

Promemoria

Anpassade krav för tillfälliga anläggningsboenden

Promemorians huvudsakliga innehåll

Det krävs åtgärder för att snabbt kunna ordna boende för det stora antal asylsökande som har kommit till Sverige på senare tid. Ett sätt att göra detta är att utnyttja befintliga byggnader som inte nödvändigtvis i alla delar svarar mot de höga krav som plan- och bygglagen ställer på byggnader som är avsedda att användas som bostäder under lång tid.

I denna promemoria, som har utarbetats av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet, föreslås ändringar i plan- och byggförordningen som syftar till att underlätta etableringen av tillfälliga anläggningsboenden för Migrationsverkets mottagande av asylsökande.

Ett tillfälligt anläggningsboende bör i detta sammanhang definieras som en byggnad eller en del av en byggnad som under en begränsad tid används för boende i förläggingsform inom ramen för Migrationsverkets mottagande.

De tekniska egenskapskraven på energihushållning och hushållning med vatten och avfall bör inte gälla ett tillfälligt anläggningsboende. Ett tillfälligt anläggningsboende behöver inte heller nödvändigtvis vara försett med hiss.

De tekniska egenskapskraven avseende skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, säkerhet vid användning, skydd mot buller, lämplighet för det avsedda ändamålet samt tillgänglighet och användbarhet bör anpassas till och avsteg från kraven göras i den utsträckning som är skälig i förhållande till åtgärdens art, omfattning och varaktighet.

Även utformningskraven enligt plan- och bygglagen, dvs. att en byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål, att den ska ha en god form-, färg- och materialverkan, och att byggnaden ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga bör anpassas och avsteg göras för att tillräckligt många anläggningsboenden ska kunna etableras. Anpassningar och avsteg som görs ska dock inte få medföra en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet. Boverket bör få meddela föreskrifter om i vilken utsträckning som anpassningar till och avsteg från kraven får göras.

Ändringarna i plan- och byggförordningen föreslås träda i kraft i december 2015.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund.....	3
2	Överväganden och förslag	4
3	Ikraftträdande.....	11
4	Konsekvenser.....	12
4.1	Konsekvenser för staten	12
4.2	Konsekvenser för kommunerna.....	12
4.3	Konsekvenser för företag	13
4.4	Konsekvenser för enskilda	13
4.5	Konsekvenser för miljön	14
Bilaga 1	Författningsförslag	15

1 Bakgrund

Under en tid har antalet asylsökande som söker sig till Sverige ökat dramatiskt. I september 2015 sökte cirka 7 000 personer asyl varje vecka. Det är 4 000 till 5 000 fler per vecka än tidigare under året. Under en vecka under första halvan av oktober 2015 sökte drygt 9 300 personer asyl.

Ökningen av antalet asylsökande medför att den befintliga kapaciteten i Migrationsverkets anläggningsboenden inte räcker till. Regeringen har därför den 9 oktober 2015 uppdragit åt Migrationsverket att, med stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Fortifikationsverket och länsstyrelserna, uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden i form av tält, utifrån bristen på boendeplatser och det behov av sådana som Migrationsverket bedömer finnas. Regeringen har samtidigt uppdragit åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att, i samverkan med Fortifikationsverket och länsstyrelserna, stödja Migrationsverket genom att, på verkets begäran, vidta de åtgärder som krävs för att uppföra och, under en inledande fas om högst sex månader, förvalta de tillfälliga asylboendena. Dessa åtgärder är avsedda att vidtas för att möta det akuta behovet av boendeplatser på kort sikt. Regeringen har därutöver den 8 oktober 2015 uppdragit åt länsstyrelserna att göra en inventering av befintliga lokaler och anläggningar inom respektive län som kan användas för tillfälliga asylboenden.

Situationen innebär ett stort behov av nya anläggningsboenden, både genom nybyggnad och genom att befintliga byggnader används som anläggningsboenden. Om antalet asylsökande fortsätter att vara högt behöver kapaciteten öka snabbt.

Planering och byggande är komplexa processer, där resultatet av samhällets ansträngningar är tänkta att finnas på plats under lång tid. Att det som planeras och byggs ska finnas på plats under lång tid är också en anledning till att dagens regelverk ställer höga krav på det som byggs.

Komplexiteten i processen och de höga kraven innebär att det kan ta lång tid från idé till färdig byggnad. Detta medför att det nuvarande plan- och byggregelverket i vissa avseenden är mindre väl utformat i förhållande till behovet av att snabbt kunna öka kapaciteten av anläggningsboenden, i synnerhet när det är frågan om anläggningsboenden som kan förväntas användas för detta ändamål under en begränsad tid.

