

Lagrådsremiss

Insatser på plan- och byggområdet med anledning av invasionen av Ukraina

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 mars 2022

Johan Danielsson

Johan Ndure
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att bemyndigandet i plan- och bygglagen (2010:900), som innebär att regeringen när tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande får meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i den lagen, ska utvidgas till att även gälla vid tillströmning av sådana utlänningar som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt EU:s s.k. massflyktsdirektiv.

Förslaget lämnas mot bakgrund av Rysslands invasion av Ukraina, som innebär en omfattande tillströmning av personer som fördrivits från Ukraina.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 2 maj 2022. Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet ska få avse tid fr.o.m. den 15 mars 2022.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Inledning	5
5	Bemyndigandet om åtgärder vid tillströmning av asylsökande behöver anpassas till massflyktsdirektivet	6
6	Ikraftträdande.....	12
7	Konsekvenser.....	13
7.1	Övergripande om konsekvensbeskrivningen.....	13
7.2	Konsekvenser för staten	14
7.3	Konsekvenser för kommunerna.....	16
7.4	Konsekvenser för företag	17
7.5	Konsekvenser för enskilda	17
7.6	Konsekvenser för miljön och människors hälsa	19
7.7	Övriga konsekvenser	21
8	Författningskommentar.....	21
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Insatser på plan- och byggområdet med anledning av invasionen av Ukraina.....	23
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	24
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	25

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

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

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

13 a §¹

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*, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från

Om tillströmningen av asylsökande *eller personer som ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd* har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och om det är nödvändigt för att *snabbt kunna anordna boenden för sådana utlännningar, eller för personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller som har uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet*, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§,

2. kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. 9–12 §§,

3. kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap. 2 och 10–13 §§, och

4. bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 2–4 §§.

Sådana föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 1–4 avser att skydda och främja. Föreskrifterna får endast avse åtgärder för ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

1. Denna lag träder i kraft den 2 maj 2022.

2. Föreskrifter som meddelas med stöd av 16 kap. 13 a § i den nya lydelsen får avse tid från och med den 15 mars 2022.

3 Ärendet och dess beredning

Med anledning av Rysslands invasion av Ukraina – och den tillströmning av personer från Ukraina till Sverige som detta har gett upphov till – upprättades inom Regeringskansliet promemorian Insatser på plan- och byggområdet med anledning av invasionen av Ukraina. I promemorian finns förslag på en ändring i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, och två nya förordningar som innehåller bestämmelser om undantag från vissa krav i plan- och bygglagen. Förslagen i promemorian syftar till att boenden snabbt ska kunna anordnas under en begränsad tid för asylsökande och personer som ansöker om eller har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, se rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (massflyktsdirektivet).

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och lagförslaget i promemorian finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2022/00934).

4 Inledning

Antalet flyktingar som sökte sig till Sverige under 2015 var rekordhögt och utmaningarna för det svenska asylsystemet var tidvis mycket stora. Av de totalt 163 000 asylsökande som kom till Sverige under 2015 togs drygt 114 000 emot under perioden september–december.

Under hösten 2015 varnade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för att viktiga samhällsfunktioner inte skulle klara av ansträngningen. I november 2015 förekom det att personer som avsåg att söka asyl tvingades sova utomhus då Migrationsverket inte kunde garantera tak över huvudet för dem som sökte sig till Sverige. På plan- och byggområdet förekom det bl.a. att kommuner tvingades agera i strid med plan- och bygglagen för att kunna hantera den uppkomna situationen. En rad åtgärder vidtogs för att hantera situationen och i januari 2016 kunde en minskning av antalet asylsökande till Sverige konstateras.

Erfarenheterna från hösten 2015 visar att en snabb ökning av antalet skyddsbehövande ställer samhället inför stora utmaningar. En av dessa är att ordna boenden i den omfattning som krävs. För att lösa boendefrågan behöver mark och byggnader tas i anspråk och byggnadsarbeten vidtas.

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. Resultaten 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 på kort tid anordna tillräckligt med boenden när ett stort antal asylsökande eller personer som ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kommer till Sverige kan det således vara svårt att hantera situationen inom ramen för det ordinarie regelverket.

Erfarenheterna från 2015 visar att bestämmelserna i plan- och bygglagen och tillhörande föreskrifter gör 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 sådana utlännningar tak över huvudet genom boende i tält, men också om att kraven på utformning och tekniska egenskaper för byggnadsverk i vissa fall inte är fullt anpassade till de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för att under en begränsad tid anordna s.k. anläggningsboenden.

Som en följd av flyktingkrisen 2015 beslutade riksdagen, efter förslag från regeringen i propositionen Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande (prop. 2016/17:195), att införa ett normgivningsbemyndigande i plan- och bygglagen. Bemyndigandet ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i lagen. Sådana föreskrifter får meddelas för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas (se 16 kap. 13 a § PBL). En förutsättning för att regeringen ska få utnyttja bemyndigandet är att tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande. Föreskrifterna får bl.a. avse undantag från plan- och bygglagens bestämmelser om bygglov, rivningslov och marklov och om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Föreskrifterna om undantag får endast avse åtgärder för ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

