader som har en konstruktion som är så enkel att byggnaden kan flyttas med enkla åtgärder och som följaktligen medför att det inte finns något behov av tekniskt samråd. Termen *enkla byggnadsverk* avser således sådana enkla byggnader och anläggningar vars konstruktion är av så enkelt slag att de kan flyttas eller rivas med förhållandevis enkla åtgärder.

Mot denna bakgrund bör bemyndigandet utformas så att föreskrifter om undantag i första hand ska avse tillfällig ändring av befintliga byggnadsverk och nybyggnad av tillfälliga enkla byggnadsverk. Först om det visar sig att sådana undantag inte är tillräckliga för att kunna anordna boenden i den omfattning som behövs bör föreskrifter om undantag

kunna komma i fråga som avser nybyggnad av tillfälliga byggnadsverk som inte är att anse som enkla. Sådana undantag bör exempelvis kunna komma i fråga om tillströmningen av asylsökande är av synnerligen stor omfattning så att det inte längre finns några reella alternativ till nybyggnad. Sådana undantag bör även kunna komma i fråga om det är svårt att tillgodose behovet av boenden genom ändring av befintliga byggnader i vissa delar av landet där tillströmningen är särskilt stor. Kravet att föreskrifter om undantag i första hand bör avse ändring av byggnadsverk samt nybyggnad av enkla byggnadsverk syftar till att tydliggöra att tillämpningen är avsedd att vara särskilt restriktiv när det är frågan om nybyggnad av sådana tillfälliga byggnadsverk som inte är att anse som enkla.

Bemyndigandet bör inte göras mera omfattande

Boverket har föreslagit att regeringen ska få meddela sådana, i förhållande till PBL, avvikande och tidsbegränsade föreskrifter som behövs för att nödvändig byggverksamhet ska kunna utföras, om det har inträffat en extraordinär händelse som innebär synnerligen omfattande belastning på rikets krisberedskap och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas.

Ett bredare bemyndigande skulle kunna leda till att kommunerna inte längre kommer att ha kontroll över den långsiktiga bebyggelseutvecklingen i kommunen, inte minst om undantagen även skulle kunna omfatta permanenta åtgärder, vilket skulle kunna medföra allvarliga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. För att gå vidare med exempelvis förenklade processer för bostäder bör ändringar göras genom ändringar i PBL i stället för att regeringen inom ramen för ett bemyndigande ges rätt att besluta om undantag i förhållande till de ordinarie reglerna i PBL.

Inom Regeringskansliet övervägs för närvarande olika åtgärder i syfte att säkerställa att behovet av bostäder kan tillgodoses, bl.a. genom att se till att regelverket är ändamålsenligt utformat i förhållande till kommunernas behov.

5.2 Exempel på åtgärder som kan komma att omfattas av föreskrifter om undantag

Inledning

För att underlätta bedömningen av det tänkta bemyndigandet redovisas i det följande några exempel på sådana åtgärder som skulle kunna omfattas av föreskrifter om undantag. Det bör understrykas att exemplen är just exempel och inte nödvändigtvis sådana konkreta åtgärder som eventuella föreskrifter kan komma att avse.

Ankomstboenden för viss tid utan krav på bygglov

När trycket var som störst under hösten 2015 anordnade flera kommuner s.k. ankomstboenden där asylsökande fick avvakta till dess att Migrationsverket kunde anvisa en plats på ett anläggningsboende. Dessa an-

komstboenden anordnades ofta i lokaler som kommunen disponerade utan föregående bygglovsprövning.

Med stöd av bemyndigandet skulle regeringen kunna göra det möjligt att anordna ankomstboenden för en viss tid, t.ex. högst sex månader, i lokaler av vissa slag utan krav på bygglov.

Tältförläggning utan krav på bygglov på statligt ägd mark

Ett tält kan i vissa fall räknas som en byggnad, åtminstone i de fall när det är varaktigt placerat (1 kap. 4 § PBL). Uppförande av ett varaktigt placerat tält kräver således normalt bygglov.

I oktober 2015 fick Migrationsverket, med stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Fortifikationsverket och länsstyrelserna, i uppdrag att uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden i form av tält, bl.a. utifrån det behov som Migrationsverket bedömde finnas.

Det kan finnas fall då det är motiverat att upphäva kravet på bygglov för att etablera ett anläggningsboende i form av en tältförläggning. Ett undantag skulle exempelvis kunna utformas så att det enbart avser de fall där staten äger fastigheten och avståndet till närmaste granne överstiger ett visst angivet avstånd.

Färre krav för att lov ska ges för tillfälliga anläggningsboenden

Det har framförts kritik mot att reglerna om tidsbegränsade bygglov ger kommunen ett alltför stort utrymme att bedöma vilka krav som ska vara uppfyllda för att lov ska ges. Det handlar t.ex. om att byggnadsnämnden har beslutat att inte ge ett tidsbegränsat lov för ett tillfälligt anläggningsboende i form av s.k. villavagnar till följd av att åtgärden inte ansågs vara förenlig med kravet på en byggnad ska ha en god form-, färg- och materialverkan (8 kap. 1 § 2 PBL).