Mot denna bakgrund har en arbetsgrupp tillsatts inom Regeringskansliet för att se över regelverket i syfte att göra det lättare att etablera nya tillfälliga anläggningsboenden och därigenom öka kapaciteten inom mottagningsorganisationen. Arbetsgruppen har utarbetat förslagen i denna promemoria. De ändringar som föreslås i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, framgår av bilaga 1.

2 Överväganden och förslag

Kraven på anläggningsboenden bör kunna anpassas vid tillfälliga etableringar

Förslag: Ett *tillfälligt anläggningsboende* ska definieras som en byggnad eller en del av en byggnad som under en begränsad tid används för boende i förläggingsform inom ramen för Migrationsverkets mottagande.

De tekniska egenskapskraven på energihushållning och hushållning med vatten och avfall ska inte gälla ett tillfälligt anläggningsboende. Ett tillfälligt anläggningsboende ska inte heller behöva vara försett med hiss eller annan lyftanordning.

De tekniska egenskapskraven avseende skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, säkerhet vid användning, skydd mot buller samt tillgänglighet och användbarhet ska anpassas till och avsteg från kraven i plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen och tillhörande föreskrifter görs i den utsträckning som är skälig i förhållande till åtgärdens art, omfattning och varaktighet.

Även utformningskraven att en byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål, ha en god form-, färg- och materialverkan och att byggnaden ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska anpassas och avsteg göras. Anpassningar och avsteg som görs får dock inte medföra en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet. Boverket ska få meddela föreskrifter om i vilken utsträckning som Anpassningar till och avsteg från kraven får göras.

Bakgrund och gällande rätt

I 8 kap. plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, finns krav på byggnadsverk m.m. Det gäller bl.a. utformning och tekniska egenskaper. Kraven på en byggnads utformning innebär bl.a. att den ska vara lämplig för sitt ändamål och vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (8 kap. 1 § PBL). Vidare ska ett byggnadsverk, enligt 8 kap. 4 § PBL, ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för det avsedda ändamålet,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, och
9. hushållning med vatten och avfall.

Skillnaden mellan utformningskraven och de tekniska egenskapskraven kan sägas vara att de förra prövas av byggnadsnämnden inom ramen för bygglovet medan det är byggherren som svarar för att bygg-

nadsverket uppfyller de senare kraven. Kravet på tillgänglighet och användbarhet respektive kravet på lämplighet för det avsedda ändamålet finns både som utformningskrav och som tekniskt egenskapskrav.

Kraven i PBL är allmänt hållna, men fylls ut av bestämmelser i 3 kap. PBF. Dessa bestämmelser preciseras sedan ytterligare i Boverkets byggregler (BFS 2011:6), förkortade BBR.

De tekniska egenskapskraven ska uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad och annan ändring av en byggnad än ombyggnad, och så att de med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.

Anläggningsboende är ett samlingsnamn för Migrationsverkets boendeplatser. Dessa kan indelas i tre olika typer: externt, kollektivt och tillfälligt anläggningsboende. Ett externt anläggningsboende utgörs av vanliga bostadslägenheter. Ett kollektivt anläggningsboende är ett självhushåll som delas av flera asylsökande. Det kan liknas vid ett boende i exempelvis en studentkorridor. När dessa typer av anläggningsboenden inte räcker till upphandlar Migrationsverket tillfälliga boendeplatser. Det kan exempelvis vara hotellbyggnader eller vandrarhem. Ett anläggningsboende benämns ibland asylboende.

Det finns olika uppfattningar om hur ett tillfälligt anläggningsboende ska bedömas i förhållande till kraven i PBL, PBF och BBR. Boverket konstaterar i delrapporten Nyanländas boendesituation (rapport 2015:10 s. 65) att regelverket för tillfälligt boende, som bl.a. avser boende på hotell, vandrarhem och liknande, är oklart. En sådan oklarhet gäller frågan om ett tillfälligt anläggningsboende är att anse som bostäder eller inte. I PBF och BBR ser kraven olika ut för bostäder och tillfälligt boende. En byggnad som innehåller bostäder ska t.ex. vara utförd på ett sådant sätt att bostäderna i skälig utsträckning har avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring (3 kap. 1 § PBF). Motsvarande krav saknas för tillfälligt boende.

Ett annat exempel är kraven på hissar. Normalt gäller att en byggnad ska vara försedd med en eller flera hissar eller andra lyftanordningar för att byggnaden ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (3 kap. 4 § PBF). När det gäller bostäder behöver dock sådana inte vara tillgängliga genom en hiss eller annan lyftanordning, om byggnaden har färre än tre våningar. Däremot ska byggnaden vara projekterad och utförd på ett sådant sätt att en hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet om bostaden inte kan nås från marken.

