

Lagrådsremiss

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

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 februari 2017

Peter Eriksson

Magnus Corell
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att det i plan- och bygglagen förs in ett normgivningsbemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i lagen. Sådana föreskrifter ska få meddelas för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas. 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 enligt plan- och bygglagen ska beaktas vid planläggning och lokalisering av t.ex. byggnader. Föreskrifterna ska även få avse undantag från plan- och bygglagens bestämmelser om bygglov, rivningslov och marklov m.m. och om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Föreskrifterna om undantag ska endast få avse ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 15 juni 2017.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen ska få föreskrivas.....	5
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	21
6	Konsekvenser.....	22
6.1	Konsekvenser för staten	22
6.2	Konsekvenser för kommunerna.....	23
6.3	Konsekvenser för företag	24
6.4	Konsekvenser för enskilda	25
6.5	Konsekvenser för miljön och människors hälsa	27
7	Författningskommentar.....	30
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	33
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser.....	34

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 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, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap.,

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

3. bestämmelserna i 9 kap. om bygglov, rivningslov och marklov m.m., och

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

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 ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

Denna lag träder i kraft den 15 juni 2017.

3 Ärendet och dess beredning

Flyktingsituationen i Sverige 2015 föranledde Näringsdepartementet att upprätta promemorian Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande, nedan kallad promemorian. I huvudsak motsvarar promemorian innehållet i denna lagrådsremiss. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena och en sammanställning av dessa finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2016/04184/PBB).

4 Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen ska få föreskrivas

Regeringens förslag: 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 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., 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 vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges ovan avser att skydda och främja. Föreskrifterna får endast avse ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

Promemorians förslag: Överensstämmer i stort med regeringens. Enligt förslaget ska regeringen få meddela föreskrifter om proportionella undantag. Vidare enligt förslaget föreskrifter om undantag avse nybyggnad av annat än enkla byggnadsverk och undanta åtgärder från detaljplanekravet. Det framgår inte av lagförslaget hur lång tid som en åtgärd får vidtas med stöd av en föreskrift om undantag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dem kan nämnas *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Polismyndigheten*, *Försvarets materielverk*, *Myndigheten för delaktighet*, *Boverket*, *Lantmäteriet*, *Tillväxtverket*, *Trafikverket*, *Socialstyrelsen*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Naturvårdsverket*, flera länsstyrelser, *Uppsala universitet (juridiska fakulteten)* och *Fastighetsägarna i Sverige AB*. *Migrationsverket* menar att möjligheten att snabbare och enklare kunna ordna boenden innebär fördelar vid planering, ekonomiskt och för sökanden. *Stockholms kommun* ser positivt på möjligheten att regeringen bemyndigas att utfärda före-

skrifter om undantag, då det anses vara uppenbart att regelverket behöver anpassas för att samhället i en situation liknande den som uppstod under hösten 2015 ska kunna kraftsamla för att klara olika åtaganden. *Växjö kommun* anser att förslaget är välbehövligt och tydligt motiverat. *Barnombuds- mannen* är positiv till förslaget och att beredskapen för en jämförelsevis stor tillströmning av asylsökande höjs.

Bland de remissinstanser som är positiva är det flera som anser att regeringen borde gå längre och föreslå ett utökat bemyndigande som omfattar fler situationer. *Boverket* menar att det är problematiskt att utforma bemyndigandet snävt så att det endast avser asylsökande. *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) anser att bemyndigandet måste omfatta boenden för ensamkommande barn och att definitionen av vilka grupper som avses ska förtydligas så att avgränsningen inte blir för snäv. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Trafikverket*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Sveriges Byggindustrier* anser att bemyndigandet även bör omfatta andra krisliknande situationer. *Stockholms kommun* framhåller att det som normalt kännetecknar en extraordinär händelse är att den inte är förutsägbar och att den föreslagna avgränsningen är för snäv för att vara ändamålsenlig. *Göteborgs kommun* anser att definitionen av enkla byggnader innebär att möjligheten att besluta om föreskrifter kommer att vara mycket begränsad.

Det bör framhållas att en del av de remissinstanser som i stort är positiva till förslaget även lämnar detaljsynpunkter och argumenterar för att bemyndigandet bör begränsas jämfört med promemorians förslag, exempelvis avseende tiden under vilken åtgärder ska få vidtas.

Bland de remissinstanser som är uttalat negativa och avstyrker förslaget bör nämnas *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Sveriges advokatsamfund*. Dessa remissinstanser anser att förslaget är svårt att tolka, att konsekvenserna inte går att bedöma och att svårigheterna att anordna boenden bör kunna lösas på annat sätt, t.ex. genom att förstärka nuvarande förvaltningsstruktur. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser vidare att bemyndigandet gör det möjligt att frånga de demokratiska processer som plan- och bygglagen, förkortad PBL, utgår från. *Sveriges advokatsamfund* anser att det är lämpligare om åtgärder för att underlätta byggandet av asylboenden m.m. möjliggörs genom materiella ändringar i PBL i stället för att regeringen ges ett alltför generellt utformat bemyndigande. Enligt samfundets mening kan föreskrifter som medför oproportionella följder komma att meddelas av regeringen. Vidare anses det vara alltför otydligt när bemyndigandet får användas. *Transportstyrelsen* menar att konsekvenserna är svårbedömda och otillräckligt utredda. *Mölnåls kommun* menar att förslaget ger ett nästan obegränsat mandat till regeringen och att avgränsningen är oklar. Kommunen instämmer dock i att det bör finnas möjlighet att meddela föreskrifter om undantag. *Folkhälsomyndigheten* anser att tillfälliga undantag endast ska inriktas mot ankomstboenden i en akut situation, men inte anläggningsboenden för längre boendetid eller undervisningslokaler för barn. Enligt myndigheten finns det risk för att föreslagna undantag motverkar eller strider mot miljö kvalitetsmål, folkhälsomål samt barnkonventionen.