5 Bemyndigandet om åtgärder vid tillströmning av asylsökande behöver anpassas till massflyktsdirektivet

Regeringens förslag: Bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om vissa undantag från plan- och bygglagen för att snabbt kunna anordna boenden vid en särskilt omfattande tillströmning av asylsökande, ska utvidgas till att även omfatta boenden för personer som ansöker om eller har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 4 eller 6 § utlänningslagen eller föreskrifter meddelade med stöd av 21 kap. 3 § samma lag och som inte är folkbokförda här i landet.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens. I promemorian föreslås dock inte att bemyndigandet uttryckligen utformas för att omfatta föreskrifter om boenden för personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget, däribland majoriteten av de kommuner som yttrar sig, *Blekinge Tekniska Högskola, Boverket, Fastighetsägarna, Försvarets materielverk, Lantmäteriet, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksdagens ombudsmän (JO), Samhällsbyggarna, Skogsstyrelsen, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Sveriges hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Trafikverket, Uppsala universitet (juridiska fakulteten) och Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*. *Byggföretagen* anser att varje regelförenkling som syftar till att göra det lättare att hitta bostäder för flyktingar med anledning av Rysslands anfallskrig mot Ukraina är bra. *Huddinge kommun* bedömer att ändringen i plan- och bygglagen är nödvändig. *Lunds kommun* framhåller att det är angeläget att underlätta mottagandet av personer som är på flykt från sina hem och att åtgärder vidtas i ett tidigt skede. *Migrationsverket* ser positivt på förslaget eftersom de åtgärder som föreslås syftar till att boenden snabbt ska kunna anordnas under en begränsad tid för asylsökande och personer som ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. *Göteborgs kommun* framhåller vikten av att Migrationsverket gör vad som står i dess makt för att ta sitt ansvar för det initiala mottagandet av personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. så att behovet av kommunalt bistånd i form av ankomstboendeplatser kan minimeras så långt som det är möjligt. *Naturvårdsverket* bedömer att allmänna intressen såsom miljö- och hälsoaspekter i samband med aktuella åtgärder kan tillgodoses genom miljöbalkens bestämmelser om t.ex. allmän hänsyn, samråd, områdesskydd och artskydd. *Sveriges Allmännytt*a framhåller att det är viktigt att kunna garantera tak över huvudet för dem som söker skydd i Sverige för att undvika den otrygghet det innebär när personer tvingas att sova utomhus. *Villaägarna* framhåller att det handlar om att hantera en akut situation så att de som flyr från kriget i Ukraina kan få tak över huvudet.

Några remissinstanser, som inte har något att invända mot förslagen, pekar på att förslaget även kan ge negativa följdverkningar. *Hyresgästföreningen* ser en risk för att tillfälliga lösningar, som kan innebära boende med lägre kvalitet, kan permanentas eller finnas kvar under en längre tid. *Havs- och vattenmyndigheten* framhåller att tidsbegränsningen utgör en viktig förutsättning för att reducera negativa konsekvenser på människors hälsa och på miljön. *Folkhälsomyndigheten* framhåller att vistelsetiden i de boendeformer som kan komma till stånd med stöd av bemyndigandet ofta är avgörande för vilka olägenheter som kan uppstå för den enskilde. Av det skälet bör vistelsetiden för enskilda individer vara så kort som möjligt och dessa så snart som möjligt flyttas vidare till Migrationsverkets ordinarie anläggningsboenden där möjligheterna till en god inomhusmiljö ofta är bättre. *Statens centrum för arkitektur och design* menar att även vid tillfällen där extrema åtgärder krävs behöver människors rätt till trygga, inkluderande och gemensamma miljöer beaktas och att hänsyn behöver tas till åtgärdernas eventuella negativa påverkan på höga värden som rör arkitektur, kulturmiljöer, arkeologi, konst samt naturmiljöer och naturvärden. Även *Svenska byggnadsvårdsföreningen* framhåller behovet av att kulturvärden i bebyggelsen beaktas. *Sveriges Arkitekter* och *Örebro läns museum* framhåller vikten av att de åtgärder som vidtas med stöd av

bemyndigandet är reversibla. *Försvarsmakten* konstaterar att det kan vara mindre lämpligt att använda platser som ligger i närheten av militära anläggningar, mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs där och med tanke på den situation och de krigstrauman människorna som ska bo där har flytt ifrån.

Några remissinstanser är kritiska till delar av förslaget. *Sigtuna kommun* och *Solna kommun* tillstyrker i huvudsak förslagen, men avstyrker boenden i enkla förläggningar i form av tält eller liknande, eftersom förslaget medför ett mottagande som inte kan ses som värdigt i Sverige eftersom det handlar om människor som har fördrivits från sina hem. *Riksantikvarieämbetet* anser att möjligheten att begränsa bygglovsplikten inte bör gälla för sådana byggnader och områden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt och som därmed inte får förvanskas enligt 8 kap. 13 § plan- och bygglagen.

Byggföretagen anser att det finns goda skäl att redan nu börja förbereda permanenta boenden som kan stå över tid, för det fall kriget blir utdraget. *Nyköpings kommun* anser att byggnadsnämnden genom tillsyn behöver kunna kontrollera att boendena inte utgör en fara för människors hälsa och säkerhet och får rätt att genom föreläggande se till att brister åtgärdas.

Skälen för regeringens förslag

Åtgärder behövs snabbt för att kunna ta emot personer som flyr från Ukraina

Invasionen av Ukraina medför att många människor har lämnat landet. Som en följd av detta har EU beslutat att aktivera det s.k. massflyktsdirektivet. Det innebär att personer som fördrivits från Ukraina som utgångspunkt kommer att ges tillfälligt uppehållstillstånd i EU. Invasionen medför att antalet personer som söker skydd i Sverige har ökat dramatiskt den senaste tiden.

Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och sådana utläningar som har fått uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet och ska erbjuda dessa personer plats på en förläggning, se 2 § första stycket och 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA. Vidare ska kommuner lämna bistånd till personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd om de vistas i kommunen och om biståndet behövs till dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas (3 a § tredje stycket LMA).

Migrationsverket har till regeringen framfört att antalet befintliga boendeplatser inte räcker för att möta behovet och att behovet är akut. För att tillgodose behovet av boendeplatser har regeringen beslutat att Migrationsverket ska låta uppföra och förvalta tillfälliga boenden, exempelvis i form av tält eller baracker (Ju2022/00943).

Vid en särskilt omfattande tillströmning av personer från Ukraina behöver kommunerna och Migrationsverket kunna anordna boenden i den omfattning och med den skyndsamhet som situationen kräver. För att säkerställa att detta är möjligt behöver regeringen kunna meddela föreskrifter om undantag från vissa krav i plan- och bygglagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från vissa plan- och byggregler om det är nödvändigt för att ordna boenden för asylsökande

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, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen (16 kap. 13 a § PBL). Med boende för asylsökande avses i detta sammanhang t.ex. tältförläggningar och tillfälliga anläggningsboenden (asylboenden).

Enligt förarbetena till bemyndigandet i plan- och bygglagen avses med asylsökande sådana utlännningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716). Av förarbetena framgår uttryckligen att den som får uppehållstillstånd inte längre är asylsökande och att boenden som inrättas särskilt för personer som har fått uppehållstillstånd således inte omfattas av bemyndigandet (se prop. 2016/17:195 s. 29). Förarbetena utgår således från att den som har fått uppehållstillstånd, och som därmed är en nyanländ invandrare, inte ska bo i särskilda boenden utan i bostäder som uppfyller de ordinarie kraven i plan- och byggreglerna. Förarbetena utgår även från att en flykting som söker skydd i Sverige vanligtvis kommer att ansöka om asyl, att asylprocessen tar viss tid och att den som söker asyl under processen har rätt att vistas på ett anläggningsboende som Migrationsverket ska tillhandahålla.