Om tillströmningen av asylsökande fortsätter kan det finnas anledning att överväga om det är ändamålsenligt att ett tillfälligt anläggningsboende måste uppfylla denna typ av krav respektive att byggnadsnämnden har ett så stort utrymme för att själv bedöma vilka krav som behöver vara uppfyllda. I stället kan det vara lämpligt att regeringen beslutar att vissa krav aldrig behöver vara uppfyllda när det är fråga om att etablera ett tillfälligt anläggningsboende. Utöver kravet på god form-, färg- och materialverkan skulle det även kunna avse kravet på att vissa åtgärder ska regleras med detaljplan (4 kap. 2 § PBL) eller att åtgärden inte får strida mot detaljplan (9 kap. 30 § första stycket 2 PBL) samt att vissa allmänna intressen (2 kap. PBL) ska vara uppfyllda respektive vissa andra krav på byggnadsverk och tomter (8 kap. PBL). Kraven som behöver vara uppfyllda för att ett tidsbegränsat bygglov ska ges skulle således kunna begränsas i syfte att göra det enklare och mera förutsebart i vilka situationer som det är möjligt att etablera ett tillfälligt anläggningsboende. Möjligtvis kan det även finnas skäl att begränsa kravet på att det ska finnas en certifierad kontrollansvarig i dessa fall respektive kravet att byggnaden inte får tas i bruk förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked.

Möjligheten att begränsa vilka krav som behöver vara uppfyllda för att bygglov ska ges kan även användas för att göra det möjligt att etablera tillfälliga anläggningsboenden i lokaler som normalt inte är avsedda för bostadsändamål, t.ex. kontor eller andra lämpliga verksamhetslokaler.

Sådana föreskrifter behöver utformas med hänsyn till att förutsättningar-
na normalt skiljer sig åt mellan att anordna ett anläggningsboende i en
lokal än vad som är fallet när ett anläggningsboende anordnas i ett befint-
ligt bostadshus. Bland annat behöver hänsyn tas till att omgivningen
vanligtvis ser annorlunda ut i närheten av lokaler jämfört med bostäder,
både för att säkerställa att boendet blir lämpligt för dem som uppehåller
sig i boendet och för att befintliga verksamheter i närheten av det plane-
rade anläggningsboendet ska kunna bedrivas även i fortsättningen.

En annan begränsning som gäller för att ett tidsbegränsat lov ska kunna
ges är att åtgärden avser ett behov som verkligen är tillfälligt. Det är inte
tillräckligt att ansökningen avser en begränsad period. Mark- och miljö-
överdomstolen har dock i ett mål funnit att behovet av uppförande av
boendemoduler för ensamkommande barn på den aktuella platsen var
tillfälligt (mål nr P 9993-15). Vid sin bedömning tog domstolen fasta på
att boendemodulerna framstod som relativt lätta att montera ned och att
kommunen hade uppgett att den aktivt sökte efter andra bättre lämpade
placeringar för boendemodulerna.

Det är alltså inte säkert att ett anläggningsboende av mer permanent
karaktär kan ges ett tidsbegränsat lov med dagens regler, även om ett
sådant söks med återopande av att åtgärden är tillfällig. En möjlig före-
skrift om undantag skulle kunna innefatta prövningen av tillfällighets-
rekvisitet.

Inget krav på bygglov för att anordna ett anläggningsboende i ett befintligt bostadshus

Enligt PBL krävs bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbygg-
nad, om ändringen bl.a. innebär att byggnaden helt eller delvis tas i an-
språk för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har
använts för (9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL). Detta innebär bl.a. att det
normalt kan krävas bygglov för att anordna ett anläggningsboende i ett
befintligt bostadshus. I den mån flerbostadshuset ligger inom ett område
som omfattas av en detaljplan kan ett anläggningsboende även tänkas
innebära en avvikelse i förhållande till den användning som har bestämts
i planen, vilket bl.a. innebär att berörda sakägare m.fl. ska ges tillfälle att
yttra sig över ansökningen innan byggnadsnämnden beslutar om lov.

Det kan ifrågasättas om den ändring som det innebär att anordna ett an-
läggningsboende i ett befintligt bostadshus är av sådan betydelse för
omgivningen att det finns skäl att ställa krav på en bygglovsprövning.
Det kan därför finnas anledning att överväga om det kan vara lämpligt att
i vissa fall undanta anläggningsboenden från kravet på bygglov när det är
frågan om att anordna ett sådant boende i ett befintligt bostadshus. En
sådan åtgärd bör i vissa fall även kunna tillåtas i strid med den använd-
ning som har bestämts i en detaljplan, t.ex. om detaljplanen anger att
marken endast får användas för bostadsändamål.

I många fall kommer boendet förutsätta sådana ändringsåtgärder som
är av sådant slag att de ska anmälas till byggnadsnämnden (6 kap. 5 §
PBF). Byggnadsnämnden kommer därigenom ändå att få kännedom om
det tänkta boendet.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet får avse tid från och med den 1 september 2015.

Skälen för förslaget: Migrationsverkets prognos från i april 2016 indikerar att det kan förväntas komma mellan 40 000 och 100 000 asylsökande under 2016, vilket innebär att antalet som söker asyl i Sverige fortsätter att ligga kvar på nivåer som är höga, sett från ett historiskt perspektiv. Det kan därmed förväntas vara svårt att hantera situationen inom ramen för de ordinarie reglerna i PBL och att den nya bestämmelsen bör träda i kraft så fort som möjligt för att skapa förutsättningar för att regeringen vid behov ska kunna vidta lämpliga åtgärder. Med hänsyn till beredningsbehovet och möjligheterna att inhämta remissinstansernas synpunkter på förslaget bedöms en lämplig tidpunkt för ikraftträdandet vara den 1 januari 2017.