Vid ändring av en byggnad får utformnings- och egenskapskraven anpassas till och avsteg från kraven göras med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar m.m. (8 kap. 7 § PBL).

För att helt eller delvis ta i anspråk eller inreda en byggnad för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för m.m. krävs bygglov (9 kap. 2 § PBL). Om det finns en detaljplan som omfattar platsen för den tänkta åtgärden måste åtgärden bl.a. stämma överens med detaljplanen för att ett bygglov ska kunna ges. Finns det ingen detaljplan behöver kommunen ofta anta en sådan om det är frågan om en ny sammanhållen bebyggelse av viss omfattning.

Även om en åtgärd strider mot en detaljplan, eller om det inte finns någon detaljplan, kan ofta ett tidsbegränsat bygglov ges, förutsatt att

sökanden begär det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Ett sådant lov får även ges om det finns brister i fråga om de övriga förutsättningar som normalt ska vara uppfyllda för att ett ”permanent” bygglov ska kunna ges, t.ex. om åtgärden inte uppfyller utformningskraven. Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får som huvudregel inte överstiga femton år.

Regeringen har möjlighet att föreskriva att vissa krav inte behöver uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad (16 kap. 2 § 5 PBL).

Möjligheten att etablera tillfälliga anläggningsboenden behöver förbättras

Det är svårt att bedöma hur många asylsökande som kommer att söka sig till Sverige i framtiden. På kort sikt finns det skäl att tro att tillströmningen av nya asylsökande kommer att ligga kvar på en hög nivå. Förutsatt att tillströmningen består kommer kapaciteten i befintliga anläggningsboenden inte att vara tillräcklig, vilket medför att det finns behov av ytterligare kapacitet.

Det tar ofta lång tid att bygga nytt. Tidsaspekten medför att det många gånger kan vara lättare att använda befintliga byggnader för att etablera nya anläggningsboenden när det uppstår ett behov av att snabbt kunna öka kapaciteten i mottagningsorganisationen. Det kan exempelvis handla om att förlägga asylsökande i byggnader som är avsedda för helt andra ändamål, t.ex. campingstugor eller kontorslokaler. Även om det kan vara lämpligt att etablera ett anläggningsboende i en lokal som för tillfället inte används för sitt egentliga ändamål kommer det många gånger att vara frågan om en temporär ändring under några års tid. Efter att byggnaden har använts som anläggningsboende kan byggnaden åter användas för det ändamål som den ursprungligen har varit avsedd för.

Inom sammanhållen bebyggelse är befintlig bebyggelse vanligtvis reglerad med detaljplan. I många fall kommer detaljplanen vara utformad på så sätt att denna inte medger att en byggnad används som anläggningsboende. Kravet på att åtgärden ska vara planenlig kan då tänkas förhindra att ett permanent bygglov ges, åtminstone om det inte är möjligt att ge ett sådant bygglov med stöd av bestämmelserna om att lov i vissa fall får ges trots att åtgärden innebär en avvikelse i förhållande till detaljplanen. Kravet på planenlighet, för att ett permanent lov ska kunna ges, medför följaktligen att etableringen av denna typ av tillfälliga anläggningsboenden ibland endast kan ske med stöd av reglerna om tidsbegränsade bygglov.

Vid ändring av en byggnad behöver nybyggnadskraven inte uppfyllas i alla delar (8 kap. 7 § PBL och BBR). När det är fråga om att ta i anspråk en byggnad som tillfälligt anläggningsboende under några års tid anser arbetsgruppen att det finns skäl att ställa lägre krav än vad som normalt gäller enligt nybyggnadskraven. Motivet till denna bedömning är att det i detta sammanhang primärt handlar om att snabbt kunna ge nödställda människor tak över huvudet och en säng att sova i. För den som söker sin tillflykt till Sverige bör det även vara viktigare att det finns en plats att tillgå på ett anläggningsboende än att de anläggningsboenden som er-

bjuds har en standard som motsvarar de högt ställda krav som normalt gäller vid nybyggnad.

Det kan även bli aktuellt att etablera tillfälliga anläggningsboenden genom nybyggnad. Arbetsgruppen anser att det är lämpligt att även i sådana fall ställa lägre krav då byggnaden är avsedd att användas för anläggningsboende endast under en begränsad tid. Exempelvis kan det inte anses motiverat att installera hissar eller andra lyftanordningar i den mån ett tillfälligt anläggningsboende etableras i form av modulbyggnader i flera våningar.

Det kan naturligtvis även bli aktuellt att etablera nya anläggningsboenden som är avsedda att användas för detta ändamål under en längre tid. Arbetsgruppen anser att sådana fall, när det inte är fråga om en tidsbegränsad åtgärd, inte bör omfattas av de nu tänkta ändringarna. I sådana fall får anläggningsboendet utformas och utföras med en sådan standard som följer av de ordinarie kraven i det nuvarande regelverket.