Många remissinstanser – såväl positiva som negativa sådana – anser att den varaktighet för åtgärderna som promemorian uttalar sig om, nämligen 15 år, är alltför lång. Bland dem kan nämnas *Svea hovrätt (Mark-*

och miljööverdomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Försvarsmakten, Arbetsmiljöverket, Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Söderköpings kommun och Sjöbo kommun. Länsstyrelsen i Skåne län befarar att det finns en risk för att människor får bo med låg standard under oacceptabelt lång tid om varaktigheten tillåts vara 15 år och att barn riskerar att få tillbringa hela sin uppväxt i en miljö som inte uppfyller de krav som normalt ställs på en godtagbar livsmiljö. Myndigheten för delaktighet, Riksantikvarieämbetet, SKL, Mölndals kommun och Upplands Väsby kommun föreslår en längsta tid om fem år. Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Strängnäs kommun föreslår tio år, medan Folkhälsomyndigheten anser att undantag bara bör medges för några månader i taget. Sveriges Byggindustrier anser att undantag ska kunna ges för högst fem år med en möjlighet att förlänga tiden med ytterligare fem år. Sveriges advokatsamfund anser att undantagsmöjligheterna ska begränsas till tre år, med möjlighet för regeringen att utfärda nya föreskrifter om behovet kvarstår. Myndigheten för delaktighet anser att undantag från egenskaps- och utformningskrav endast kan medges under en klart avgränsad varaktighet eftersom dessa krav är särskilt viktiga för att minska risker för människors hälsa, säkerhet, trygghet och möjlighet till delaktighet.

Flera remissinstanser uttalar sig i frågan om vilka delar av PBL som ska omfattas av bemyndigandet. SKL anser att bemyndigandet bör ge utrymme för ett annorlunda avgiftsuttag och därför även bör omfatta 12 kap. 10 § PBL. Sveriges advokatsamfund anser att bemyndigandet inte ska möjliggöra undantag från bygglovsplikten, eftersom detta kan medföra att det inte kommer att fattas ett överprövningsbart beslut, eller att undantaget i vart fall begränsas till fall där det saknas motstående enskilda intressen. Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen) anser att bemyndigandet inte ska ge rätt att begränsa kravet på dels certifierade kontrollansvariga, dels slutbesked. Länsstyrelsen i Västra Götalands län avstyrker förslaget att möjliggöra undantag från 9 kap. 25 § PBL eftersom den enskilde behöver kunna bevaka sina intressen. Upplands Väsby kommun anser att det är tveksamt att låta undantagen omfatta 10 kap. PBL. Föreskrifter om undantag bör enligt kommunen inte gälla sådana byggnader och områden som avses i 8 kap. 13 § PBL. Mölndals kommun anser att undantagen inte bör avse större åtgärder som mark- och rivningsarbeten. Sjöbo kommun framhåller att det finns sakliga skäl för att ställa krav på ventilation och brandsäkerhet, liksom ett visst mått av tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Strängnäs kommun anser att möjligheten att ta bort kraven på bygglov endast bör användas för mycket enkla åtgärder på statlig eller kommunal mark utanför tätbebyggda områden. Kommunen motsätter sig att föreskrifterna ska kunna innebära en skyldighet för kommunen att ge tidsbegränsade lov och anser att detta enbart ska vara en möjlighet. Katrineholms kommun anser att det är fel att göra undantag från de allmänna intressena när det gäller boenden för asylsökande.

Remissinstanserna påpekar i sammanhanget att miljöbalkens system för riksintressen hänger nära samman med PBL och att lokaliseringsprövningen sker i antingen planprocessen eller bygglovsprövningen. Försvarets radioanstalt och Försvarsmakten anser att bemyndigandet inte bör omfatta undantag från bestämmelserna om riksintressen eftersom

det kan försvåra verksamhet som t.ex. skjutningar med grovkalibrig ammunition, militär flygverksamhet och signalspaning eller annat nyttjande av tekniska system. Försvarsmakten anser att även ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enklare byggnadsverk kan medföra risk för påtaglig skada på riksintresset för totalförsvaret. *Totalförsvarets forskningsinstitut* framhåller att krisberedskap och totalförsvarsaspekter bör beaktas även i ett läge då tillströmningen av asylsökande är omfattande. *Sameetinget* anser att tinget måste ges möjlighet att bevaka de områden av riksintressen för rennäringen som är utpekade för varje sameby.

När det gäller den lokaliseringssprövning som ska ske enligt 2 kap. PBL påpekar remissinstanserna även att exempelvis prövningen av hälsa och säkerhet sker i planprocessen eller bygglovsärendet. *Transportstyrelsen* framhåller att ett undantag från kravet på detaljplan riskerar att innebära att miljöbedömningar inte görs. *Strålsäkerhetsmyndigheten* påpekar att exponering för radon och gammastrålning kan utgöra en hälsorisk. *Folkhälsomyndigheten* anser att lägre krav än normalt avseende buller, luftkvalitet, hygien och hälsa inte är acceptabla i boenden där människor ska bo under flera månader eller t.o.m. flera år.

Trafikverket framhåller att det inte är lämpligt att boenden lokaliseras i vägars eller järnvägars direkta anslutning. Vid anläggningsboenden där personer bor en längre tid bör det finnas sovrum som uppfyller gällande bullerriktlinjer, även om boendet inte gör det i övrigt. *Riksantikvarieämbetet* anser att om det rör ändring av byggnader med kulturvärden bör möjligheten att återställa byggnaden ingå som en viktig faktor vid bedömningen av vad som är en acceptabel risk för kulturmiljön.

Stockholms universitet (juridiska fakulteten) ifrågasätter om bemyndigandet behöver omfatta mer än nybyggnad av enkla byggnadsverk, bl.a. eftersom komplicerade byggnadsverk i regel innebär större konsekvenser för natur- eller kulturmiljö.