Om regeringen meddelar föreskrifter som innebär undantag från t.ex. kravet på bygglov för en viss åtgärd kan det vara lämpligt att ett sådant undantag även kan ges retroaktivt verkan, eftersom det annars kan uppstå situationer när byggnadsnämnden ska pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd enligt 11 kap. PBL om någon har vidtagit en sådan åtgärd utan lov innan regeringens föreskrifter har hunnit träda i kraft (jfr 11 kap. 5 § PBL). Exempelvis skulle regeringen kunna meddela undantag från kravet på bygglov, t.ex. om byggnaden används som ankomstboende under en tid om högst sex månader, för att ändra en byggnad som innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för m.m. (jfr 9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL). Om ianspråktagandet sker redan innan regeringens föreskrifter har trätt i kraft, t.ex. för att lösa en akut situation där det senare visar sig att förhållandena är av sådant slag att ankomstboendet behövs under så lång tid att ianspråktagandet krävde bygglov respektive startbesked innan byggnaden togs i anspråk som ankomstboende, ska byggnadsnämnden således pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd enligt 11 kap. PBL. Enligt arbetsgruppens mening framstår det som mindre ändamålsenligt att byggnadsnämnden ska behöva beivra överträdelse avseende tidigare genomförda åtgärder som vid tidpunkten för prövningen inte längre utgör en överträdelse. Således är det lämpligt om regeringens föreskrifter kan få avse viss tid redan innan föreskrifterna träder i kraft. Med hänsyn till den nuvarande flyktingsituationen bör de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet även kunna få avse tid från och med den 1 september 2015. Möjligheten att meddela föreskrifter om undantag som gäller retroaktivt bör tillämpas restriktivt och avse endast begränsade åtgärder.

Det kan för övrigt noteras att en övergångsbestämmelse med motsvarande innebörd infördes i samband med att bemyndigandet avseende naturhändelser med synnerligen omfattande negativa effekter infördes (prop. 2004/05:106 s. 11).

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för staten

Genom det tänkta bemyndigandet får regeringen möjlighet att snabbt agera om det finns behov av särskilda åtgärder till följd av en stor tillströmning av asylsökande. De konsekvenser som kan uppstå för staten hänger samman med hur regeringen använder bemyndigandet, men de avvikande föreskrifter som kan komma att meddelas kan i hög grad förväntas innebära att processuella och materiella krav i PBL begränsas. Det kan t.ex. innebära att statliga myndigheter inte behöver söka bygglov för att vidta vissa åtgärder eller att kraven på att ett byggnadsverk ska ha vissa tekniska egenskaper och utformning reduceras. I allmänhet bör sådana föreskrifter medföra att det går snabbare och blir billigare för staten att vidta de åtgärder som behövs.

Färre processuella och materiella krav kan i viss mån bidra till att det blir svårare för statliga myndigheter att bevaka sina intressen. Exempelvis kan kraven på bygglov m.m. ha betydelse för att statliga myndigheter ska få kännedom om en åtgärd och därmed möjligheten för myndigheterna att lämna upplysningar kring sådana förhållanden som kan ha betydelse för bedömningen huruvida en viss åtgärd är lämplig eller inte i förhållande till vissa statliga verksamheter. Om kraven i 2 kap. PBL begränsas kan det i vissa fall leda till att det uppstår olägenheter för staten att bedriva annan nödvändig statlig verksamhet. Det kan också bli svårare för t.ex. länsstyrelsen att överblicka utvecklingen i länet om kravet på detaljplan begränsas. Detta kan i vissa fall även vara fallet om kravet på bygglov begränsas (jfr 11 kap. 12 § PBL). Om föreskrifterna om undantag utformas på ett olämpligt sätt finns även risk för påtaglig skada på riksintressen. I sådana fall finns även risk att statlig infrastruktur inte längre kan användas på avsett sätt, vilket i förlängningen kan ge upphov till ekonomiska skador för staten. Mot den bakgrunden är det angeläget att regeringens föreskrifter utformas på ett sätt som inte i onödan försvårar för den statliga samordningen eller driften av annan angelägen statlig verksamhet.

Totalförsvarets intressen är ofta av hemlig natur. Om föreskrifterna utformas så att försvarsmyndigheternas synpunkter inte behöver inhämtas finns risk för att nya boenden kan innebära att känsliga uppgifter röjs. Dessutom kan föreskrifterna få till följd att totalförsvarets anläggningar inte kan användas på avsett sätt. Detta kan medföra permanenta skador för totalförsvaret och betydande ekonomiska konsekvenser, bl.a. eftersom försvarsverksamheten vanligtvis inte kan lokaliseras till någon annan plats.

Förutsatt att föreskrifterna om undantag utformas så att berörda statliga myndigheter ges möjlighet att bevaka sina intressen bör risken vara begränsad eller försumbar för att oönskade konsekvenser ska kunna uppstå för staten.

Eftersom konsekvenserna hänger samman med hur regeringen utformar eventuella föreskrifter ligger det i sakens natur att det inte är möjligt att fullt ut bedöma vilka konsekvenser som kan komma uppstå för staten i praktiken till följd av lagändringen.