Fördrivna personer som ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet behöver inte söka asyl

Syftet med massflyktsdirektivet är att fastställa miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid en massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland och att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (artikel 1). De särskilda bestämmelser som behövs för att genomföra direktivet i svenskt rätt finns huvudsakligen samlade i 21 kap. utlänningslagen.

En utlännning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige ska enligt utlänningslagen ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd (se 21 kap. 2 §). Regeringen får meddela föreskrifter om att ytterligare kategorier av fördrivna personer utöver dem som omfattas av Europeiska unionens råds beslut får ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, om dessa personer har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion (21 kap. 3 § utlänningslagen).

Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts till en person, får ett sådant tillstånd också ges till den som är gift eller sambo med den person som beviljats tillstånd samt till en utlännning som är ogift och som är barn antingen till den som beviljats tillstånd eller till den person som den som beviljats tillstånd är gift eller sambo med (se 21 kap. 4 § första stycket utlänningslagen). Vidare får under vissa förutsättningar en annan nära anhörig till den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd trots att den person som först beviljats tillstånd varken är bosatt i Sverige eller har beviljats

uppehållstillstånd för bosättning här (21 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen).

Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får inte gälla under längre tid än den tid som beslutats av Europeiska unionens råd (21 kap. 6 § första stycket utlänningslagen). Om ett program för att förbereda att utlännen återvänder självmant har inletts när ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd upphör, får tillståndet förlängas högst två år för en person som deltar i programmet. Detta tillstånd kallas uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd (21 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen).

Fördrivna personer som omfattas av massflyktsdirektivet kommer som utgångspunkt att beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Det är därför sannolikt få av dessa som kommer att ansöka om asyl. Det innebär att en relativt liten del av dem som nu söker sig till Sverige kan räknas in i den grupp som avgör om regeringen har rätt att utnyttja bemyndigandet i plan- och bygglagen, som ger regeringen rätt att i vissa fall meddela föreskrifter om undantag från de ordinarie reglerna vid en särskilt omfattande tillströmning av asylsökande.

Regeringens bemyndigande behöver utvidgas för att även omfatta dem som ansöker om uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet

Eftersom kommissionen har aktiverat massflyktsdirektivet kommer personer från Ukraina som utgångspunkt att ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Dessa personer kommer därför som utgångspunkt inte att vara asylsökande.

Som bemyndigandet i 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen är utformat får en hög tillströmning av personer som ansöker om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet inte någon betydelse för regeringens möjligheter att meddela föreskrifter om undantag från de ordinarie bestämmelserna i plan- och bygglagen. I praktiken ställs dock samhället inför samma utmaningar när direktivet är aktiverat som vid en omfattande tillströmning av asylsökande. Att en sådan situation inte ger regeringen någon möjlighet att meddela föreskrifter om undantag framstår därmed närmast som ett förbiseende. Bemyndigandet bör därför utvidgas.

Om bemyndigandet inte utvidgas så att föreskrifter om undantag ska kunna meddelas även när det är nödvändigt för att snabbt kunna anordna boenden för personer som antingen ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. 2–4 och 6 §§ utlänningslagen, kommer regeringen endast kunna meddela föreskrifter om undantag för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas. Därigenom kommer regeringen inte kunna meddela föreskrifter om undantag för sådana boenden som behövs i den nu aktuella situationen. Mot den bakgrunden bör bemyndigandet utvidgas så att regeringen kan meddela föreskrifter om undantag från reglerna i plan- och bygglagen när det är nödvändigt för att boenden ska kunna anordnas, såväl för asylsökande som för personer som ansöker om eller har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Remissinstanserna är i allt väsentligt positiva till att bemyndigandet utvidgas på detta sätt.

Sådana utlännningar som har fått uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet ska, i

likhet med asylsökande, erbjudas boende inom ramen för lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (se 2 § första stycket och 3 § första stycket LMA). Migrationsverkets ansvar för mottagandet är således detsamma för asylsökande som för personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet. Av det skälet anser regeringen att det är lämpligt att bemyndigandet, utöver det som föreslås i promemorian, utformas så att det uttryckligen omfattar boenden för samma krets som Migrationsverket har det huvudsakliga ansvaret för enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., dvs. personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet.

Bemyndigandet möjliggör tillfälliga åtgärder i extraordinära situationer

För att regeringen ska kunna använda bemyndigandet krävs att föreskrifter om undantag bedöms vara nödvändiga för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas. Föreskrifter om undantag får dessutom endast avse åtgärder för ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år (16 kap. 13 a § PBL). I detta ligger att de boenden som kan tillkomma med stöd av bemyndigandet är tänkta som övergångslösningar – inte som varaktiga bostäder. Mycket enkla boenden, exempelvis tältförläggningar, bör endast användas under den tid tar för Migrationsverket att bygga upp kapaciteten av ordinarie anläggningsboenden. Regeringen delar *Folkhälsomyndighetens* uppfattning att vistelsetiden för den enskilde individen i sådana enkla boenden bör vara så kort som möjligt och att han eller hon så snart som möjligt bör flyttas vidare till ordinarie anläggningsboenden där möjligheterna till en god inomhusmiljö vanligtvis är bättre. Avsikten är således inte att den som erbjuds en plats i ett sådant enkelt boende ska behöva vistas där under någon längre tid. Boenden i tält och liknande bör således snarast ses som en undantagslösning. Det utesluter dock inte att det i en akut situation, när ett stort antal personer söker skydd i Sverige, även kan behövas sådana boenden. Regeringen anser således, till skillnad från *Siguna kommun* och *Solna kommun*, att det bör finnas en beredskap för detta.