Behovet av samordning med annan lagstiftning påtalas av flera remissinstanser, bl.a. *Folkhälsomyndigheten*. Enligt myndigheten kan detta få till följd att en verksamhet som tillåts enligt PBL senare förbjuds eller föreläggs med kostsamma åtgärder enligt miljöbalken. Myndigheten anser att det behöver klargöras hur uttrycket *oacceptabla risker för människors hälsa* förhåller sig till *olägenhet för människors hälsa* i miljöbalken samt föreslår att det ska införas en anmälningsplikt enligt miljöbalken för asylboenden. *Arbetsmiljöverket* gör bedömningen att det finns en risk för att de omfattande undantagen från kraven i PBL kan leda till arbetsmiljöbrister, t.ex. när det gäller arbetsplatsens utformning, belastningsergonomi, tillgänglighet och utrymning. *Fastighetsägarna i Sverige AB* efterfrågar ett helhetsgrepp och anser att det även krävs undantag från miljöbalkens system för riksintressen, arbetsmiljöregler samt regler inom skatteområdet. *Västerviks kommun* påtalar vikten av att en förhandsprövning sker, eftersom det är en svår och resurskrävande uppgift att rätta brister under pågående verksamhet. *Boverket* anser att strandskyddsfrågan är nära kopplad till lokaliseringssprövningen i PBL och att det bör övervägas att införa en undantagsbestämmelse i förhållande till vissa bestämmelser i miljöbalken.

Flera remissinstanser pekar på vikten av att kommunen behöver känna till vad som händer i kommunen. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* respektive *Skåne län* anser i linje med detta att föreskriften bör innehålla

krav på anmälningsplikt eftersom kommunerna behöver få information om byggnadens utformning, lokalisering, när ärendet startat och vilka tidsfrister som gäller. *Arbetsmiljöverket* menar att kommunerna kan komma att förlora insyn över hur mark och byggnader i kommunen används. Det kan försvåra för planering av övrig verksamhet som åligger kommunen, t.ex. att anordna skolgång och omsorg. *Stockholms kommun* framhåller att kommunen har ett behov av insyn för att bl.a. kunna planera och tillhandahålla olika former av kommunal service. *SKL* anser att det bör vara i ytterst få fall som det är lämpligt att helt undanta åtgärder från både bygglov och teknisk kontroll. Om så sker måste byggnadsnämnden informeras om åtgärden på annat sätt.

Några remissinstanser påpekar behovet av att värna statens intressen. *Statens energimyndighet* betonar vikten av att eventuella föreskrifter utformas så att det inte medför oönskade konsekvenser för staten. *Trafikverket* anser att samråd ska krävas, inför regeringens beslut om föreskrifter, då boenden planeras på platser eller i lokaler som tidigare inte varit avsedda för sådan verksamhet om etableringen lokaliseras invid statlig väg eller järnväg alternativt invid anläggning av riksintresse för samtliga fyra trafikslag. Även *Försvarsmakten* pekar på behovet av samråd.

Flera remissinstanser har synpunkter på den lagtekniska utformningen. *Försvarets materielverk* anser att skyddet för riksintresset för totalförsvaret skulle bli tydligare om det kommer till uttryck direkt i lagtexten. *Försvarsmakten* och *Mölnbalds kommun* anser att det ska framgå att de åtgärder som kan tillåtas ska vara temporära. *Stockholms universitet (juridiska fakulteten)* anser att det bör övervägas om den proportionalitetsbedömning som regeringen ska göra i stället bör framgå av lagtexten, t.ex. att föreskrifter om undantag inte får göras mer omfattande än vad som är motiverat med hänsyn till förutsättningarna vid tidpunkten när föreskrifter meddelas. *Kungl. Tekniska högskolan* anser att det behöver framgå av lagtexten att föreskrifterna ska vara begränsade i tiden, eftersom det finns skäl för regeringen att efter viss tid tvingas ta ett nytt beslut grundat på erfarenheterna av det undantag som gällt. *Länsstyrelsen i Stockholms län* respektive *Västra Götalands län* samt *Stockholms universitet (juridiska fakulteten)* anser att det är viktigt att den tillåtna tiden tydligt framgår av föreskriften. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Transportstyrelsen* anser att det är angeläget att det förtydligas vad kravet på proportionalitet innebär.

Remissinstanserna har även uppmärksammat några anslutande frågor. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att begränsningen av bemyndigandet till att gälla endast boenden för asylsökande är rimligt, men att det förutsätter att regeringen arbetar vidare med andra åtgärder för att säkerställa att behovet av bostäder kan tillgodoses. *Barnombudsmannen* anser att det bör tydliggöras att en barnkonsekvensanalys utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter ska göras i förhållande till boenden för asylsökande barn och barnfamiljer som inrättas med stöd av bemyndigandet.

Skälen för regeringens förslag

Inledning och bakgrund

Antalet asylsökande 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 asylsökande tvingades sova utomhus då Migrationsverket inte kunde garantera tak över huvudet för dem som sökte sig till Sverige. Både Boverket och Länsstyrelsen i Stockholms län framförde till regeringen att det fanns behov av regeländringar inom plan- och byggområdet för att klara av arbetet med flyktingsituationen. Myndigheterna föreslog bl.a. att regeringen bör ges möjlighet att meddela föreskrifter som innebär undantag från vissa bestämmelser i PBL (dnr N2015/08247/PBB resp. N2015/07912/PBB).

En rad åtgärder vidtogs för att hantera situationen och i januari 2016 kunde en minskning av antalet asylsökande till Sverige konstateras.

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 på kort tid anordna boende om ett stort antal asylsökande kommer till Sverige kan det därmed vara svårt att hantera situationen inom ramen för de ordinarie reglerna i PBL.

Mot denna bakgrund utarbetades inom Regeringskansliet promemorian Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande. I promemorian 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.

Det finns skäl för att föreslå ett bemyndigande

De åtgärder som regeringen har vidtagit, däribland tillfälliga id- och gränskontroller och den nya tillfälliga asyllagstiftningen, har tillsammans med politiska förändringar inom EU och i andra länder gjort att färre personer nu söker asyl i Sverige. Omständigheterna är nu inte sådana att det finns behov av föreskrifter om undantag från de ordinarie bestämmelserna i PBL för att boenden för asylsökande ska kunna tillhandahållas. Det kan därför ifrågasättas om det finns behov av ett sådant bemyndigande som föreslås i promemorian.