7.2 Konsekvenser för kommunerna

De konsekvenser som kan uppstå för kommunerna hänger samman med hur regeringen använder bemyndigandet, men de avvikande föreskrifter som kan komma att meddelas kan i hög grad förväntas innebära att processuella och materiella krav i PBL begränsas.

Bemyndigandet öppnar upp för att vissa åtgärder helt kan komma att utföras utan byggnadsnämndens kontroll. Det gäller t.ex. om regeringen beslutar att vissa åtgärder kan genomföras utan föregående detaljplan, bygglovsprövning eller anmälan till byggnadsnämnden. I praktiken är det dock få fall där det kan anses lämpligt att helt undanta genomförandet av ett byggprojekt från en kommunal förprövning. Som nämnts i avsnitt 5.2 skulle det t.ex. kunna bli fallet om regeringen meddelar föreskrifter som innebär att det inte ska krävas bygglov för att etablera en tältförläggning av visst slag. Sådana avvikande föreskrifter kan behöva avgränsas på ett sådant sätt att de enbart kommer att bli tillämpliga i vissa enskilda fall, t.ex. när staten äger fastigheten och avståndet till närmaste granne överstiger ett visst avstånd som är förhållandevis långt.

Även om regeringen meddelar föreskrifter om vissa undantag från kravet på bygglov m.m. kommer byggnadsnämnden att ha kvar rollen som tillsynsmyndighet enligt PBL. Även om regeringen helt skulle undanta en viss åtgärd från kravet på kommunal förprövning kan byggnadsnämnden således i många fall gripa in i efterhand med tillsyn för sådana åtgärder som kan anses olämpliga från kommunal synvinkel. Möjligheten att gripa in med tillsyn begränsas således i viss mån eventuella negativa konsekvenser för kommunernas del. Konsekvenserna begränsas även av att bemyndigandet innebär att regeringen enbart kan meddela föreskrifter som avser tidsbegränsade undantag.

Den omständigheten att åtgärderna är begränsade i tiden kan innebära att det i vissa fall uppstår ett behov av kommunal tillsyn i framtiden, om byggnadsverket inte avvecklas på det sätt som förutsätts i bemyndigandet. Det kan i sin tur medföra ökat arbete och därmed ökade kostnader för byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden har dock möjlighet att finansiera sitt arbete med de byggsanktionsavgifter som överträdelsen medför för byggherren.

Författningsförslaget innebär att regeringen ska kunna meddela föreskrifter som innebär undantag från kraven på byggnader, andra anläggningar, tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. PBL. Kraven i PBL har bl.a. betydelse för att byggnader ska vara lämpliga från hälso- och miljösynpunkt. Om kraven på utformning och tekniska egenskaper enligt 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 eller krav på ingripande med stöd av miljöbalken. En sådan ordning skulle då kunna medföra merarbete för den kommunala miljö- och hälsoskyddsstyrelsen. Redan i dag gäller att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa krav inte behöver uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad (16 kap. 2 § 5 PBL). Eftersom det föreslagna bemyndigandet i viss mån överlappar det befintliga bemyndigandet bör den föreslagna ändringen inte medföra ytterligare arbete för miljö- och hälsoskyddsnämnderna i denna del. Där-

emot skulle ett marginellt behov av ökad tillsyn kunna uppstå om regeringen beslutar att åtgärderna inte behöver lokaliseras, placeras och utformas med hänsyn till vissa allmänna intressen i 2 kap. PBL, t.ex. när det gäller hur boenden för asylsökande kan placeras i förhållande till miljöstörande verksamheter. Riskerna begränsas dock av att regeringens bemyndigande inte omfattar undantag i förhållande till enskilda intressen. Ändringen bör därför inte leda till annat än försumbara konsekvenser i detta avseende.

Eftersom konsekvenserna hänger samman med hur regeringen utformar eventuella föreskrifter ligger det i sakens natur att det inte är möjligt att fullt ut bedöma vilka konsekvenser som kan komma att uppstå för kommunerna i praktiken till följd av lagändringen.

Ett bemyndigande av det slag som föreslås kan innebära begränsningar för den kommunala självstyrelsen. I 14 kap. 3 § regeringsformen 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 kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen. Det ska således prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. I en situation då det råder extraordinära förhållanden till följd av tillströmningen av flyktingar får det anses vara mycket angeläget att samhället kan vidta de åtgärder som behövs för att göra det möjligt att snabbt kunna ordna boende m.m. åt asylsökande. I förhållande till detta intresse kan inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte anses gå utöver vad som är nödvändigt i den mening som avses i regeringsformen.

7.3 Konsekvenser för företag

De konsekvenser som kan uppstå för företagen hänger samman med hur regeringen använder bemyndigandet, men de avvikande föreskrifter som kan komma att meddelas kan i hög grad förväntas innebära att processuella och materiella krav i PBL begränsas.

För företag som tillhandahåller boenden för asylsökande innebär färre processuella och materiella krav att det blir enklare och billigare att kunna tillhandahålla nya boenden. Det kan t.ex. handla om att inte kommer att krävas bygglov för vissa åtgärder eller att vissa krav som normalt behöver vara uppfyllda för att bygglov ska ges för en viss åtgärd inte kommer att behöva vara uppfyllda.

I dag gäller att ett tidsbegränsat bygglov *får* ges för en åtgärd som uppfyller någon eller några men inte alla förutsättningar enligt 9 kap. 30–32 a §§, om sökanden begär det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Bemyndigandet gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter som innebär att ett tidsbegränsat bygglov *ska* ges om vissa villkor är uppfyllda. En sådan möjlighet skulle medföra ökad förutsebarhet för de företag som berörs.