Det kan inte uteslutas att det kan komma att uppstå gränsdragningsproblem i tillämpningen om kravnivån kopplas till hur länge byggnaden är tänkt att användas som tillfälligt anläggningsboende. Enligt arbetsgruppens bedömning är dock fördelarna med att ställa lägre krav vid tidsbegränsade etableringar större än de olägenheter som gränsdragningsproblemen kan komma att medföra.

Vilka krav bör tillämpas?

Termen anläggningsboende kan i PBL-sammanhang medföra tolkningssvårigheter. Genom att många utformnings- och egenskapskrav är kopplade till termen bostad är det lätt att uppfatta termen anläggningsboende som att det alltid är frågan om bostäder på det sätt som avses i PBL och att kraven för bostäder således ska tillämpas. Ett anläggningsboende kan emellertid förekomma i olika former. I många fall etableras anläggningsboenden i befintliga lägenheter i flerbostadshus. I sådana fall är det normalt inte frågan om boende i förläggningssliknande former. Därmed är det också lämpligt att tillämpa kraven för bostäder. Anläggningsboenden som anordnas i en befintlig lägenhet kräver vanligtvis inte heller bygglov för ändrad användning och det torde i normalfallet inte heller finnas något behov av byggåtgärder för att möjliggöra denna form av anläggningsboende. Därigenom finns inte heller något behov av att förändra regelverket för sådana anläggningsboenden.

Den utbredda bristen på bostäder gör det svårt att etablera nya anläggningsboenden i befintliga lägenheter i flerbostadshus. I stället kan det förväntas bli vanligare att etablera nya anläggningsboenden i förläggningssliknande former, t.ex. där matlagning sker gemensamt för de boende. Kraven på bostäder är emellertid inte avpassade för att användas vid förläggningssboende. I stället är det de krav som gäller för tillfälligt boende som bör ligga till grund för de krav som ställs på utformning och tekniska egenskaper på ett anläggningsboende som etableras i förläggningssform.

De förslag som diskuteras i det följande avser således tillfälliga anläggningsboenden i förläggningssliknande former.

De undantag som föreslås bör knytas till tillfälliga anläggningsboenden. Termen *tillfälligt anläggningsboende* bör således definieras som en byggnad eller en del av en byggnad som under en begränsad tid används

för boende i förläggingsform inom ramen för Migrationsverkets mottagande.

Eftersom bostadskraven inte bedöms vara tillämpliga i fråga om tillfälliga anläggningsboenden där boendet sker i förläggingsform bör utgångspunkten för vilka anpassningar till och avsteg från kraven som bör göras utgå från de regler som gäller för tillfälligt boende.

Vissa tekniska egenskapskrav bör inte gälla för tillfälliga anläggningsboenden

När det gäller anläggningsboenden som är avsedda att användas endast under en begränsad tid är det enligt arbetsgruppens bedömning lämpligt att generellt anpassa kraven på anläggningsboenden i fråga om hissar m.m., energihushållning och hushållning med vatten och avfall.

Som redan nämnts gäller normalt att en byggnad ska vara försedd med en eller flera hissar eller andra lyftanordningar för att byggnaden ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (3 kap. 4 och 18 §§ PBF). Enligt BBR krävs att vid omfattande ändringar av flerbostadshus med fler än två våningar, arbetslokaler och publika lokaler ska en tillgänglig och användbar hiss eller annan lyftanordning installeras, om sådan saknas. Avsteg från denna föreskrift får göras endast om det finns synnerliga skäl för detta (BBR avsnitt 3:513). I normalfallet bör således kravet på hiss gälla oförändrat för ett tillfälligt anläggningsboende.

Enligt arbetsgruppen är det inte nödvändigt att ett tillfälligt anläggningsboende är tillgängligt med hiss eller annan lyftanordning, oavsett om det är frågan om nybyggnad eller om en etablering i en befintlig byggnad. Vanligtvis kommer markplanet att vara tillgängligt för asylsökande med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Eftersom den tänkta användningen är avsedd att pågå endast under en begränsad tid finns det inte skäl att ställa krav på att övriga våningsplan i det tillfälliga anläggningsboendet ska vara tillgängliga med hiss. Syftet med att begränsa kraven i detta avseende är att underlätta etableringen av nya tillfälliga anläggningsboenden, oavsett om detta sker genom nybyggnad eller genom att etablera ett tillfälligt anläggningsboende i en befintlig byggnad. Behovet av hissar i ett tillfälligt anläggningsboende kan dessutom begränsas genom att Migrationsverket har möjlighet att anvisa asylsökande med nedsatt rörelseförmåga till ett boende som är anpassat efter individens förutsättningar. Därigenom kan personer med nedsatt rörelseförmåga t.ex. anvisas ett boende i markplan, snarare än ett boende som är svårare att nå för personer med nedsatt rörelseförmåga.