Erfarenheterna från hösten 2015 visar att samhället inte var tillräckligt rustat för att klara en sådan situation. Som anförts ovan kunde under enskilda nätter inte ens tak över huvudet erbjudas dem som anlände till Sverige. Enligt Boverket har det även förekommit att kommuner mer eller

mindre tvingades agera i strid med PBL för att kunna hantera den uppkomna situationen. Det är därför rimligt att regleringen anpassas så att samhället bättre kan möta de utmaningar som ställs om en liknande situation skulle uppstå i framtiden. Regeringen värnar rätten att söka asyl och lagstiftningen bör vara anpassad så att Sverige kan klara av en extraordinär situation i vårt närområde eller någon annanstans.

Ett starkt argument för att gå vidare – trots att det för närvarande inte krävs extraordinära åtgärder för att hantera situationen – och föreslå en anpassning av PBL är att inte riskera att hamna i samma situation som under hösten 2015 igen. I stället är det utifrån de lärdomar och erfarenheter som berörda instanser har fått från den situationen som en lämpligt avgränsad lagstiftning bör utformas. Regeringen anser därför att det finns skäl att föreslå ett bemyndigande i PBL så att undantag kan göras från den gällande regleringen i händelse av tillströmning av asylsökande.

Regeringen håller inte med de remissinstanser, bland dem *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Sveriges advokatsamfund* som på en övergripande nivå anfört att förslaget skulle strida mot demokratiska principer och vara alltför omfattande. PBL är en omfattande lagstiftning som förutsätter att olika intressen ska vägas mot varandra, exempelvis den enskildes intresse av att bebygga sin mark, kommunens intresse av att aktivt planera för en sammanhållen markanvändning och statens intresse av att värna de statliga intressena. 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. För att på ett ändamålsenligt sätt väga intressena mot varandra finns bestämmelser om prövning genom detaljplan och bygglov. Genom dessa institut får markägare, grannar, staten och andra intressenter komma till tals när samhället med kommunen som första instans beslutar om hur marken ska användas.

Förslaget om ett bemyndigande handlar främst om förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Ett omfattande bemyndigande innebär en möjlighet för regeringen att under en begränsad tid, i händelse av tillströmning av asylsökande, anpassa regelverket för att på ett ändamålsenligt sätt möjliggöra att asylboenden snabbt kan inrättas. Vid utformningen av en sådan föreskrift om undantag krävs att regeringen genomför en noggrann analys utifrån regeringsformen, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som gäller som lag i Sverige, och de EU-rättsakter och konventioner som är relevanta för markanvändning och byggnaders konstruktion. Regeringen föreslår således att bemyndigandet på en övergripande nivå listar de bestämmelser i PBL som behöver anpassas om det är nödvändigt för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas.

Som utvecklas nedan finns det dock skäl att dels utifrån de synpunkter som remissinstanserna för fram, dels mot bakgrund av de övriga åtgärder som regeringen vidtar på området, begränsa bemyndigandet jämfört med vad som föreslås i promemorian.

Gällande rätt och erfarenheterna från hösten 2015

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 den 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 är fullt anpassade till de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för 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, för 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).

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 annars 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. Enligt bemyndigandet får regeringen 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 ska vara begränsade i tiden, dvs. de åtgärder som kan undantas från de ordinarie kraven ska vara av temporär natur. I förarbetena framhålls bl.a. att de byggnader, anläggningar och andra åtgärder som kan medges enligt undantagsbestämmelserna 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 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 *ankomst-*

boende (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 (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 utlänning 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

Som framgår ovan instämmer regeringen i den bedömning som görs i promemorian att det kan vara svårt att med tillräcklig skyndsamhet tillgodose behovet av boenden för asylsökande inom ramen för de ordinarie reglerna i PBL, om ett stort antal söker sig till Sverige. Många remissinstanser argumenterar för att ett bemyndigande som tar sikte på extraordinära situationer borde utökas till att antingen omfatta kommunernas mottagande av ensamkommande barn, eller t.o.m. att bemyndigandet borde kunna omfatta andra situationer, exempelvis miljökatastrofer. Regeringen anser dock inte att det nu aktuella bemyndigandet bör göras vidare än vad som föreslås i promemorian. Den föreslagna begränsningen medför i praktiken att den som vidtar eller beställer en åtgärd kommer att vara den verksamhetsutövare som också ingår ett avtal med Migrationsverket. Även om en åtgärd får vidtas i strid med de ordinarie bestämmelserna i PBL kommer samhället att ha möjlighet att genom avtalet utöva kontroll över hur verksamheten sköts. I avtalet kan parterna komma överens om t.ex. boendestandard i det enskilda fallet. Ett bemyndigande som omfattar andra situationer får beredas i ett annat sammanhang.

Regeringen bör mot denna bakgrund få meddela föreskrifter om undantag från vissa av de ordinarie bestämmelserna i PBL, i de fall som 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. I det följande redogörs för övervägandena om bemyndigandets närmare avgränsning.

När ska bemyndigandet kunna användas?

Regeringen föreslår, i likhet med förslaget i promemorian, att bemyndigandet ska kunna användas när 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. 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. Statistiken visar att antalet asylsökande i Sverige de senaste 25 åren legat på från ett par tusen per år i mitten av 1990-talet upp till som mest ca 40 000 under 2000-talet, men att det vid sidan av detta finns två tydliga toppar, dels 1992 med över 80 000, dels 2015 då över 160 000 asylsökande kom till Sverige.

Det tar tid att anordna nya boenden. För att behovet av boenden ska kunna tillgodoses om behovet ökar kan det vara nödvändigt att samhället förbereder eller 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. Regeringen håller alltså inte med *Sveriges advokatsamfund*, som argumenterar för att bemyndigandet enbart ska kunna användas utifrån en analys av hur stor tillströmningen har varit. 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.

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. Detta betyder att det inte är tillräckligt att bedöma hur tillströmningen av asylsökande har varit eller förväntas bli. Först i en situation när boenden inte finns tillgängliga eller kan anordnas i tillräcklig utsträckning inom ramen för de ordinarie reglerna bör bemyndigandet vara tillämpligt.