Beroende på hur regeringen väljer att utforma eventuella föreskrifter kan det inte uteslutas att föreskrifterna kan medföra olägenheter för företag. Om regeringen beslutar att vissa åtgärder får vidtas i strid med vad

kommunen har beslutat i en detaljplan kan detta medföra negativa konsekvenser för företag i närheten. Det kan t.ex. handla om att miljöstörande verksamheter inte kan expandera på önskat sätt om regeringens föreskrifter innebär att nya boenden etableras i närheten av verksamheten.

Eftersom konsekvenserna hänger samman med hur regeringen utformar eventuella föreskrifter ligger det i sakens natur att det inte är möjligt att fullt ut bedöma vilka konsekvenser som kan komma att uppstå för företagen i praktiken till följd av lagändringen.

7.4 Konsekvenser för enskilda

De konsekvenser som kan uppstå för enskilda hänger samman med hur regeringen använder bemyndigandet, men de avvikande föreskrifter som kan komma att meddelas kan i hög grad förväntas innebära att processuella och materiella krav i PBL begränsas.

Enskilda kan i begränsad utsträckning beröras i egenskap av grannar etc. genom att nya anläggningsboenden lättare kan etableras i byggnader och på platser som annars inte hade ansetts vara möjliga för en sådan etablering. Konsekvenserna begränsas av att bemyndigandet inte gör det möjligt att meddela föreskrifter om undantag från de enskilda intressena i 2 kap. PBL, t.ex. kravet att en byggnad inte får användas, lokaliseras, utformas eller placeras så att byggnaden eller dess användning medför fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenheter på annat sätt (2 kap. 9 § PBL). Från det perspektivet kan bemyndigandet sägas innebära mindre konsekvenser än vad som redan i dag kan medges inom ramen för ett tidsbegränsat bygglov, eftersom sådana lov även kan ges för åtgärder som inte tillgodoser enskilda intressen.

Om föreskrifter meddelas som innebär att en åtgärd undantas från kravet på bygglov kan enskilda drabbas av rättsförluster, genom att det då inte uppstår något beslut som kan överklagas. Möjligheten att använda bemyndigandet på ett sådant sätt begränsas dock av såväl kravet på proportionalitet som att samhället behöver ha kontroll över nya anläggningsboenden, varför det inte är troligt att kravet på bygglov för åtgärder som kan påverka omgivningen mer än i begränsad omfattning kommer att tas bort.

De föreskrifter som regeringen kan meddela med stöd av det föreslagna bemyndigandet kommer att få störst betydelse för den som söker asyl i Sverige, däribland barn och unga. De avsedda föreskrifterna innebär bättre förutsättningar för att asylsökande kan inrymmas i ett boende som är utformat för detta ändamål, samtidigt som de tänkta ändringarna medför att sådana boenden som etableras kan komma utföras med något lägre standard än om ändringarna inte hade genomförts. Nollalternativet, dvs. att inte genomföra förslaget, kan å andra sidan leda till att det kan bli svårt att tillgodose behovet av boenden och att boenden för asylsökande i högre grad kan behöva ordnas på ett mindre ändamålsenligt sätt, t.ex. genom förläggning i tält. Nollalternativet kan även leda till att det i vissa fall inte kommer att vara möjligt att tillgodose behovet av boende för asylsökande i den omfattning som krävs.

Beroende på hur regeringen väljer att utforma eventuella föreskrifter kan det inte uteslutas att föreskrifterna kan medföra negativa konsekvenser för enskilda. Om föreskrifterna innebär att vissa åtgärder får vidtas i strid med vad kommunen har beslutat i en detaljplan kan detta medföra negativa konsekvenser för enskilda i närheten. Det kan t.ex. handla om att en allmän plats tas i anspråk för ett anläggningsboende. Eventuella undantag i fråga om krav på bygglov påverkar enskildas möjligheter att få etableringen prövad av länsstyrelsen eller i domstol. Konsekvenserna begränsas dock av att bemyndigandet innebär att regeringen enbart kan meddela föreskrifter som avser tidsbegränsade undantag.

Från ett barnperspektiv kan bl.a. framhållas att bemyndigandet möjliggör undantag från kravet på att hänsyn ska tas vid planläggning till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns bl.a. parker och andra grönområden samt lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse (2 kap. 7 § PBL). Bemyndigandet möjliggör även undantag från kravet att det på tomten eller i närheten av den ska finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse när det är frågan om obebyggda tomter som ska bebyggas med en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet (8 kap. 9 § PBL). Delvis skulle bemyndigandet även kunna användas på ett sätt som innebär ökade risker för barn, t.ex. genom att nya anläggningsboenden kan tillkomma lägen i närheten av gator och vägar eller i andra lägen som kan innebära en förhöjd risk för lekande barn. Riskerna begränsas dock av att regeringens föreskrifter behöver utformas med hänsyn till barnkonventionen, som bl.a. anger att barnets bästa ska beaktas. Eftersom lagstiftningsärendet avser ett bemyndigande är det inte möjligt att i detta skede bedöma vilka konsekvenser som de framtida föreskrifterna om undantag eventuellt skulle kunna ge upphov till från ett barnperspektiv. Dessa konsekvenser bör i stället belysas när förslag till föreskrifter om undantag ska utformas.

