

Lagrådsremiss

Undantag från plan- och bygglagen vid spridning av en samhällsfarlig sjukdom

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 2 april 2020

Per Bolund

Katarina Welin
(Finansdepartementet)

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 om spridningen av en samhällsfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvårdsverksamhet inte räcker till för att tillgodose behovet av vård och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas. Föreskrifterna ska bl.a. få avse undantag från plan- och bygglagens bestämmelser om bygglov, rivningslov och marklov och kraven på att hänsyn ska tas till vissa allmänna intressen. Vidare ska det vara möjligt att göra undantag från plan- och bygglagens krav på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader och vissa bestämmelser om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Föreskrifterna om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de undantagna bestämmelserna avser att skydda och främja. Undantagen får endast gälla under en begränsad tid.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 maj 2020. Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet ska få avse tid fr.o.m. den 15 mars 2020.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund.....	5
4.1	Det är nödvändigt att planera för extraordinära åtgärder.....	5
4.2	Möjligheten att etablera vårdlokaler omfattas av bestämmelserna i plan- och bygglagen.....	6
4.3	Plan- och bygglagen riskerar att försvåra genomförandet av de åtgärder som behövs	7
4.4	Regeringen kan meddela föreskrifter om undantag i andra extraordinära situationer	7
5	Undantag från plan- och bygglagen vid spridning av en samhällsfarlig sjukdom	9
6	Ikraftträdande.....	19
7	Konsekvenser.....	20
7.1	Konsekvenser för staten	20
7.2	Konsekvenser för kommunerna.....	22
7.3	Konsekvenser för regionerna.....	23
7.4	Konsekvenser för företag	24
7.5	Konsekvenser för enskilda	24
7.6	Konsekvenser för miljön och människors hälsa	25
8	Författningskommentar.....	27
Bilaga 1	Lagförslaget i utkastet till lagrådsremiss	31

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 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

13 b §

*Om spridningen av en samhälls-
farlig sjukdom innebär en påtaglig
risk för att lokalerna för hälso- och
sjukvårdsverksamhet inte räcker
till för att tillgodose behovet av
vård, och om det behövs för att
nödvändiga åtgärder snabbt ska
kunna vidtas, får regeringen med-
dela föreskrifter om tidsbegränsade
undantag från*

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

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

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

*4. bestämmelserna om genomför-
andet av bygg-, rivnings- och mark-
åtgärder i 10 kap. 2–4 §§.*

*Föreskrifterna om undantag ska
vara proportionella i förhållande
till de intressen som de bestäm-
melser som anges i första stycket
avser att skydda och främja.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 maj 2020.
 2. Föreskrifter som meddelas med stöd av 16 kap. 13 b § får avse tid från och med den 15 mars 2020.

3 Ärendet och dess beredning

I en skrivelse som gavs in till Finansdepartementet den 26 mars 2020 (Fi2020/01457/SPN) föreslår Boverket en lagändring som ska ge regeringen möjlighet att föreskriva om tidsbegränsade undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Boverket påtalar i skrivelsen att undantag behöver kunna göras bl.a. från bestämmelserna om hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. PBL, kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader i 8 kap. PBL, reglerna om bygglov i 9 kap. PBL samt kraven på planlighet och reglerna om byggprocessen i 10 kap. PBL. Boverkets förslag lämnades mot bakgrund av spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 och syftar till att underlätta för hälso- och sjukvården att snabbt kunna möta bl.a. ett ökat behov av vårdplatser. Boverket pekar särskilt på behovet av att snabbt kunna uppföra fältsjukhus eller ta i anspråk befintliga byggnader för att behovet av vård ska kunna tillgodoses.

Ett utkast till lagrådsremiss har under hand beretts med ett antal myndigheter, kommuner och organisationer. Svea hovrätt (Mark- och miljöoverdomstolen), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Forsvarsmakten, Boverket, Socialstyrelsen, länsstyrelserna i Skåne, Stockholms respektive Västra Götalands län, Stockholms kommun (stadsbyggnadskontoret) och Malmö kommun (stadsbyggnadskontoret) är positiva till förslaget eller har inga invändningar mot det. Folkhälsomyndigheten, Göteborgs kommun (stadsbyggnadskontoret) och Sveriges Kommuner och Regioner har lämnat vissa synpunkter på förslaget.

Lagförslaget i utkastet till lagrådsremiss finns i *bilagan*. Synpunkter på förslaget finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2020/01465/SPN).