Att bemyndigandet endast får avse åtgärder som pågår under högst tre år förhindrar att boenden med låg kvalitet permanentas eller finns kvar under en längre tid. Regeringen delar således inte *Hyresgästföreningens* farhågor. 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 de ordinarie bestämmelserna i plan- och bygglagen. I detta ligger även att lagens sanktionssystem blir tillämpligt (se prop. 2016/17:195 s. 15 och 31). Det finns inte heller något hinder mot att byggnadsnämnden utövar tillsyn över sådana boenden som tillkommer med stöd av bemyndigandet för att säkerställa att dessa inte utgör en fara för människors hälsa och säkerhet, som *Nyköpings kommun* är inne på. Byggnadsnämnden har även möjlighet att förelägga om rättelse för att se till att brister åtgärdas (se 11 kap. 20 § PBL).

Som *Havs- och vattenmyndigheten* framhåller utgör tidsbegränsningen en viktig förutsättning för att reducera negativa konsekvenser på människors hälsa och på miljön. Regeringen delar även den uppfattning som *Sveriges Arkitekter* och *Örebro läns museum* framför om vikten av att de åtgärder

som vidtas med stöd av bemyndigandet är reversibla. Inriktningen bör vara att de åtgärder som tillkommer med stöd av föreskrifter om undantag är av sådant slag att det inte uppstår några bestående skador, vare sig för omgivningen eller för sådana byggnader som påverkas av en viss åtgärd. Regeringen delar dock inte *Riksantikvarieämbetets* synpunkt att bemyndigandet bör förhindra att bygglovsplikten begränsas för sådana byggnader och områden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Att sådana byggnader och områden inte tas i anspråk bör i stället kunna villkoras inom ramen för de föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

Som *Byggföretagen* är inne på finns det anledning att förbereda åtgärder för det fall det väpnade angreppet på Ukraina blir utdraget. Mot bakgrund av behovet av att snabbt kunna anordna nya boenden bör dock den frågan inte hanteras inom ramen för det här lagstiftningsärendet.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 2 maj 2022.

Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet i den nya lydelsen ska få avse tid från och med den 15 mars 2022.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att lagändringen ska träda i kraft den 15 april 2022.

Remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget. *Lunds kommun* framhåller emellertid att det är angeläget att åtgärder vidtas i ett tidigt skede.

Skälen för förslaget: Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Detta bedöms vara den 2 maj 2022.

Arbetet med att etablera ankomstboenden och enkla förläggningar har redan påbörjats i landet. Det kan inte heller uteslutas att fler boenden kan behöva etableras innan bemyndigandet träder i kraft. För att inte i onödan fördröja tillkomsten av ytterligare boenden är det önskvärt att dessa kan komma till stånd utan den fördröjning som en bygglovsprövning skulle kunna medföra. Mot den bakgrunden är det angeläget att föreskrifterna kan ges en retroaktiv verkan och alltså tillämpas för tid före ikraftträdandet.

Möjligheten att ge föreskrifterna retroaktiv verkan är även lämpligt för att t.ex. undvika situationer där en byggnadsnämnd skulle bli skyldig att ingripa med anledning av redan vidtagna lovpliktiga åtgärder (jfr 11 kap. 5 § PBL). Med hänsyn till den nuvarande situationen i landet bör de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet även kunna få avse tid fr.o.m. den 15 mars 2022.

Det kan noteras att en bestämmelse med motsvarande retroaktiva verkan infördes i samband med att bemyndigandena i 16 kap. 13 och 13 b §§ plan- och bygglagen infördes (se prop. 2004/05:106 s. 11 och 2019/20:152 s. 19).

7 Konsekvenser

7.1 Övergripande om konsekvensbeskrivningen

En beskrivning av problemet och vad som bör uppnås

Invasionen av Ukraina innebär att ett stort antal personer är på flykt i Europa. Hur många av dessa som kommer att söka sig till Sverige är för närvarande okänt, men risken är stor att de boenden som Migrationsverket förfogar över inte kommer att räcka till för att det ska vara möjligt att ge husrum till alla dessa personer.

Det bedöms inte vara möjligt att inom ramen för de ordinarie reglerna i plan- och bygglagen etablera nya boendeplatser i den takt som behövs mot bakgrund av hur snabbt situationen utvecklar sig. Det kommer även behövas provisoriska platser i form av tält och baracker för att det ska vara möjligt att tillfälligt ge tak över huvudet till dem som kommer hit, under den tid det tar att anordna nya reguljära anläggningsboenden.

Förslaget syftar till att underlätta etableringen av nya boendeplatser genom att tillfälligt införa undantag från de ordinarie kraven i plan- och byggreglerna. Genom att exempelvis undanta vissa tillfälliga boenden från kravet på bygglov, som vanligtvis gäller, kan den tid som vanligtvis åtgår för tillståndsprövningen helt elimineras. Etableringen underlättas även av att boendena kan undantas från vissa krav som vanligtvis gäller på byggnaders utformning och tekniska egenskaper.

En beskrivning av alternativa lösningar och vilka effekterna blir om regleringen inte kommer till stånd

Om regleringen inte kommer till stånd kommer boenden inte kunna etableras i den takt som behövs. Därigenom kommer Migrationsverket inte kunna erbjuda boenden i den omfattning som bedöms vara nödvändig. Därigenom får de personer som sökt sig till Sverige försöka ordna sitt eget boende. En del kommer sannolikt att kunna göra det, exempelvis genom att ta in på hotell eller vandrarhem eller genom att bosätta sig hos släkt och vänner. Andra kommer förmodligen inte kunna ordna ett eget boende och därmed tvingas bo utomhus. Det kan leda till otrygghet, inte bara för de personer som berörs direkt, utan även för närboende som kan uppleva att situationen blir otrygg när personer tvingas sova utomhus utan tillgång till toalett och andra grundläggande bostadsfunktioner. Det kan även leda till konflikter om människor i stort behov av hjälp inte får någon sådan.

Om Migrationsverket inte kan fullgöra sitt ansvar, skjuts problemet i viss mån över på kommunen. Utifrån erfarenheterna från flyktingsituationen 2015 kan det även finnas en risk att det uppstår situationer när kommunerna i praktiken väljer att bortse från plan- och byggreglerna, t.ex. genom att anordna tillfälliga boenden utan att först ansöka om bygglov.

Om bemyndigandet i 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen inte utvidgas kommer regeringen endast kunna meddela föreskrifter om undantag för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas. Därigenom kommer regeringen inte kunna meddela föreskrifter om undantag för sådana boenden som behövs i den nu aktuella situationen. Det hänger samman

med att det nuvarande bemyndigandet inte gör det möjligt att meddela föreskrifter om undantag för att etablera boenden för personer som har fått uppehållstillstånd (se prop. 2016/17:195 s. 29). Eftersom kommissionen har aktiverat det s.k. massflyktsdirektivet kommer personerna från Ukraina som utgångspunkt att ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Dessa personer kommer därför som utgångspunkt inte att vara asylsökande.