Det som utgör en tillfällig bostad för en asylsökande kan samtidigt utgöra en stadigvarande arbetsplats för arbetstagare. För dessa gäller att byggnaden måste kunna erbjuda en arbetsplats som uppfyller de regler som läggs fast i arbetsmiljölagen (1977:1160). Eventuella föreskrifter om undantag enligt PBL medför inga sänkta krav enligt arbetsmiljölagen.

Även personer som nyss har fått uppehållstillstånd och således inte längre är asylsökande, men som bor kvar på anläggningsboendet en tid i avvaktan på att finna en bostad, kan komma att beröras.

Eftersom konsekvenserna hänger samman med hur regeringen utformar eventuella föreskrifter ligger det i sakens natur att det inte är möjligt att fullt ut bedöma vilka konsekvenser som kan komma uppstå för enskilda i praktiken till följd av lagändringen.

7.5 Konsekvenser för miljön och människors hälsa

De konsekvenser som kan uppstå för miljön och människors hälsa hänger samman med hur regeringen använder bemyndigandet, men de avvikande föreskrifter som kan komma att meddelas kan i hög grad förväntas innebära att processuella och materiella krav i PBL begränsas.

Bemyndigandet öppnar upp för att boenden för asylsökande kan etableras på ett sätt som är mindre lämpligt i förhållande till natur- eller kulturmiljön, t.ex. om regeringen meddelar föreskrifter som innebär att åtgärder kan genomföras utan den hänsyn till natur- och kulturmiljön eller till stads- och landskapsbilden som PBL normalt föreskriver. En sådan ändring skulle bl.a. kunna försvåra möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, bl.a. preciseringarna om *Hälsa och säkerhet* som handlar om att människor inte utsätts för skadliga luftföroreningar, kemiska ämnen, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- och säkerhetsrisker, såväl inomhus som utomhus, *Natur- och grönområden*, som tar sikte på att det ska finnas natur- och grönområden och grönstråk i närhet till bebyggelsen med god kvalitet och tillgänglighet, *Kulturvärden i bebyggd miljö*, som tar sikte på att det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap ska bevaras, användas och utvecklas, och *God vardagsmiljö*, som tar sikte på att den bebyggda miljön ska utgå från och stödja människans behov, ge skönhetsupplevelser och trevnad samt har ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur. Konsekvenserna för natur- och kulturmiljön begränsas dock av att bemyndigandet innebär att regeringen enbart kan meddela föreskrifter som avser tidsbegränsade undantag.

Kraven i PBL har bl.a. betydelse för byggnader ska vara lämpliga från hälsosynpunkt. Författningsförslaget innebär att regeringen ska kunna meddela föreskrifter som innebär undantag från kraven på byggnader, andra anläggningar, tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. PBL. Redan i dag gäller att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa krav inte behöver uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad (16 kap. 2 § 5 PBL). Redan med det nuvarande bemyndigandet kan regeringen således bestämma att vissa krav på byggnaders utformning och tekniska egenskaper inte ska gälla, vilket kan ha betydelse för bl.a. människors hälsa och säkerhet och förutsättningarna för en god tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Eftersom det föreslagna bemyndigandet i dessa avseenden helt överlappar det befintliga bemyndigandet medför den föreslagna konstruktionen inga ytterligare potentiella konsekvenser för människors hälsa och säkerhet samt tillgänglighetsspekterna utöver vad som redan kan uppstå inom ramen för det befintliga bemyndigandet. Mot denna bakgrund beskrivs de konsekvenser som kan komma uppstå för den enskilde till följd av undantag som redan rymms inom det befintliga bemyndigandet inte ytterligare här.

Även vissa bestämmelser om allmänna intressen i 2 kap. PBL har betydelse för att bebyggelsen ska vara lämpligt utformad i förhållande till bl.a. hälso- och säkerhetsaspekter. Bland annat finns bestämmelser som anger att bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet, jord, berg- och vattenförhållandena, möjligheterna att förebygga bullerstörningar, och risken för olyckor, översvämning och erosion (2 kap. 5 § PBL). Undantag i förhållande till bestämmelserna i 2 kap. kan medföra att nya byggnader blir olämpligt utformad i förhållande till dessa allmänna intressen. Som nämnts i avsnitt 5.1 innebär emellertid kravet på

föreskrifterna enbart får omfatta proportionella undantag att det inte bör kunna komma i fråga att regeringen meddelar föreskrifter som innebär att nybyggnad kan utföras på ett sätt som medför oacceptabla risker för människors hälsa, säkerhet eller miljön. Förslaget kan dock medföra begränsade risker för människors hälsa om föreskrifterna medför att nya byggnader etableras i olämpliga lägen, t.ex. i förhållande till risken för mark- eller luftföroreningar. Det kan samtidigt noteras att byggnadsnämnden redan enligt gällande rätt kan medge sådana undantag i de fall som anläggningsboendet tillkommer med stöd av ett tidsbegränsat bygglov (9 kap. 33 § första stycket PBL).