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 och ändamålsenliga boenden kan ordnas med tillämpning av de ordinarie bestämmelserna i PBL bör kravet på nödvändighet sätta gränsen för när bemyndigandet inte längre kan tillämpas.

Åtgärdernas varaktighet

Det är viktigt att skilja på frågan om när och under vilken tid som bemyndigandet kan tillämpas och frågan om under vilken tid som åtgärderna ska få bestå.

Regeringen delar den bedömning som görs i promemorian att de åtgärder som kan undantas från de ordinarie reglerna ska vara begränsade i tiden. 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. Kommunerna har även en stark ställning när det handlar om möjligheten att påverka hur enskilda byggnader ska utformas och lokaliseras. 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 en extraordinär situation, 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.

I promemorian uttalas att en absolut längsta tillåtlighet av de åtgärder som vidtas med stöd av bemyndigandet bör vara 15 år. Som framgår av redogörelsen för remissynpunkter är det ett stort antal av remissinstanserna som är kritiska mot det uttalandet, såväl annars positiva som negativa instanser. Regeringen anser att det är viktigt att åtgärder av mer permanent karaktär prövas enligt PBL:s ordinarie processer och instämmer i att åtgärdernas tillåtna varaktighet bör begränsas jämfört med promemorians förslag.

Regeringen håller också med de remissinstanser, bland dem *Myndigheten för delaktighet*, som argumenterat för en kortare varaktighet utifrån omsorg om dem som kommer att bo i boenden som inrättas med stöd av bemyndigandet. Det betyder att föreskrifter om undantag bör inriktas på att kunna omhänderta den mer akuta fasen av en kraftig tillströmning av asylsökande.

Som några remissinstanser har anfört bör det redan av lagtexten framgå hur lång tid som en åtgärd får pågå med stöd av en föreskrift om undantag. Regeringen föreslår att en föreskrift om undantag inte ska få avse åtgärder som pågår under längre tid än tre år. En begränsning av åtgärdernas varaktighet innebär att påverkan på den kommunala självstyrelsen och då särskilt det kommunala planmonopolet blir mindre. Det är dessutom sannolikt att en föreskrift om undantag kan göras mer materiellt långtgående om den avser åtgärder med kortare varaktighet. En åtgärd som ska finnas på plats under ett flertal år bör utformas med sedvanlig hänsyn till enskilda och allmänna intressen, medan undantag bör kunna göras för åtgärder som endast pågår under en kortare tid. Enligt regeringens uppfattning bör tre år vara en tillräckligt lång tid för att kunna hantera en extraordinär situation samtidigt som eventuella olägenheter för motstående intressen därigenom begränsas.

Ett sådant ställningstagande ska också ses mot bakgrund av att regeringen vidtar andra åtgärder på plan- och byggområdet för att hantera den allmänna bristen på bostäder. Exempelvis har regeringen aviserat en proposition om tidsbegränsade bygglov för flyttbara bostäder. Enligt förslagen i den lagrådsremiss som regeringen har beslutat om i frågan kommer det att finnas möjligheter för kommunerna att bevilja tidsbegränsade bygglov för bostäder, t.ex. utan föregående detaljplan, när det är lämpligt (dnr N2017/01025/RS). Sådana bostäder kommer att kunna användas av såväl Migrationsverket för asylsökande, av nyanlända som blir kommunmedlemmar liksom av övriga samhällsmedborgare.

Tiden som medges för en åtgärd bör vara oberoende av den tid under vilken föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet är i kraft. 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 åtgärden fastställas i föreskriften. Även om regeringens föreskrifter om undantag upphör att gälla bör åtgärden således kunna finnas kvar under 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 de ordinarie

bestämmelserna i PBL. I detta ligger även att PBL:s sanktionssystem blir tillämpligt. Situationen blir densamma som vid ett tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 33 § PBL.

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 de är tillämpliga. Därigenom kan byggherren förutse vilka krav som kommer att gälla vid prövningstillfället redan när denne överväger att vidta en åtgärd som annars t.ex. 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 pågår under en bestämd tid, exempelvis ett år. Det bör i sammanhanget påpekas att det inte finns någonting som hindrar att regeringen – om omständigheterna alltså är sådana att bemyndigandet kan tillämpas – beslutar om en ny föreskrift när tiden löper ut.

För åtgärder som är av helt tillfällig karaktär, t.ex. ankomstboenden eller tältförläggningar, bör föreskrifterna normalt begränsa varaktigheten till väsentligt kortare tid än de tre år som lagtexten ger utrymme för.

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 om hand asylsökande som kommit till Sverige. Åtgärderna 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. Detta utvecklas nedan.

Hur ska åtgärderna få genomföras?

I promemorian föreslås att föreskrifter om undantag i första hand ska avse ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk. Några remissinstanser kritiserar att det alls ska finnas möjlighet att föreskrifterna ska kunna omfatta nybyggnad av annat än 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.

Det är lämpligt att bemyndigandet gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om undantag för nybyggnad av tillfälliga tältförlägg-

ningar 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.

Ovan framgår att regeringen föreslår att den tillåtna varaktigheten av åtgärderna begränsas till tre år och att bemyndigandet därmed inriktas på kortsiktiga åtgärder vid en extraordinär situation. En följd av detta blir att det inte kommer att finnas ekonomiska förutsättningar för myndigheter eller enskilda att med stöd av dessa föreskrifter uppföra mer varaktiga konstruktioner. Bemyndigandet bör därför inte ge utrymme för nybyggnation av annat än enkla byggnadsverk.

Uttrycket *ändring av en byggnad* finns definierat 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 uttrycket 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 uttrycket *ändring av byggnadsverk*.

Uttrycket *enkel byggnad* används sedan tidigare i PBL (10 kap. 14 § PBL). Det 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. Uttrycket *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.

Vilka undantag från PBL bör föreskrifterna kunna omfatta?