4 Bakgrund

4.1 Det är nödvändigt att planera för extraordinära åtgärder

Sverige och omvärlden befinner sig i en mycket svår situation och måste planera för extraordinära åtgärder. Det nya coronaviruset orsakar sjukdomen covid-19, som är en sjukdom som i de svåraste fallen har en dödlig utgång. Virusets spridning är mycket snabbt och Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade den 11 mars 2020 att utbrottet av covid-19 är en pandemi. Sjukdomen kommer sannolikt att drabba alla världens länder. För närvarande är det inte känt hur många som är smittade eller hur stor spridningen kan komma att bli. WHO understryker vikten av att världens länder gör vad de kan för att minska spridningstakten och på det sättet ge sjukvården mer tid att behandla de patienter som behöver vård.

Enligt regeringen måste det säkerställas att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att kunna dels förhindra eller minska spridningen av viruset, dels på bästa sätt ge sjukvård åt de som drabbas av sjukdomen covid-19. Det är svårt att förutse när läget kan förändras. Det är därför viktigt att det finns

ett regelverk som ger regeringen förutsättningar att snabbt kunna fatta nödvändiga beslut om åtgärder så fort ett behov uppkommer.

Regeringen beslutade den 1 februari 2020 att smittskyddslagens (2004:168) bestämmelser om allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV (SARS-CoV-2), dvs. den sjukdom som orsakas av det nya coronaviruset och som sedan den 11 februari 2020 benämns covid-19. Beslutet ger Folkhälsomyndigheten respektive smittskyddsläkaren i varje region en möjlighet att besluta om vissa extraordinära smittskyddsåtgärder om ett sådant behov skulle uppstå.

4.2 Möjligheten att etablera vårdlokaler omfattas av bestämmelserna i plan- och bygglagen

Det förväntade antalet personer som kan komma att bli svårt sjuka i covid-19 innebär att hälso- och sjukvården behöver ställa om verksamheten. Som en följd av att antalet platser för intensivvård behöver utökas har det uppstått en brist på lämpliga lokaler att bedriva hälso- och sjukvårdsverksamhet i. En sådan brist kan lösas genom att bl.a. uppföra fältsjukhus eller ta i anspråk befintliga lokaler i byggnader som normalt används för något annat ändamål än hälso- och sjukvård. Utvecklingen i de länder som hittills har drabbats värre än Sverige av det nya coronaviruset visar att covid-19 kan leda till många dödsfall. Det kan i sin tur medföra att antalet bärrumsplatser behöver utökas temporärt, exempelvis i form av kylcontainrar.

Enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen krävs det i regel bygglov för att uppföra en ny byggnad eller för att ta i anspråk en befintlig byggnad för ett nytt ändamål (9 kap. 2 §).

För att ett permanent bygglov ska kunna ges krävs att åtgärden stämmer överens med den detaljplan som gäller för området, om det finns en sådan. Små avvikelser kan medges i förhållande till detaljplanen, men det är inte möjligt att medge avvikelser som innebär en annan användning än den som har bestämts i detaljplanen (9 kap. 30 § PBL).

Ett tidsbegränsat lov kan ges för en åtgärd som uppfyller någon eller några men inte alla de förutsättningar som normalt ska vara uppfyllda för ett permanent bygglov, om åtgärden avses att pågå under en begränsad tid och sökanden begär det (9 kap. 33 § PBL). I de fallen kan lov även ges för en åtgärd som strider mot den användning som angetts i detaljplanen. Innan ett sådant lov ges ska bl.a. grannar ges möjlighet att yttra sig över ansökningen om lov (9 kap. 25 § PBL). Det innebär att handläggningen av ett lovärende ofta tar en viss tid innan byggnadsnämnden kan ge bygglov.

En byggnad definieras i plan- och bygglagen som en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den (1 kap. 4 §). Det innebär att en byggnadsliknande konstruktion, exempelvis ett fältsjukhus, som inte är varaktigt placerad kan vara undantaget från kravet på bygglov. Det är inte helt tydligt hur länge en byggnad kan vara placerad innan den är att anse som varaktigt placerad. Enligt den tidigare gällande plan- och bygglagen (1987:10)

ansågs ett tält om ca 400 kvadratmeter avsett för mötesverksamhet och som avsågs vara uppsatt på samma plats under ca sex veckor varje sommar vara en byggnad (se RÅ 1993 ref. 52). Att uppföra fältsjukhus är som nämns ovan en möjlighet för att tillgodose det akuta vårdbehov som kan uppstå med anledning av spridningen av det nya coronaviruset. Det kan även finnas behov av andra byggnader för att tillgodose hälso- och sjukvårdens behov av lokaler. Eftersom dessa sannolikt behövs under en längre tid än ca sex veckor, kan uppförandet alltså vara att anse som lovpliktiga åtgärder. Även om en åtgärd som avser ett byggnadsverk inte kräver lov, ska åtgärden genomföras så att den inte strider mot den detaljplan som gäller för området (10 kap. 2 § första stycket 2 PBL).