I fråga om energihushållning och värmeisolering finns krav på att ett byggnadsverk och dess installationer för uppvärmning, kylning och ventilation ska vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att den mängd energi som med hänsyn till klimatförhållandena på platsen behövs för användandet är liten och värmekomforten för användarna tillfredsställande (3 kap. 14 § PBF). Vidare ska en byggnad som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler och deras installationer för uppvärmning, kylning och ventilation ha särskilt goda egenskaper när det gäller hushållning med elenergi. Detta gäller emellertid inte lokaler avsedda för verksamhet av tillfällig karaktär. Därutöver är det inte helt tydligt om ett

tillfälligt anläggningsboende omfattas av kravet på att uppvärmningssystemet i en byggnad som innehåller en eller flera bostäder eller arbetslokaler i skälig utsträckning med hänsyn till uppvärmningssättet och energislaget ska utformas så att man utan omfattande ändringar kan använda skilda energislag som är lämpliga från allmän energisynpunkt (3 kap. 15 § PBF).

När det gäller kravet på energihushållning och värmeisolering anser arbetsgruppen att det inte finns skäl att i fråga om tillfälliga anläggningsboenden ställa krav på att den mängd energi, som med hänsyn till klimatförhållandena på platsen behövs för användandet, ska vara liten. Däremot bör kravet på att värmekomforten för användarna ska vara tillfredsställande även gälla sådana anläggningsboenden. En sådan ändring gör det möjligt att etablera ett anläggningsboende med mindre värmeisolering än vad som annars krävs. Även denna förändring syftar till att göra det enklare att etablera tillfälliga anläggningsboenden, framför allt i befintliga byggnader som inte nödvändigtvis uppfyller de vanliga kraven på energihushållning. Analogt med denna ändring bör ett undantag införas i förhållande till motsvarande krav i PBL (8 kap. 4 § första stycket 6).

Vidare finns det krav på att en byggnad ska vara projekterad och utförd på sådant sätt att den medger god hushållning med vatten (3 kap. 20 § PBF). Inte heller detta krav kan enligt arbetsgruppen anses nödvändigt vid etableringen av ett tillfälligt anläggningsboende och bör därför undantas. Analogt med denna ändring bör ett undantag införas i förhållande till motsvarande krav i PBL (8 kap. 4 § första stycket 9).

Avsteg från vissa andra utformningskrav och krav på tekniska egenskaper ska göras i skälig utsträckning

Utöver de ovan föreslagna undantagen från kraven på hissar m.m., energihushållning och hushållning med vatten och avfall anser arbetsgruppen att det även finns skäl att möjliggöra ytterligare anpassning till och avsteg från kraven när det gäller tillfälliga anläggningsboenden.

Arbetsgruppen anser att det är lämpligt att kunna göra anpassningar till och avsteg från egenskapskraven avseende skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö (3 kap. 9 § PBF), säkerhet vid användning (3 kap. 10 § PBF), skydd mot buller (3 kap. 13 § PBF), lämplighet för det avsedda ändamålet (3 kap. 16 § PBF) och tillgänglighet och användbarhet (3 kap. 18 § PBF). Möjligheten att göra anpassningar och avsteg bör endast göras i den utsträckning som det är skäligt i förhållande till åtgärdens art, omfattning och varaktighet. Vad som är skäligt får bedömas i förhållande till förutsättningarna i det enskilda fallet. Det är lämpligt att bedömningen utgår från vilka konsekvenser som avstegen eller anpassningarna kan medföra för den som kan komma att vistas i lokalerna, dvs. både för den som under en period bor i anläggningsboendet och de arbetstagare som har boendet som sin arbetsplats. Att anpassningen till eller avsteget från kravet ska göras i den utsträckning som är skälig innebär att betydande olägenheter eller risker inte ska behöva tålas av den som vistas i anläggningsboendet. Även barnperspektivet behöver uppmärksammas när anpassningar och avsteg görs.

Möjligheten att kunna anpassa och göra avsteg från kraven kan inte vara obegränsade. En grundläggande förutsättning för att anpassningar

till och avsteg från kraven ska kunna göras bör vara att dessa inte medför en oacceptabel risk för människors hälsa eller säkerhet. Vad som utgör en oacceptabel risk får avgöras från fall till fall, men en oacceptabel risk kan t.ex. vara att den som vistas i byggnaden utsätts för väsentligt större risker vid halkning, fall eller andra olyckor än vad som normalt accepteras. Ett sådant villkor bör förhindra olämpligt stora anpassningar till eller avsteg från kraven.