Bemyndigandet kan antingen ges en generell utformning eller innehålla en uppräknig av vissa bestämmelser i PBL. I promemorian övervägs ett mycket brett bemyndigande som skulle kunna utformas med 16 kap. 14 § PBL som förebild. Ett så pass brett bemyndigande bedöms som alltför långtgående, bl.a. med hänvisning till att den särskilda bestämmelsen i 15 kap. 6 § regeringsformen om krig och krigsfara låg till grund för det bemyndigandet. Regeringen delar den bedömningen och anser att bemyndigandet, i likhet med vad som gäller för naturhändelser med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom, bör begränsas till de bestämmelser som behöver omfattas, om än på en övergripande nivå.

Främst 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 uppstod 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 ankostboende under några veckors tid. I vissa fall sätts det även 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.

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 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 (10 kap. 2 § PBL). I en brådskande situation kan det visa sig nödvändigt att vidta åtgärder i strid med 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 och enskilda intressen och 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 detaljplan och bygglov eller inte. Den som påverkas av en åtgärd kan därför initiera ett tillsynsärende. Det är tänkbart att regeringen kan ha skäl för att meddela föreskrifter som innebär att kraven helt eller delvis inte behöver vara uppfyllda. I denna del innebär dock förslaget att undantagsmöjligheterna begränsas till att avse de allmänna intressena. I sammanhanget kan det 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 det konstateras att en kommun redan i dag kan bortse från vissa 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).

En lång rad remissinstanser argumenterar på detaljnivå för att bemyndigandet i olika delar bör inskränkas jämfört med promemorians förslag. Särskilt argumenterar de olika försvarsmyndigheterna för att kravet på bygglovsprövning inte kan tas bort eftersom det är genom den prövningen som mark- och vattenområden som är av betydelse för totalförsvaret skyddas mot åtgärder som motverkar intresset (jfr 2 kap. 2 § och 9 kap. 31 § PBL och 3 kap. 9 § miljöbalken). Regeringen konstaterar att försvarsintresset väger mycket tungt vid utformningen av föreskrifter om undantag. Det är möjligt att det i en extraordinär situation som har föranlett omfattande tillströmning av asylsökande är så att totalförsvarets intressen gör sig gällande i större utsträckning än annars. Regeringen håller därför med försvarsmyndigheterna om att även t.ex. nybyggnation av enkla byggnadsverk skulle kunna innebära negativ påverkan på totalförsvarets intressen, om boenden för asylsökande t.ex. lokaliseras till platser där de boende riskerar att störas av försvarets verksamhet vilket skulle kunna leda till att försvarsverksamheten hindras. Sådana föreskrifter om undantag som påtagligt kan motverka totalförsvarets intresse ska enligt regeringen inte meddelas.

Sveriges advokatsamfund argumenterar för sin del för att bemyndigandet ska begränsas till att inte omfatta bygglov när enskilda intressen ris-

kerar att påverkas eftersom överprövningsbara beslut då inte kommer att fattas. Regeringen anser att dessa invändningar är relevanta och viktiga. Frågorna måste också bedömas med stor noggrannhet när föreskrifter om undantag ska utformas. Oavsett hur bemyndigandet är utformat kan regeringen inte inskränka rätten till domstolsprövning när väsentliga enskilda intressen påverkas. Sverige är enligt artikel 13 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som gäller som lag i Sverige, skyldigt att se till att effektiva rättsmedel finns. Det är naturligt att en förhandsprövning och inte enbart tillsynsprövning sker om åtgärderna är relativt långvariga. Även i extraordinära situationer ska regeringen värna de olika statliga intressena som skyddas enligt miljöbalken. Regeringens bedömning är dock att det inte är möjligt att begränsa bemyndigandet utifrån alla de aspekter som kommer att bli relevanta när föreskrifter om undantag ska utformas. I praktiken kommer det att handla om att föreskrifter utformas med noggrannhet. Ett undantag kan exempelvis begränsas geografiskt och vikten av grannars intressen påverkas naturligtvis av åtgärdens omfattning och varaktighet.

Regeringen delar inte SKL:s uppfattning att bemyndigandet även bör omfatta möjligheten att göra undantag från 12 kap. 10 § PBL, dvs. att en avgift inte får överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser. Bestämmelsen ger kommunerna vida ramar att själv konstruera sina taxor, men enligt regeringens uppfattning bör utgångspunkten alltså vara att verksamheten inte ska generera ett överskott.

I promemorian föreslås att bemyndigandet ska omfatta detaljplanekravet (4 kap. 2 § PBL). Bemyndigandet ger dock redan genom hänvisningen till 9 kap. möjlighet för regeringen att föreskriva om undantag som medför att en lovpliktig åtgärd kan uppföras utan föregående detaljplan (9 kap. 31 § PBL), eller att en åtgärd kan uppföras utan lovprövning eller i strid med gällande detaljplan (9 kap. 30 § PBL). Bemyndigandet bör inte ta sikte på detaljplanekravet som sådant när åtgärderna är avsedda att pågå under begränsad tid.

Sammanfattningsvis bör bemyndigandet, i enlighet med förslaget i promemorian, möjliggöra undantag från att hänsyn ska tas till de allmänna intressena enligt 2 kap., krav på byggnader i 8 kap., bestämmelser om bygg-, rivnings-, och marklov i 9 kap. och bestämmelser om bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap.

Föreskrifter om undantag ska vara proportionella

Ju fler asylsökande som i en extraordinär situation 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 göras för att hantera en extraordinär situation i fråga om asylsökande har således ett nära samband med utvecklingen i omvärlden och vilken effekt denna utveckling får på antalet som söker sig till Sverige.

Kravet på proportionalitet innebär att regeringen behöver utforma föreskrifterna med hänsyn till situationen. Föreskrifter som innebär omfattande undantag som kan komma att hamna i konflikt med enskilda och allmänna intressen ska således endast meddelas i de fall det är befogat

från allmän synpunkt, t.ex. vid en situation när samhället inte på annat sätt kan anordna akuta boenden för asylsökande.