En alternativ lösning kan vara att med tvång eller på frivillig grund etablera boenden inom ramen för de ordinarie reglerna. Det bedöms dock ta för lång tid och bedöms inte vara ett realistiskt alternativ i den nu aktuella situationen.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Regleringen berör framför allt regeringen, Migrationsverket, kommunerna och de personer som söker en fristad i Sverige. I viss mån berörs även grannar och andra enskilda i närheten av de platser där tillfälliga boenden kommer att etableras.

En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Den föreslagna regleringen bedöms vara nödvändig för att Sverige ska kunna fullgöra de skyldigheter som följer av EU-rätten. Regleringen bedöms inte gå utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU.

Behov av särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

För att uppnå syftet med regleringen behöver ikraftträdandet ske så snart som möjligt. Av det skälet föreslås att regleringen ska vara retroaktiv, så att de föreslagna undantagen även kan tillämpas på åtgärder som har påbörjats före ikraftträdandet, dock tidigast den 15 mars 2022.

Eftersom bemyndigandet framför allt berör förhållandet mellan riksdagen och regeringen bedöms det inte vara nödvändigt med några speciella informationsinsatser. Däremot kan det behövas vägledning om sådana föreskrifter om undantag som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet, eftersom sådana föreskrifter innebär avsteg och undantag från de ordinarie plan- och byggreglerna. Exempelvis kan det vara lämpligt att Boverket informerar om sådana föreskrifter om undantag på sin webbplats PBL kunskapsbanken. Boverket har redan i dag i uppdrag att ge råd och stöd om tillämpningen av plan- och bygglagen (se 8 kap. 19 § första stycket PBF).

7.2 Konsekvenser för staten

Förslaget att utvidga bemyndigandet i 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen till att även omfatta fördrivna personer som har rätt till uppehållstillstånd

med tillfälligt skydd m.fl. innebär att det blir lättare för statliga myndigheter att etablera tillfälliga boenden för personer som har fått tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Det föreslagna bemyndigandet leder till samma konsekvenser som det nuvarande bemyndigandet, med den skillnaden att boenden inte bara kan etableras för att inrymma asylsökande utan även för dem som åtnjuter skydd enligt bestämmelserna i 21 kap. utlänningslagen. Konsekvenserna blir därmed i praktiken densamma som de beskrivs i den proposition som ligger till grund för det nuvarande bemyndigandet. Det innebär att de konsekvenser som kan uppstå för staten hänger samman med hur regeringen använder bemyndigandet och att de avvikande föreskrifter som kan komma att meddelas kan förväntas innebära att processuella och materiella krav i plan- och bygglagen begränsas (se prop. 2016/17:195 s. 23).

Föreskrifter om undantag påverkar i första hand Migrationsverket, som ansvarar för att tillhandahålla boenden, och de myndigheter som i praktiken kan komma att delta i arbetet med att etablera boendena, bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Fortifikationsverket och länsstyrelserna. Med stöd av bemyndigandet kan regeringen meddela föreskrifter om undantag som innebär att myndigheterna slipper söka bygglov, marklov och rivningslov för att tillfälliga boenden ska kunna etableras. Föreskrifterna kan även innebära undantag från de ordinarie kraven i plan- och bygglagen som innebär att hänsyn vanligtvis ska tas till vissa allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse. Föreskrifterna kan även medge undantag från kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader i 8 kap. 9–12 §§ plan- och bygglagen och bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 2–4 §§ samma lag, däribland att byggnadsverk kan anordnas i strid med det som har bestämts i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

I likhet med vad som gäller för det nuvarande bemyndigandet, som gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om undantag för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas, ska sådana föreskrifter vara proportionella i förhållande till de intressen som de ordinarie bestämmelserna avser att skydda och främja. Föreskrifterna får dessutom endast avse åtgärder för ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

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 möjlighet att lämna upplysningar kring sådana förhållanden som kan ha betydelse för bedömningen av huruvida en viss åtgärd är lämplig eller inte i förhållande till vissa statliga verksamheter. Det kan också bli svårare för t.ex. länsstyrelsen att överblicka utvecklingen i länet om kravet på bygglov begränsas (jfr 11 kap. 12 § PBL). Av ett uppdrag som regeringen har gett till Migrationsverket framgår dock att myndigheten ska samråda med länsstyrelsen om behovet av tillfälliga boenden och andra frågor som rör uppförandet av boendena (Ju2022/00943). Därigenom ges länsstyrelsen möjlighet att uppmärksamma Migrationsverket på olämpliga etableringar, innan eventuella skador uppstår.

I det förslag till föreskrifter som finns i promemorian föreslås även att de undantag som möjliggör nybyggnad endast ska omfatta åtgärder på statlig mark, vilket bör begränsa risken för skador på andra statliga intressen. För att undvika skador på områden av riksintresse för totalförsvaret finns i de föreslagna föreskrifterna även ett krav på att det för åtgärder som ska vidtas inom eller i anslutning till ett sådant område ska finnas ett skriftligt medgivande från den myndighet som har beslutat om riksintresseanspråket. Ett sådant krav bör leda till att det inte uppstår några skador på områden av riksintresse för totalförsvaret.

7.3 Konsekvenser för kommunerna

Den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för bemyndigandet i 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen leder till samma konsekvenser som det nuvarande bemyndigandet, med den skillnaden att boenden inte bara kommer att kunna etableras för att inrymma asylsökande utan även för dem som åtnjuter skydd enligt bestämmelserna i 21 kap. utlänningslagen. Konsekvenserna blir därmed i praktiken densamma som de beskrivs i den proposition som ligger till grund för det nuvarande bemyndigandet. Vilka konsekvenser som kan uppstå för kommunerna till följd av lagändringen hänger samman med hur regeringen använder bemyndigandet (prop. 2016/17:195 s. 24). Bemyndigandet innebär bl.a. att vissa åtgärder helt kan komma att utföras utan byggnadsnämndens kontroll.