Möjligheten till anpassningar och avsteg begränsas i praktiken även av bestämmelser i angränsande regelverk, bl.a. miljöbalken och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Förutsättningarna för anpassningar och avsteg i förhållande till egenkapskraven avseende säkerhet i händelse av brand (3 kap. 8 § PBF) är en särskild fråga. Brandskyddskraven för tillfälligt boende är högre än för bostäder, bl.a. på grund av att den som bor permanent kan förväntas ha bättre kännedom om byggnaden och dess utrymningsmöjligheter än vad som gäller för t.ex. hotellgäster. Brandskyddskraven för hotell och motsvarande innebär bl.a. att fönster inte får räknas som utrymningsväg, bl.a. för att säkerställa att även personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga kan utrymmas i händelse av brand. Från det perspektivet kan det uppfattas som att det kan finnas ett behov av att göra anpassningar till och avsteg från kraven på brandskydd, bl.a. till följd av att det i ett anläggningsboende är möjligt att placera exempelvis rullstolsburna personer med hänsyn till behovet av utrymning i händelse av brand. Mot detta kan invändas att antalet boende per ytenhet ofta är högre i ett anläggningsboende än i bostäder och det kan även finnas en förhöjd risk för uppkomst av brand. Mot den bakgrunden anser arbetsgruppen att det inte är lämpligt att göra anpassningar och avsteg i förhållande till brandskyddskraven. Arbetsgruppen anser vidare att det inte heller är lämpligt att göra anpassningar och avsteg i förhållande till egenkapskraven avseende bärförmåga, stadga och beständighet (3 kap. 7 § PBF).

Anpassningar och avsteg bör också göras i förhållande till utformningskraven i PBL, dvs. att en byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål, ha en god form-, färg- och materialverkan och vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (8 kap. 1 §).

Den nu tänkta möjligheten att göra anpassningar till och avsteg från kraven bör således avse kraven i 8 kap. 1 § och 4 § första stycket 3–5, 7 och 8 PBL, 3 kap. 9–10, 13, 16 § och 18 § andra stycket PBF och tillhörande föreskrifter i BBR.

Boverket bör bemyndigas att meddela föreskrifter om tillämpningen

Det kan inte uteslutas att det finns behov av ytterligare föreskrifter i BBR för att tydliggöra hur de nya bestämmelserna bör tillämpas. Bland annat kan det behövas föreskrifter för att tydliggöra vilka anpassningar och avsteg som kan anses medföra en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet. Av denna anledning anser arbetsgruppen att Boverket bör bemyndigas att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av den föreslagna 3 kap. 28 § PBF. I avsaknad av föreskrifter på området är det byggnadsnämnden som får pröva skäligheten. Möjligheten till

anpassningar och avsteg föreslås alltså gälla från förordningens ikraftträdande.

Ändringen behöver kunna träda i kraft så snart som möjligt

Antalet asylsökande som söker sig till Sverige är för närvarande så stort att samhället omgående behöver skapa förutsättningar för att snabbt kunna etablera nya tillfälliga anläggningsboenden. Detta talar för att de tänkta ändringarna bör kunna börja tillämpas så snart som möjligt.

Arbetsgruppen anser att merparten av de ändringar som behövs skulle kunna tillgodoses genom en revidering av BBR. Detta är emellertid ett komplext regelverk som kommer att ta längre tid att förändra, inte minst eftersom förfarandekraven för att ändra BBR i vissa avseenden är mer omfattande än vad som gäller för ändringar i PBF.

Enligt arbetsgruppens mening är förutsättningarna av sådant slag att det finns skäl att snabbt genomföra en ändring i PBF för att förbättra möjligheterna att etablera tillfälliga anläggningsboenden. Detta kommer i viss utsträckning medföra att det inte kommer att finnas föreskrifter och allmänna råd i BBR när det gäller tillämpningen av 3 kap. PBF i den utsträckning som det finns i dag. Att Boverket inte har meddelat några föreskrifter till de tänkta bestämmelserna innebär att byggnadsnämnden kan få svårare att bedöma vilka krav som måste vara uppfyllda. Arbetsgruppen bedömer emellertid att detta inte bör medföra några påtagliga nackdelar för möjligheten att etablera nya tillfälliga anläggningsboenden. Tvärtom finns det fördelar att genom en skyndsam ändring i PBF klargöra att vissa anpassningar till och avsteg från vissa utformnings- och tekniska egenskapskrav ska ske vid etablering av tillfälliga anläggningsboenden i förläggningsform.