Föreskrifter som innebär undantag från de ordinarie reglerna bör inte göras mer 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 nogga 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 synpunkt. Det gäller även undantag som gör det möjligt att bygga utan sedvanlig 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.

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 den kan användas för bostadsändamål i dag. Även om lokaliseringen kan vara olämplig i förhållande till ett visst allmänt intresse enligt 2 kap. PBL kan det alltså finnas fall där regeringen bör kunna meddela föreskrifter som innebär att dessa krav inte behöver tillämpas. Det bör emellertid inte komma i fråga att regeringen meddelar föreskrifter som innebär oacceptabla risker för människors hälsa, säkerhet eller miljön, vilket bygger på synsättet att vissa små risker ofta måste accepteras, eftersom det sällan är möjligt att helt utesluta riskerna. Uttrycket *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. När det gäller områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar bör föreskrifter om undantag över huvud taget inte komma i fråga när det gäller åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

I kravet på proportionalitet ligger även 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.

Samordning med annan lagstiftning

Ett stort antal remissinstanser pekar på behovet av samordning med annan lagstiftning. Som nämns ovan kommer regeringen att behöva ta hänsyn till bl.a. flera internationella konventioner 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 därför utformas med hänsyn till att oproportionella konsekvenser i vissa fall kan komma att uppstå om försvarsmyndigheternas synpunkter inte inhämtas.

Regeringen bedömer att frågan om samordning med relevant lagstiftning bör hanteras i samband med att en föreskrift utformas. Det är inte möjligt att inom ramen för detta lagstiftningsärende göra generella bedömningar och gränsdragningar som på ett heltäckande sätt svarar mot de överväganden som krävs vid utarbetandet av enskilda föreskrifter.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 15 juni 2017.

Promemorians 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.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bland dem *Sveriges advokatsamfund*, *Mölnbals kommun* och *Stockholms kommun* har invändningar mot att föreskrifterna ges retroaktiv verkan.

Skälen för regeringens förslag: Migrationsverkets prognos från april 2016 indikerade att det kunde förväntas komma mellan 40 000 och 100 000 asylsökande under 2016, vilket innebar att antalet som avsåg att söka asyl i Sverige antogs ligga kvar på nivåer som är höga, sett ur ett historiskt perspektiv. Promemorian utgår därmed från att situationen svårigen kunde hanteras inom ramen för de ordinarie reglerna i PBL och att den nya bestämmelsen borde 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 bedömdes en lämplig tidpunkt för ikraftträdandet vara den 1 januari 2017.

Som redogjorts för ovan är situationen inte längre densamma. Det finns inte skäl för att bereda detta lagstiftningsärende med samma skyndsamhet som förutsattes när promemorian remitterades. Lagändringarna bör med hänsyn till detta träda i kraft den 15 juni 2017.

Det finns inte heller skäl för att ge förslaget retroaktiv verkan. I stället bör bemyndigandet användas i förväg om det blir nödvändigt. Syftet med förslaget är att kommuner och andra inte ska hamna i en situation där lagstiftningen inte kan följas för att boenden snabbt ska kunna anordnas.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för staten

Genom det föreslagna 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 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 viss 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 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. 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). Beroende på hur föreskrifterna om undantag utformas 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. efter-

som 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 är det inte möjligt att fullt ut bedöma vilka konsekvenser som kan komma att uppstå för staten i praktiken till följd av lagändringen.

6.2 Konsekvenser för kommunerna

De konsekvenser som kan uppstå för kommunerna till följd av lagändringen hänger samman med hur regeringen använder bemyndigandet, men de avvikande föreskrifter som kan komma att meddelas kan 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 skulle besluta att vissa åtgärder kan genomföras utan föregående 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 4 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. Föreskrifterna kan behöva avgränsas i vissa avseenden, t.ex. till statligt ägda fastigheter och byggåtgärdens avstånd till närmaste grannar.

Även om regeringen meddelar föreskrifter om vissa undantag från kravet på bygglov m.m. kommer byggnadsnämnden att ha kvar rollen som tillsynsmyndighet enligt PBL. Skulle regeringen helt undanta en viss åtgärd från kravet på kommunal förprövning kan byggnadsnämnden således i många fall gripa in i efterhand genom tillsyn mot sådana åtgärder som kan anses olämpliga från kommunal synvinkel. Möjligheten att gripa in begränsar därmed 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 den byggsanktionsavgift som en eventuell överträdelse 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 hälsoskyddsnämnden. 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. Däremot 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 är det inte möjligt att fullt ut bedöma vilka konsekvenser som kan komma att uppstå för kommunerna till följd av lagändringen.

Ett bemyndigande av det slag som föreslås kan 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 asylsökande är det mycket angeläget att samhället kan vidta de åtgärder som behövs för att göra det möjligt att snabbt kunna anordna boenden 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.

6.3 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 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 tillhandahålla nya boenden. Det kan t.ex. handla om att det 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 är det inte möjligt att fullt ut bedöma vilka konsekvenser som kan komma att uppstå för företagen i praktiken till följd av lagändringen.

6.4 Konsekvenser för enskilda

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

Enskilda kan i begränsad utsträckning beröras i egenskap av grannar osv. genom att nya anläggningsboenden eventuellt 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).

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, 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 de personer 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 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 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. Det alternati-

vet 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 barnrättsperspektiv kan det 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). Bemyndigandet skulle även kunna användas på ett sätt som innebär ökade risker för barn, t.ex. genom att nya anläggningsboenden kan anordnas i närheten av gator och vägar eller i andra lägen som kan innebära en förhöjd risk för lekande barn. Bemyndigandet skulle också kunna medge undantag från kraven i PBL om att byggnader ska vara lämpliga från hälsosynpunkt, se avsnitt 6.5. Utöver vad som beskrivs där begränsas eventuella risker för barn 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 föreskrifterna om undantag eventuellt skulle kunna ge upphov till från ett barnrättsperspektiv. 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). 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 är det inte möjligt att fullt ut bedöma vilka konsekvenser som kan komma att uppstå för enskilda i praktiken till följd av lagändringen.