Ett bemyndigande av det slag som föreslås kan, såsom *Uppsala kommun* framför, innebära begränsningar för den kommunala självstyrelsen. I 14 kap. 3 § regeringsformen slås fast att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I en situation då det råder extraordinära förhållanden till följd av tillströmningen av personer som söker skydd är det mycket angeläget att samhället kan vidta de åtgärder som behövs för att göra det möjligt att snabbt kunna anordna boenden åt dessa. I förhållande till detta intresse bör den inskränkning i den kommunala självstyrelsen – som den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för bemyndigandet innebär – inte anses gå utöver vad som är nödvändigt.

Bemyndigandet innebär att regeringen kommer att kunna meddela föreskrifter om att det ska vara möjligt att utan bygglov etablera boenden för asylsökande och personer som åtnjuter skydd enligt 21 kap. utlänningslagen. Det kan exempelvis handla om förläggningar i form av tält eller baracker. I det förslag till föreskrifter som finns i promemorian föreslås dock att de undantag som möjliggör nybyggnad endast ska omfatta åtgärder på statlig mark, vilket skulle begränsa konsekvenserna för kommunens del. Vidare anges att inriktningen bör vara att sådana enkla förläggningar endast ska användas om det blir nödvändigt under den tid det tar att bygga upp Migrationsverkets kapacitet av reguljära anläggningsboenden.

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, som dock ska ta ut byggsanktionsavgift för överträdelser. Det är dock osannolikt att staten inte skulle avveckla sådana enkla förläggningar, inom den tid som undantagen gäller.

Bemyndigandet kan även användas för att ge kommunerna bättre möjligheter att anordna tillfälliga boenden för dem som söker sig till Sverige, exempelvis i en idrottshall eller i en skola. Sådana undantag gör det lättare för kommunen att utan föregående bygglovsprövning tillfälligt inhysa personer i byggnader som normalt används för något annat ändamål, innan individerna kan överflyttas till något av Migrationsverkets boenden. Bemyndigandet ger även utrymme för undantag från de ordinarie kraven på utformning och tekniska egenskaper, vilket kan underlätta kommunernas etablering av sådana boenden.

7.4 Konsekvenser för företag

Den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för bemyndigandet i 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen leder till samma konsekvenser för företag som det nuvarande bemyndigandet, med den skillnaden att boenden inte bara kommer att kunna etableras för att inrymma asylsökande utan även för dem som åtnjuter skydd enligt bestämmelserna i 21 kap. utlänningslagen. Konsekvenserna blir därmed i praktiken densamma som de som beskrivs i den proposition som ligger till grund för det nuvarande bemyndigandet. De konsekvenser som kan uppstå för företag till följd av lagändringen hänger således samman med hur regeringen använder bemyndigandet (prop. 2016/17:195 s. 25). Bemyndigandet innebär bl.a. att vissa åtgärder helt kan komma att utföras utan föregående bygglovsprövning.

Med stöd av bemyndigandet kan bl.a. tillfälliga boenden etableras i anslutning till platser där företag bedriver sin verksamhet. Det kan inte uteslutas att föreskrifterna kan medföra begränsade olägenheter för dessa företag, exempelvis om trafiksituationen förändras i anslutning till ett sådant boende. Dessa olägenheter bör emellertid vara av övergående natur, i synnerhet som undantagen endast tillåts gälla under en tid av högst tre år. Det bör även vara möjligt att utforma föreskrifterna på ett sätt som innebär att tillfälliga boenden inte tillåts inom områden som kan innebära en inskränkning av företagets verksamheter enligt gällande miljötillstånd, som *Malmö kommun* är inne på.

7.5 Konsekvenser för enskilda

Den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för bemyndigandet i 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen leder till samma konsekvenser för enskilda som det nuvarande bemyndigandet, med den skillnaden att boenden inte bara kommer att kunna etableras för att inrymma asylsökande utan även för dem som åtnjuter skydd enligt bestämmelserna i 21 kap. utlänningslagen. Konsekvenserna blir därmed i praktiken desamma som de som beskrivs i den proposition som ligger till grund för det nuvarande bemyndigandet. De konsekvenser som kan uppstå för enskilda till följd av

lagändringen hänger således samman med hur regeringen använder bemyndigandet (prop. 2016/17:195 s. 25).

Lagändringen kan förväntas gynna dem som nu flyr från Ukraina, eftersom de som utgångspunkt åtnjuter tillfälligt skydd enligt bestämmelserna i 21 kap. utlänningslagen. De föreskrifter som regeringen kan meddela med stöd av det föreslagna bemyndigandet kommer att få störst betydelse för dem som omfattas av dessa bestämmelser, däribland barn och unga. Genom att bemyndigandet kan användas för att underlätta etableringen av tillfälliga boenden för dem som omfattas av dessa bestämmelser, ökar möjligheterna för att dessa kan ges tak över huvudet under tiden som kapaciteten i Migrationsverkets ordinarie boenden byggs ut. De avsedda föreskrifterna innebär alltså bättre förutsättningar för att sådana personer kan inrymmas i ett boende, samtidigt som ändringarna medför att sådana boenden som etableras kan komma att utföras med något lägre standard än om ändringarna inte hade genomförts. Att inte genomföra förslaget kan samtidigt leda till att det blir svårt att tillgodose behovet av boenden och att boenden i högre grad kan behöva ordnas på ett mindre ändamålsenligt sätt. Det alternativet kan även leda till att det i vissa fall inte kommer att vara möjligt att tillgodose behovet av boenden i den omfattning som krävs. Det är samtidigt angeläget att tiden i mycket enkla boenden blir så kort som möjligt för den enskilde.

Enskilda kan i begränsad utsträckning beröras i egenskap av grannar eller ägare till eller innehavare av egendom m.m. genom att nya boenden i vissa fall kommer att kunna etableras i byggnader och på platser som annars inte hade ansetts vara möjliga för en sådan etablering. Om en föreskrift meddelas som innebär att en åtgärd undantas från kravet på bygglov, kan enskilda drabbas av rättsförluster, genom att det då inte fattas 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. Av det skälet är det inte troligt att bemyndigandet kommer att användas på ett sätt så att kravet på bygglov tas bort för åtgärder som kan påverka omgivningen mer än i begränsad omfattning.

Beroende på hur regeringen väljer att utforma eventuella föreskrifter kan det inte uteslutas att föreskrifterna kan medföra negativa konsekvenser för enskilda. 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.