De olägenheter som skulle kunna uppstå för den enskilde till följd av olämpliga undantag i förhållande till krav i PBL som avser att ge ett grundläggande skydd i förhållande till hälsa och säkerhet begränsas av att även miljöbalken och förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd innehåller bestämmelser som syftar till att skydda människors hälsa och miljön. Att anläggningsboenden bör ses som tillfälligt boende enligt reglerna i BBR m.m. utesluter inte att miljö- och hälsoskyddsnämnden kan komma att ingripa med förelägganden och förbud till följd av t.ex. bestämmelserna i 33 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd om det finns anledning att tro att det kan uppstå olägenheter för människors hälsa.

Riskerna för människors hälsa begränsas även av den som söker i asyl kommer att vistas enbart under en begränsad period i ett sådant anläggningsboende som tillkommer med stöd av föreskrifter som innebär undantag i förhållande till de ordinarie kraven i PBL.

Riskerna för negativa konsekvenser för miljön begränsas även av annan lagstiftning, exempelvis kraven i miljöbalken. Även om regeringen exempelvis skulle begränsa kraven på att en byggnad ska placeras och utformas med hänsyn till förekommande till natur- och kulturvärden så kommer bestämmelserna i miljöbalken att förhindra eller begränsa de negativa konsekvenserna av en sådan ändring. De bestämmelser i miljöbalken som nu avses gäller bl.a. hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och bestämmelserna om områdesskydd i 7 kap. I miljöbalken finns även bestämmelser som anger att om en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska verksamheten eller åtgärden anmälas för samråd hos den myndighet som utövar tillsynen (12 kap. 6 § miljöbalken).

Även om det föreslagna bemyndigandet öppnar upp för omfattande avvikelser i förhållande till bestämmelserna i PBL finns anledning att erinra om att regeringens handlingsutrymme i vissa avseenden begränsas av EU-rätten. Bland annat finns krav på att vissa åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska miljöbedömas.

Eftersom konsekvenserna hänger samman med hur regeringen utformar eventuella föreskrifter ligger det i sakens natur att det inte är möjligt att fullt ut bedöma vilka konsekvenser som kan komma uppstå för miljön i praktiken till följd av lagändringen.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

16 kap. Bemyndiganden

13 a § 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.

I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa av plan- och bygglagens (PBL) bestämmelser för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas. Övervägandena finns i avsnitt 5.

En förutsättning för att bemyndigandet ska få utnyttjas är att tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande. Med detta avses att antalet asylsökande avviker eller förväntas avvika väsentligt från normala nivåer.

Ett utnyttjande av föreskrifträtten förutsätter också att det är nödvändigt att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas under en begränsad tid. Med sådana boenden avses t.ex. tältförläggningar och tillfälliga anläggningsboenden (asylboenden). Även åtgärder som har ett nära samband med sådana boenden omfattas, t.ex. undervisningslokaler, personalutrymmen, parkeringsplatser och transformatorstationer som behövs för driften av boendena. Vidare omfattas t.ex. sådana upplag och stödmurar som kan behövas för att etablera boendena, liksom nödvändiga rivnings- och markberedningsarbeten och liknande åtgärder.

Med asylsökande avses utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flyktning enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser. Den som får uppehållstillstånd är inte längre asylsökande och boenden som inrättas särskilt för sådana personer omfattas således inte av bemyndigandet.

Att föreskrifterna ska vara nödvändiga innebär exempelvis att det finns en risk för påtagliga olägenheter om de åtgärder, som regeringens föreskrifter om undantag avser, behöver föregås av de processer som föreskrivs i PBL:s ordinarie bestämmelser eller att genomförandet kan

komma att omöjliggöras eller försvåras väsentligt om samtliga krav i de ordinarie reglerna ska vara uppfyllda för att åtgärden ska kunna tillåtas.

Kravet på proportionalitet innebär att regeringen behöver utforma den enskilda föreskriften med hänsyn till flyktingsituationen. Föreskrifter som innebär omfattande undantag som kan komma att hamna i konflikt med enskilda och allmänna intressen ska således endast meddelas i de fall då det verkligen är befogat från allmän synpunkt, såsom vid en situation när samhället inte på annat sätt kan ge asylsökande akuta boenden. Exempelvis bör sådana undantag som kan påverka säkerheten för den som uppehåller sig i eller i närheten av boendet eller undantag som innebär att enskilda kan vidta omfattande byggåtgärder utan att först underätta byggnadsnämnden endast meddelas vid en mycket allvarlig situation. Föreskrifter som skulle innebära att en åtgärd kan utföras på ett sätt som medför oacceptabla risker för människors hälsa, säkerhet eller miljö eller kan medföra påtaglig skada på ett riksintresse bör inte komma i fråga.

De åtgärder som ska kunna undantas från de ordinarie reglerna i PBL ska endast avse åtgärder som är begränsade i tiden. Varaktigheten av den enskilda åtgärden ska bestämmas i föreskriften, men bör under alla förhållanden inte överstiga 15 år, dvs. lika lång tid som i dag sammanlagt kan ges vid ett s.k. tidsbegränsat bygglov (9 kap. 33 § PBL). Om t.ex. ett anläggningsboende är tänkt att finnas kvar efter det att tiden för den åtgärd som har vidtagits med stöd av undantagsföreskrifterna har löpt ut, ska PBL:s bestämmelser tillämpas fullt ut.

Enligt den *första punkten* får regeringen meddela föreskrifter om undantag från kravet på att beakta allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap. Bemyndigandet är avsett att göra det möjligt att, vid lokalisering av t.ex. ett anläggningsboende av tillfällig karaktär, bortse från exempelvis kravet på tillämpning av hushållningsbestämmelsen i 2 kap. 2 §. Bemyndigandet avser enbart undantag från allmänna intressen och innebär alltså inte någon möjlighet att göra avsteg från kravet i lagen att ta hänsyn till enskilda intressen.