4.3 Plan- och bygglagen riskerar att försvåra genomförandet av de åtgärder som behövs

Byggnadsnämnden är skyldig att ingripa om någon utan lov vidtar en åtgärd som kräver bygglov eller, om lov inte krävs, som strider mot en detaljplan (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 juli 2017 i mål nr P 9947-16). Byggnadsnämnden ska även ta ut en byggsanktionsavgift om någon bryter mot vissa särskilt angivna bestämmelser i plan- och bygglagen, exempelvis kraven på bygglov (se 11 kap. 51 § PBL).

Byggnadsnämnden kan bl.a. förelägga om rättelse, om det på en fastighet eller i fråga om ett byggnadsverk har vidtagits en åtgärd i strid mot plan- och bygglagen eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen (11 kap. 20 § PBL). Om en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, ska byggnadsnämnden i ett föreläggande ge fastighetens eller byggnadsverkets ägare tillfälle att inom en viss tid ansöka om lov, om det är sannolikt att lov kan ges för åtgärden (11 kap. 17 § PBL).

En byggsanktionsavgift ska inte tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion eller ingripande har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med byggnadsnämnden (11 kap. 54 § PBL). Det är emellertid inte tillräckligt att söka lov i efterhand för att rättelse ska anses ha skett (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 oktober 2018 i mål nr P 2879-18).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns flera bestämmelser i plan- och bygglagen som inte är ändamålsenligt utformade när samhället snabbt behöver vidta åtgärder för att behovet av hälso- och sjukvård ska kunna tillgodoses vid en pandemi eller liknande situation.

4.4 Regeringen kan meddela föreskrifter om undantag i andra extraordinära situationer

I plan- och bygglagen 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.

Regeringen får exempelvis enligt 16 kap. 13 § PBL 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 i början av januari 2005 och som fick till följd att mycket stora mängder skog stormfällades. Enligt bemyndigandet får regeringen meddela föreskrifter om undantag från kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen samt kraven på byggnader, andra anläggningar, tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader. Vidare får regeringen meddela undantag från kraven på att en åtgärd ska vara förenlig med en detaljplan eller områdesbestämmelser, kraven på bygglov, rivningslov och marklov, samt undantag från bestämmelserna om förfarandet efter bl.a. bygg- och rivningslov. Undantagen ska vara begränsade i tiden, dvs. de åtgärder som kan undantas från de ordinarie kraven ska vara av temporär natur. I förarbetena framhålls 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).

Ett liknande bemyndigande finns i 16 kap. 13 a § PBL. Enligt detta får regeringen meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen 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. Sådana föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de aktuella bestämmelserna i lagen avser att skydda och främja. Vidare gäller att föreskrifterna endast får avse åtgärder för ändring av ett byggnadsverk eller en nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

Regeringen får slutligen enligt 16 kap. 14 § PBL, 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 föreskrifter som avviker från lagen och 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 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).

Däremot finns det inget bemyndigande i plan- och bygglagen som gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från lagen om det förekommer spridning i samhället av en samhällsfarlig sjukdom som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa. Utifrån intresset av att samhället snabbt behöver kunna vidta åtgärder för att hantera konsekvenserna av den pandemi som spridningen av det nya coronaviruset innebär, får detta anses vara en brist.

5 Undantag från plan- och bygglagen vid spridning av en samhällsfarlig sjukdom

Regeringens förslag: Om spridningen av en samhällsfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvårdsverksamhet inte räcker till för att tillgodose behovet av vård, och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas, ska regeringen få meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från vissa krav och andra bestämmelser i plan- och bygglagen. Föreskrifterna om undantag får avse kraven på bygglov, rivningslov och marklov, kraven på att hänsyn ska tas till vissa allmänna intressen, kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader och vissa bestämmelser om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder.

Föreskrifterna om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de angivna bestämmelserna avser att skydda och främja.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt utkastet ska bemyndigandet gälla när det sker en spridning av en allmänfarlig sjukdom.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen bör få meddela undantag från plan- och bygglagen till följd av spridningen av en samhällsfarlig sjukdom

Bestämmelserna i plan- och bygglagen är inte ändamålsenligt utformade i förhållande till intresset av att samhället snabbt behöver kunna öka sin kapacitet för att ta hand om de patienter som drabbas svårast av den pågående spridningen av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19. Det ökade vårdbehovet ger upphov till en akut brist på vårdplatser, inklusive bårhusplatser och andra funktioner som behövs för att bedriva vård. Med bristen uppstår ett behov av att tillfälligt skapa ytterligare platser, exempelvis genom fältsjukhus eller genom att ta i anspråk lokaler som normalt inte används för detta ändamål. Inom hälso- och sjukvården uppstår även ett behov av att kunna identifiera vilka som bär på sjukdomen, för att undvika att andra patienter blir smittade. Även sådana behov kan leda till att det behövs tillfälliga lösningar, exempelvis mottagningstält för provtagning eller en första medicinsk bedömning i anslutning till en akutmottagning.