Bemyndigandet möjliggör 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). Bemyndigandet skulle även kunna användas på ett sätt som innebär ökade risker för barn, t.ex. genom att nya boenden kan anordnas i närheten av gator och vägar eller i andra lägen som kan innebära en förhöjd risk för lekande barn. Eventuella risker för barn begränsas av att regeringens föreskrifter behöver utformas med hänsyn till barnkonventionen, som bl.a. anger att barnets bästa ska beaktas.

Som *Göteborgs kommun* framhåller i sitt remissvar är det ur ett barnperspektiv angeläget att familjer så fort som möjligt får möjlighet till långsiktiga boendelösningar för att gynna barnens skolgång och möjligheten att skapa och behålla nätverk under den tid de kommer att vistas i Sverige. Det är även av stor vikt att tillfälliga boenden placeras i miljöer som är lämpliga för barn, i de fall barn kommer att vistas i dem. Exempelvis kan boenden nära trafikerade vägar och järnvägar utgöra stora risker för barn. Detsamma kan gälla boenden som placeras i nära anslutning till vatten drag. Konsekvenserna i dessa avseenden bör dock kunna begränsas genom att regeringens föreskrifter om undantag villkoras på lämpligt sätt.

Det som utgör en tillfällig bostad för en skyddsbehövande kan, såsom *Arbetsmiljöverket* framhåller, 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) och anslutande föreskrifter. Föreskrifter om undantag enligt plan- och bygglagen medför inga sänkta krav enligt dessa bestämmelser.

De olägenheter som kan komma att uppstå för enskilda bör i allmänhet vara av övergående natur, i synnerhet som bemyndigandet endast får avse åtgärder för ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

7.6 Konsekvenser för miljön och människors hälsa

Den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för bemyndigandet i 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen leder till samma konsekvenser för miljön och människors hälsa som det nuvarande bemyndigandet, med den skillnaden att boenden inte bara kommer att kunna etableras för att inrymma asylsökande utan även för dem som åtnjuter skydd enligt bestämmelserna i 21 kap. utlänningslagen. Konsekvenserna blir därmed i praktiken desamma som de som beskrivs i den proposition som ligger till grund för det nuvarande bemyndigandet. De konsekvenser som kan uppstå för enskilda till följd av lagändringen hänger således samman med hur regeringen använder bemyndigandet (prop. 2016/17:195 s. 27).

Författningsförslaget innebär bl.a. att regeringen ska kunna meddela föreskrifter som innebär undantag från kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. plan- och bygglagen. Även vissa bestämmelser om allmänna intressen i 2 kap. plan- och bygglagen 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. Om lovplikten för ett boende för personer som åtnjuter tillfälligt skydd enligt bestämmelserna i 21 kap. utlänningslagen tas bort, kan det medföra att byggnaderna blir olämpligt utformade i förhållande till dessa allmänna intressen. Kravet på att föreskrifterna ska vara proportionella innebär emellertid 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 boendet 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 kraven i plan- och bygglagen som avser att ge ett grundläggande skydd i förhållande till hälsa och säkerhet begränsas av att även miljöbalken och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd innehåller bestämmelser som syftar till att skydda människors hälsa och miljön. Att boenden som uppförs enligt krav som kommer att gälla enligt föreskrifter som utfärdas med stöd av det föreslagna bemyndigandet är tillfälliga utesluter inte att miljö- och hälsoskyddsnämnden kan komma att ingripa med förelägganden och förbud till följd av t.ex. bestämmelserna i 33 § förordningen 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 att den enskilde enbart kommer att vistas i ett sådant boende som tillkommer med stöd av föreskrifter som innebär undantag i förhållande till de ordinarie kraven i plan- och bygglagen under en begränsad period.

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 natur- och kulturvärden 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). De förslag till föreskrifter som finns i promemorian påverkar inte heller möjligheten att utöva tillsyn med stöd av miljöbalken, exempelvis när det gäller miljökvalitetsnormer.

Riskerna för kulturmiljön begränsas även av bestämmelserna om fornlämningar och byggnadsminnen m.m. enligt kulturmiljölagen (1988:950).

Även om det föreslagna bemyndigandet öppnar upp för omfattande avvikelser i förhållande till bestämmelserna i plan- och bygglagen kommer regeringens handlingsutrymme i vissa avseenden att 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 är det inte möjligt att fullt ut bedöma vilka konsekvenser som kan komma att uppstå för miljön till följd av lagändringen.

I det förslag till föreskrifter som finns i promemorian föreslås bl.a. att det inte ska krävas bygglov för en kommun att anordna tillfälliga boenden

för dem som söker sig till Sverige, exempelvis i en idrottshall eller i en skola. Konsekvenserna av detta förslag för miljön och människors hälsa begränsas dels av att bemyndigandet endast gäller befintliga byggnader som tas i anspråk, dels att undantagen enbart tillåts gälla under en begränsad tid.

När många människor samlas på en och samma plats innebär det en viss risk för spridning av smitta, i synnerhet som covid-19-pandemin ännu inte är över. Boenden kommer därför att behöva anordnas på ett sätt som begränsar risken för smittspridning.

I det förslag till föreskrifter som finns i promemorian föreslås även att statliga myndigheter kommer att kunna etablera boenden i form av tält eller baracker. Inte heller sådana boenden ska enligt förslaget kräva bygglov. Konsekvenserna för miljön begränsas av att undantagen enbart föreslås omfatta boenden som etableras på statlig mark. I praktiken kommer det sannolikt handla om ett relativt litet antal boenden som anordnas på platser som är olämpliga från miljösynpunkt. Konsekvenserna för såväl miljön som människors hälsa begränsas av att undantagen endast föreslås gälla under en begränsad tid och att inriktningen är att sådana enkla förläggningar endast ska användas om det blir nödvändigt under den tid det tar att bygga upp Migrationsverkets kapacitet av reguljära anläggningsboenden.

7.7 Övriga konsekvenser

Förslaget saknar betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen samt för den offentliga servicen.

8 Författningskommentar

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

16 kap. Bemyndiganden

13 a § Om tillströmningen av asylsökande eller personer som ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och om det är nödvändigt för att snabbt kunna anordna boenden för sådana utlänningar, eller för personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller som har uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§,

2. kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. 9–12 §§,

3. kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap. 2 och 10–13 §§, och

4. bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 2–4 §§.