Enligt den *andra punkten* kan föreskrifter meddelas om undantag från kravet i 4 kap. 2 § för kommunen att med en detaljplan pröva vissa frågor. Detaljplanekravet i PBL är i viss mån självständigt i förhållande till bestämmelserna om bygglov i 9 kap. (se nedan). Om en föreskrift om undantag skulle innefatta bestämmelsen om bygglov utanför ett område med detaljplan (9 kap. 31 § 2) kan det uppstå en situation där kommunen ser sig tvingad att i efterhand detaljplanlägga ett område med bebyggelse som uppförts med stöd av undantaget från detaljplanekravet i bygglovsärendet. Det kan därför finnas skäl att meddela föreskrifter om motsvarande undantag från detaljplanekravet.

Enligt den *tredje punkten* kan föreskrifter meddelas om undantag från bestämmelserna i 8 kap. Sådana föreskrifter kan t.ex. omfatta bestämmelserna i 8 kap. 1 och 4 §§ om krav på ett byggnadsverks utformning och tekniska egenskaper.

Enligt den *fjärde punkten* får regeringen meddela föreskrifter om att bestämmelserna i 9 kap. inte ska tillämpas. De åtgärder som kan behöva vidtas till följd av tillströmningen av asylsökande torde ofta vara bygglovspliktiga och utgöras av t.ex. byggnader eller att en byggnad tas i anspråk för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har

använts för. Exempel på andra undantag som kan bli aktuella är begränsningar av kraven på att berörda sakägare m.fl. i vissa fall ska ges tillfälle att yttra sig över en ansökan innan byggnadsnämnden beslutar om lov. Vidare kan det t.ex. visa sig nödvändigt att snabbt vidta åtgärder som inte överensstämmer med detaljplan. Det kan också vara fråga om att föreskriva om undantag från kravet på att kommunen i angivna situationer ska pröva vissa frågor med en detaljplan innan bygglov kan ges.

Enligt den *femte punkten* får regeringen meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i 10 kap. om genomförandet av bygg-, rivnings-, och markåtgärder. Här finns bl.a. bestämmelser om att en åtgärd inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked och byggherrars ansvar för att se till att byggnadsarbetena utförs i enlighet med PBL:s krav. I 10 kap. finns också bestämmelser om tekniskt samråd, kontrollplan och utseende av kontrollansvarig. Bestämmelserna i 10 kap. avser framför allt byggnadsnämndens möjligheter att utöva tillsyn och kontroll över byggnadsarbeten eller anläggningsarbeten. Av säkerhets-hänsyn är det viktigt att byggnadsnämnderna kan utöva viss kontroll. Mot den bakgrunden bör undantag från bestämmelserna i 10 kap. främst begränsas till att, med avsteg från PBL:s bestämmelser, tillåta enklare och snabbare förfaranden när det gäller t.ex. startbesked eller tekniskt samråd.

Av *andra stycket* följer att föreskrifter om undantag i första hand ska avse ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk. Utöver kraven på nödvändighet och proportionalitet gäller alltså en särskild ordningsföljd om regeringen meddelar föreskrifter med stöd av bemyndigandet. Termerna *nybyggnad* och *ändring av en byggnad* finns definierade i PBL (1 kap. 4 §). Åtgärder som avser om- och tillbyggnad av befintliga byggnader innebär vanligtvis att platsen har ansetts vara lämplig för bebyggelse vid en tidigare prövning, vilket normalt inte kan förutsättas när det är frågan om nybyggnad. Nybyggnad kan således i högre grad antas medföra konflikter med allmänna och enskilda intressen än vad som är fallet vid om- och tillbyggnad.

Vissa åtgärder som avser nybyggnad kan behöva vidtas redan i det inledande skedet av en krissituation, exempelvis nybyggnad av en tältförläggning. Sådana åtgärder ska vara begränsade till att avse enkla byggnadsverk. Termen *enkel byggnad* används sedan tidigare i PBL (10 kap. 14 § PBL). Termen preciserar de byggnader som har en konstruktion som är så enkel att byggnaden kan flyttas med enkla åtgärder och som följaktligen medför att det inte finns något behov av tekniskt samråd. Även termen *byggnadsverk* finns definierad i PBL och avser en byggnad eller annan anläggning (1 kap. 4 § PBL). Termen *enkla byggnadsverk* avser följaktligen sådana enkla byggnader och andra anläggningar vars konstruktion är av så enkelt slag att de exempelvis kan flyttas eller rivas med förhållandevis enkla åtgärder.

Endast om regeringen bedömer att det inte längre är möjligt att tillgodose behovet av boenden genom att meddela föreskrifter om undantag som avser ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk kan det bli fråga om att meddela föreskrifter som även omfattar nybyggnad av byggnadsverk som inte är enkla, alltså i en mycket allvarlig situation. Även vid sådana förhållanden gäller kraven på nödvändighet och proportionalitet enligt *första stycket* fullt ut.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* träder bemyndigandet i kraft den 1 januari 2017. Av *andra punkten* följer att regeringen får besluta att undantag som meddelas med stöd av bemyndigandet får tillämpas fr.o.m. den 1 september 2015.