Den ändring som nu föreslås begränsas till byggnader som under en begränsad tid används för boende i förläggningsform inom ramen för Migrationsverkets mottagande. Inom Regeringskansliet övervägs om det även kan finnas skäl att se över regelverket i förhållande till andra tillfälliga boendeformer.

3 Ikraftträdande

Förslag: Ändringarna ska träda i kraft i december 2015.
--

Som redovisats i avsnitt 2 anser arbetsgruppen att det finns skäl att genomföra ändringarna i PBF så snart som möjligt. Förändringarna i PBF bedöms kunna träda i kraft i december 2015.

Arbetsgruppen anser att det inte behövs några övergångsbestämmelser. Därigenom kan ändringarna tillämpas direkt i redan pågående men ännu inte beslutade ärenden. De tänkta ändringarna kan även få betydelse för sådana byggåtgärder som genomförs vid tidpunkten för ikraftträdandet och som innebär att ett tillfälligt anläggningsboende etableras. Detta kan emellertid förutsätta att byggnadsnämnden reviderar startbeskedet och fastställer en ändrad kontrollplan för åtgärden.

4 Konsekvenser

4.1 Konsekvenser för staten

De tänkta förordningsändringarna innebär att det blir lättare att etablera tillfälliga anläggningsboenden för staten. Detta ökar möjligheterna att tillgodose behovet av nya anläggningsboenden till följd av tillströmningen av asylsökande.

Ändringarna medför i vissa avseenden att Boverkets byggregler inte längre kommer att vara tillämpliga när det gäller tillfälliga anläggningsboenden. Det kan därmed uppstå behov för Boverket att anpassa sina föreskrifter, bl.a. för att klargöra gränserna för vad som utgör sådana anpassningar och avsteg som innebär en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet.

De ökade utrymmen för att göra anpassningar och avsteg kan i viss mån öka osäkerheten om vilken standard som krävs vid etableringen av nya tillfälliga anläggningsboenden. Därmed kan det uppstå fler överklagade ärenden och mål för länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna. Mot bakgrund av behovet av att snabbt få nya anläggningsboenden på plats, och att tiden därmed är en viktig aspekt, är det emellertid mindre sannolikt att det kommer att bli annat än en marginell ökning av antalet överklagade mål och ärenden.

De tänkta förordningsändringarna kan medföra behov av informationsinsatser för bl.a. kommuner, företag och enskilda. Bland annat kommer Boverket att behöva uppdatera sin vägledning, t.ex. webbtjänsten PBL kunskapsbanken, om de tänkta ändringarna genomförs.

De merkostnader som ändringen i sig kan medföra för berörda statliga myndigheter bedöms vara av så begränsad omfattning att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Mot bakgrund av att förordningsändringarna inte innebär några nya tekniska krav på tillfälliga anläggningsboenden, utan enbart utgör lättnader i förhållande till gällande krav, finns inget krav på anmälan enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet).

4.2 Konsekvenser för kommunerna

De tänkta förordningsändringarna innebär att byggnadsnämnden behöver göra anpassningar och avsteg från kraven i PBF och BBR. En mer flexibel tillämpning kan göra det enklare att hantera dessa ärenden, men den ökade flexibiliteten innebär även att byggnadsnämnden kan utsättas för påtryckningar om att medge större avsteg än vad de tänkta ändringarna tillåter.

4.3 Konsekvenser för företag

De tänkta förordningsändringarna innebär att det blir lättare för företag som tillhandahåller tillfälliga anläggningsboenden att etablera sådana till följd av den lägre kravnivån. En större flexibilitet i regelverket medger emellertid även att kommunerna kan komma att ställa olika krav och att en viss utformning eller teknisk lösning som har godtagits i en kommun inte nödvändigtvis kommer att accepteras i en annan kommun. Denna osäkerhet bör på sikt kunna begränsas om Boverket utfärdar föreskrifter.

4.4 Konsekvenser för enskilda

De tänkta förordningsändringarna får störst betydelse för den som söker asyl i Sverige. Ändringarna innebär bättre förutsättningar för att en asylsökande kan inrymmas i ett anläggningsboende som är utformat för detta ändamål i stället för att t.ex. inlogeras i ett tält, samtidigt som de tänkta ändringarna även medför att de tillfälliga anläggningsboenden som etableras kan utföras med något lägre standard än om ändringarna inte hade genomföras. En märkbar konsekvens bör t.ex. vara att regeländringarna gör det möjligt att etablera tillfälliga anläggningsboenden utan tillgång till hiss eller annan lyftanordning. Denna ändring kan även vara negativ för arbetstagare som utför sitt arbete i det tillfälliga anläggningsboendet.