6.5 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 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 byggd 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 byggda 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 att byggnader ska vara lämpliga från hälsosynpunkt. Författningsförslaget innebär bl.a. 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. Det nuvarande bemyndigandet har endast använts i begränsad utsträckning (jfr bl.a. 3 kap. 20 § tredje stycket, 22 § samt 27 och 28 §§ PBF). 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 tillgänglighetsaspekterna 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 ryms 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 utformade i förhållande till dessa allmänna intressen. Som nämnts i avsnitt 4 innebär emellertid kravet på att föreskrifterna ska vara proportionella 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 bygglövs (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 förordningen (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 Boverkets byggregler m.m. utesluter inte att miljö- och hälsoskyddsmyndigheten 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 som söker asyl enbart under en begränsad period kommer att vistas 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 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 tillstånd- 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 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.

7 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, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap.,

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

3. bestämmelserna i 9 kap. om bygglov, rivningslov och marklov m.m., och

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

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 ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

I paragrafen, som är ny, 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 4.

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 föreskriftsrätten förutsätter också att det är nödvändigt att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas. Det betyder att det är först i en situation när boenden inte finns tillgängliga eller kan anordnas i tillräcklig utsträckning inom ramen för de ordinarie reglerna som bemyndigandet blir tillämpligt.

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.

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 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 *tredje 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 är i allmänhet bygglovspliktiga och utgörs t.ex. av byggnader eller av 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 undantag från kravet på att kommunen i angivna situationer ska pröva vissa frågor med en detaljplan innan bygglov kan ges.

Enligt den *fjärde punkten* får regeringen meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i 10 kap. om genomförandet av bygg-, rivnings-, och markåtgärder. I 10 kap. finns bl.a. bestämmelser om att en åtgärd inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked och om byggherrars ansvar för att se till att byggnadsarbetena utförs i enlighet med kraven i PBL. I kapitlet 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- och 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 ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 1–4 avser att skydda och främja. Kravet på proportionalitet innebär att regeringen behöver utforma föreskrifterna med hänsyn till situationen. Föreskrifter som innebär omfattande undantag som kan komma att hamna i konflikt med enskilda och allmänna intressen ska endast meddelas i de fall då det är befogat från allmän synpunkt, t.ex. 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 underrätta byggnadsnämnden endast meddelas vid en mycket allvarlig situation. Kravet på proportionalitet innebär vidare att bemyndigandet inte ger stöd för att regeringen meddelar föreskrifter som skulle innebära att en åtgärd kan utföras på ett sätt som medför oacceptabla risker för människors hälsa, säkerhet eller miljön. Inte heller föreskrifter som kan medföra påtaglig skada på ett riksintresse bör komma i fråga.

Vidare får föreskrifter om undantag endast avse ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk. Uttrycken *nybyggnad* och *ändring av en byggnad* finns definierade i PBL (1 kap. 4 §).

Vissa åtgärder som avser nybyggnad kan behöva vidtas redan i det inledande skedet av en omfattande tillströmning av asylsökande, exempelvis nybyggnad av en tältförläggning. Sådana åtgärder ska vara begränsade till att avse enkla byggnadsverk. Uttrycket *enkel byggnad* används sedan tidigare i PBL (10 kap. 14 §). Med uttrycket avses en byggnad 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 §). Uttrycket *enkla byggnadsverk* avser följaktligen sådana enkla byggnader och andra anläggningar vars konstruktion är av så enkelt slag att de exempelvis kan flyttas eller rivs med enkla åtgärder.

Vidare följer av andra stycket att de åtgärder som med stöd av en föreskrift undantas från de ordinarie reglerna i PBL inte får pågå under mer än tre år. Varaktigheten av åtgärderna ska bestämmas i föreskriften. Regeringen kan dock, om förutsättningarna för det fortfarande är uppfyllda, fatta beslut om nya föreskrifter och på så sätt förlänga varaktigheten av en vidtagen åtgärd. Om t.ex. ett anläggningsboende finns kvar när tiden för den åtgärd som har vidtagits med stöd av en föreskrift som meddelats med stöd av bemyndigandet har löpt ut, ska de ordinarie bestämmelserna i PBL tillämpas fullt ut.

Ikraftträdande

Bemyndigandet träder i kraft den 15 juni 2017. Övervägandena finns i avsnitt 5.

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.

Förteckning över remissinstanser

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk, Försvarmakten, Fortifikationsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Folkhälsomyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Socialstyrelsen, Myndigheten för delaktighet, Statens fastighetsverk, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Strålsäkerhetsmyndigheten, Boverket, Statens jordbruksverk, Lantmäteriet, Post- och telestyrelsen, Skogsstyrelsen, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Riksantikvarieämbetet, Statens centrum för arkitektur och design, Sametinget, Arbetsmiljöverket, Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Kungl. Tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Regelrådet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skåne läns landsting, Jämtlands läns landsting, Kronobergs läns landsting, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Jönköpings kommun, Upplands Väsby kommun, Salems kommun, Skurups kommun, Lilla Edets kommun, Mölndals kommun, Södertälje kommun, Uppsala kommun, Växjö kommun, Örnsköldsviks kommun, Söderköpings kommun, Sjöbo kommun, Kils kommun, Kumla kommun, Strängnäs kommun, Lessebo kommun, Hjo kommun, Norbergs kommun, Tanums kommun, Malung-Sälens kommun, Jokkmokks kommun, Oxelösunds kommun, Hylte kommun, Ljusnarsbergs kommun, Vansbro kommun, Robertsfors kommun, Åsele kommun, Katrineholms kommun, Västerviks kommun, Ulricehamns kommun, Hudiksvalls kommun, Älvsbyns kommun, Bodens kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), SmåKom, Amnesty, Barnombudsmannen, Fastighetsägarna i Sverige AB, Flyktinggruppernas riksråd (FARR), Handikappförbunden, Lika Unika, LO, Rädda barnen, Swedavia, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Byggindustrier, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare och Sveriges stadsarkitektförening.

Yttranden utöver remisslistan

Länsstyrelsen i Östergötlands län och en privatperson.