Sådana föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 1–4 avser att skydda och främja. Föreskrifterna får endast avse åtgärder för ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa av plan- och bygglagens bestämmelser för att boenden för vissa utlänningar snabbt ska kunna anordnas.

Första stycket ändras på så sätt att sådana föreskrifter även ska få meddelas om det behövs för att snabbt kunna anordna boenden för personer som ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller för personer som har sådana uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet. En förutsättning för att regeringen ska få utnyttja den del av bemyndigandet som tillkommit i den nya lydelsen är att tillströmningen av personer som ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande.

Med sådana boenden avses detsamma som enligt tidigare förarbeten (se prop. 2016/17:195 s. 29), dvs. exempelvis 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 uttrycket sådana utlänningar avses, förutom asylsökande, personer som ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Bemyndigandet gäller dessutom föreskrifter om undantag från vissa krav för boenden för personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av 21 kap. 3 § samma lag och som inte är folkbokförda här i landet. Ett behov av att snabbt kunna anordna boende särskilt för personer som är folkbokförda här i landet och som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd innebär alltså inte att bemyndigandet kan användas.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ikraftträdande

1. Denna lag träder i kraft den 2 maj 2022.
2. Föreskrifter som meddelas med stöd av 16 kap. 13 a § i den nya lydelsen får avse tid från och med den 15 mars 2022.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 2 maj 2022.

Av *punkten 2* framgår att föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen i den nya lydelsen får avse tid fr.o.m. den 15 mars 2022, dvs. tid före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Sammanfattning av promemorian Insatser på plan- och byggområdet med anledning av invasionen av Ukraina

I promemorian föreslås att bemyndigandet i plan- och bygglagen (2010:900), som innebär att regeringen när tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande får meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i den lagen, ska utvidgas till att även gälla vid tillströmning av sådana utlänningar som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt EU:s s.k. massflyktsdirektiv.

I promemorian föreslås även två förordningar som avser att underlätta mottagandet av personer som avser att söka asyl eller har sökt asyl. Förslagen innebär slopade krav på bygglov och undantag från vissa andra regler i plan- och byggregelverket. Den ena förordningen handlar om att en kommun ska kunna etablera s.k. ankomstboenden, dvs. sådana tillfälliga boenden som kan behöva anordnas i lokaler som vanligtvis används för något annat ändamål när ett stort antal asylsökande söker sig till Sverige. Den andra förordningen handlar om att statliga myndigheter ska kunna etablera enkla förläggningar i form av tält på statligt ägd mark. Vidare föreslås ändringar i dessa förordningar för att utvidga deras tillämpningsområde till att även omfatta åtgärder för att underlätta mottagandet av de utlänningar som ansöker om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet, om riksdagen beslutar i enlighet med det förslag till lagändring som lämnas i denna promemoria.

Förslagen lämnas mot bakgrund av Rysslands invasion av Ukraina, som innebär en omfattande tillströmning av personer som fördrivits från Ukraina.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 15 april 2022. Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet ska få avse tid fr.o.m. den 15 mars 2022.

Förordningarna om undantag från plan- och byggregelverket föreslås träda i kraft den 1 april 2022, men ska tillämpas retroaktivt på åtgärder som har påbörjats tidigast den 15 mars samma år.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 22 april 2022.

Promemorians lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

13 a §¹

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, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från

Om tillströmningen av asylsökande *eller personer som ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd* har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och om det är nödvändigt för att boenden för *sådana utlännningar* snabbt ska kunna anordnas, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§,

2. kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. 9–12 §§,

3. kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap. 2 och 10–13 §§, och

4. bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 2–4 §§.

Sådana föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 1–4 avser att skydda och främja. Föreskrifterna får endast avse åtgärder för ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

1. Denna lag träder i kraft den 15 april 2022.

2. Föreskrifter som meddelas med stöd av 16 kap. 13 a § får avse tid från och med den 15 mars 2022.

Följande remissinstanser har yttrat sig: Ale kommun, Arbetsmiljöverket, Bjurholms kommun, Bjuvs kommun, Blekinge Tekniska Högskola, Boverket, Bromölla kommun, Byggföretagen, Dals-Eds kommun, Fastighetsägarna Sverige, Folkhälsomyndigheten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten, Göteborgs kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Huddinge kommun, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Härnösands kommun, Härryda kommun, Jönköpings kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Kramfors kommun, Lantmäteriet, Linköpings kommun, Lunds universitet, Lunds kommun, Länsstyrelsen i Stockholms län, Malmö kommun, Migrationsverket, Mora kommun, Motala kommun, Munkfors kommun, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Nyköpings kommun, Ockelbo kommun, Oskarshamns kommun, Riksantikvarieämbetet, Riksdagens ombudsmän (JO), Samhällsbyggarna, Sigtuna kommun, Skogsstyrelsen, Solna kommun, Statens centrum för arkitektur och design, Statens geotekniska institut, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svenska byggnadsvårdsföreningen, Sveriges Allmännytt, Sveriges Arkitekter, Sveriges hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Trafikverket, Uppsala kommun, Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden), Villaägarnas Riksförbund, Västerås kommun, Ystads kommun, Örebro länsmuseum och Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen).

Även följande remissinstanser har fått tillfälle att yttra sig, men har avstått från det: Byggherrarna, Chalmers Tekniska Högskola, Dorotea kommun, Falkenbergs kommun, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges stadsbyggare, Greenpeace, Höganäs kommun, Höörs kommun, ICOMOS Sverige, Karlsborgs kommun, Kristinehamns kommun, Kiruna kommun, Kungl. Tekniska högskolan, Lantbrukarnas riksförbund, Lessebo kommun, Luleå kommun, Luleå tekniska universitet, Lycksele kommun, Marks kommun, Myndigheten för psykologiskt försvar, Naturskyddsföreningen, Näringslivets regelnämnd, Piteå kommun, Polismyndigheten, Robertsfors kommun, Sametinget, Samfundet S:t Erik, Skövde kommun, SmåKom, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk, Svenska Unesco-rådet, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges stadsarkitektförening, Totalförsvarets forskningsinstitut, Transportstyrelsen, Vasakronan och Världsnaturfonden (WWF).

Därutöver har synpunkter inkommit från Nacka kommun.