De olägenheter som skulle kunna uppstå för den enskilde till följd av olämpliga anpassningar och avsteg i förhållande till kraven på skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön (3 kap. 9 § PBF) begränsas av att även miljöbalken och förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd innehåller bestämmelser som syftar till att skydda människors hälsa och miljön. Att tillfälliga anläggningsboenden, som sker i förläggningssliknande former, bör ses som tillfälligt boende enligt reglerna i BBR 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 (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd om det finns anledning att tro att det kan uppstå olägenheter för människors hälsa.

De olägenheter som skulle kunna uppstå för den enskilde till följd av olämpliga anpassningar och avsteg i förhållande till kraven på skydd mot buller (3 kap. 13 § PBF) begränsas av bestämmelserna i miljöbalken som preciseras i Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus (FoHMFS 2014:13). I händelse av att byggnadsnämnden missbedömer behovet av bullerskydd bör det därmed ofta vara möjligt att läka denna brist genom ett föreläggande enligt bestämmelserna i miljöbalken.

Även i övrigt begränsas eventuella negativa konsekvenser av kravet på att anpassningar och avsteg från kraven inte får medföra oacceptabla risker för människors hälsa och säkerhet.

Utöver asylsökande kan de tänkta förordningsändringarna även medföra begränsade konsekvenser för arbetstagare som arbetar på ett tillfälligt anläggningsboende. Även personer som nyss har fått uppehållstillstånd och således inte längre är asylsökande, men som bor kvar på det

tillfälliga anläggningsboendet en tid i avvaktan på att finna en bostad, berörs av de tänkta ändringarna.

I begränsad utsträckning kan andra enskilda beröras i egenskap av grannar etc. genom att nya tillfälliga anläggningsboenden lättare kan etableras i lokaler som annars inte hade ansetts vara möjlig för en sådan etablering.

4.5 Konsekvenser för miljön

De tänkta förordningsändringarna kan antas medföra att nya tillfälliga anläggningsboenden etableras med en lägre standard. Detta kan i viss mån sägas stå i strid med miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* som bl.a. anger att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö samt att byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Att ta bort kravet på energihushållning kan antas leda till att nya tillfälliga anläggningsboenden kan komma att förbruka mer energi än vad som annars hade accepterats, vilket kan medföra att det blir något svårare att uppnå klimatmålet. Etableringen i sig kan antas medföra en belastning på lokala energiförsörjningssystem, där sämre energihushållningsegenskaper kan bidra till att belastningen ökar ytterligare.

Att ta bort kravet på hushållning med vatten och avfall kan antas leda till att nya tillfälliga anläggningsboenden kan komma att förbruka mer vatten än vad som annars hade accepterats. Detta bör dock endast medföra begränsade konsekvenser för miljön eftersom det är fråga om ett relativt litet antal anläggningar som berörs av de tänkta regeländringarna.



Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338);

utfärdad den dd.mm.2015.

Regeringen föreskriver att det i plan- och byggförordningen (2011:338) ska införas fem nya paragrafer, 1 kap. 3 b §, 3 kap. 27–29 §§ och 10 kap. 3 a §, och närmast före 3 kap. 27 § en ny rubrik av följande lydelse.

1 kap.

3 b § Med *tillfälligt anläggningsboende* avses i denna förordning en byggnad eller en del av en byggnad som under en begränsad tid används för boende i förläggningsform inom ramen för Migrationsverkets mottagande.

3 kap.

Särskilda undantag för tillfälligt anläggningsboende

27 § Kraven avseende energihushållning och hushållning med vatten och avfall i 8 kap. 4 § 6 och 9 plan- och bygglagen (2010:900) och 14, 15 och 20 §§ detta kapitel samt de föreskrifter som Boverket har meddelat i anslutning till de paragraferna, behöver inte uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring än ombyggnad avseende ett tillfälligt anläggningsboende.

28 § I fråga om nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring än ombyggnad avseende ett tillfälligt anläggningsboende, ska kraven i 8 kap. 1 § och 4 § 3–5, 7 och 8 plan- och bygglagen (2010:900) och 9, 10, 13 och 16 §§ och 18 § första stycket detta kapitel samt de föreskrifter som Boverket har meddelat i anslutning till de paragraferna, anpassas och avsteg från kraven göras i den utsträckning som är skäligen i förhållande till åtgärdens art, omfattning och varaktighet.

Anpassningar och avsteg som görs enligt första stycket får inte medföra en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet.

29 § Trots det som sägs i 4 § första stycket och 18 § andra stycket, behöver ett tillfälligt anläggningsboende inte vara försett med hiss eller annan lyftanordning.

10 kap.

3 a § Boverket får meddela föreskrifter om i vilken utsträckning som anpassningar till och avsteg från krav får göras enligt 3 kap. 28 §.

Denna förordning träder i kraft den X december 2015.

Näringsdepartementet