När spridningen av en samhällsfarlig sjukdom inte kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt av hälso- och sjukvården inom ramen för den ordinarie verksamheten, bör det vara möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen, i likhet med vad som t.ex. gäller vid en extrem naturhändelse eller en särskilt omfattande tillströmning av asylsökande. Bemyndigandet bör utformas så att regeringen ska få meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från bestämmelser i plan- och bygglagen om spridningen av en samhällsfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att de lokaler som hälso- och sjuk-

vården normalt förfogar över inte kommer att räcka till för att tillgodose behovet av vård.

Hälsa- och sjukvårdsverksamhet omfattar såväl åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador som sjuktransporter och omhändertagande av avlidna (jfr 2 kap. 1 § hälsa- och sjukvårdslagen [2017:30]).

Samhällsfarliga sjukdomar är allmänfarliga sjukdomar som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner, och som kräver extraordinära smittskyddsåtgärder (se 1 kap. 3 § tredje stycket smittskyddslagen). Allmänfarliga sjukdomar är enligt smittskyddslagen smittsamma sjukdomar som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade. Med smittsamma sjukdomar avses alla sjukdomar som kan överföras till eller mellan människor och som kan innebära ett inte ringa hot mot människors hälsa (se 1 kap. 3 § första och andra styckena smittskyddslagen). Som nämns ovan har regeringen beslutat att smittskyddslagens bestämmelser om allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på covid-19. Andra exempel på samhällsfarliga sjukdomar är smittkoppor och svår akut respiratorisk sjukdom (SARS).

Det bör inte vara tillräckligt att det förekommer spridning av en samhällsfarlig sjukdom för att regeringen ska kunna meddela undantag från bestämmelserna i plan- och bygglagen. För att sådana undantag ska kunna komma i fråga bör det även vara fråga om att spridningen innebär en påtaglig risk för att hälso- och sjukvårdens befintliga lokaler inte räcker till för att tillgodose vårdbehovet. Med detta avses att det bör vara fråga om en risk som sett ur ett bredare perspektiv är betydande och hotar befolkningens behov av skydd mot spridningen av sjukdomen och dess effekter. Förhållanden såväl inom som utom landet kan leda till en situation där bristen på lokaler omöjliggör en adekvat vård. En sådan brist kan i sig leda till en allvarlig fara för liv eller hälsa, både för dem som drabbas direkt av den samhällsfarliga sjukdomen men även för andra patienter med andra diagnoser vars vård trängs undan till följd av det ökade behovet av hälso- och sjukvård.

Bemyndigandet bör innehålla en uppräkningslista av de bestämmelser i plan- och bygglagen som undantagen får avse. Uppräkningen bör, förutom bestämmelserna om krav på bygglov, marklov och rivningslov, även innefatta bestämmelser som hänför sig till lokalisering, placering och utformning av bebyggelse, egenskapskrav på tomter, och vissa bestämmelser om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Genom ett sådant bemyndigande bör regeringen ha möjlighet att meddela undantag från sådana bestämmelser i plan- och bygglagen som annars riskerar att allvarligt försvåra eller fördröja nödvändiga vårdinsatser.

Bemyndigandet bör vidare utformas så att det även kan tillämpas om andra samhällsfarliga sjukdomar än covid-19 får en sådan spridning att det finns en påtaglig risk för att hälso- och sjukvårdens lokaler inte räcker till för att möta vårdbehovet. Det leder till att Sverige är bättre förberett vid eventuella framtida epidemier. Bemyndigandet bör således inte begränsas till att enbart gälla den nu pågående pandemin.

Undantagen ska vara tidsbegränsade och avse nödvändiga åtgärder som behöver vidtas snabbt

Bemyndigandet syftar till att ge samhället möjlighet att under en begränsad tid ge hälso- och sjukvården tillgång till de vårdplatser som behövs för att hantera spridningen av den samhällsfarliga sjukdomen. De åtgärder som bör kunna vidtas med stöd av undantagsbestämmelsen ska till sin natur vara av tillfällig karaktär. Avsikten är alltså inte att bemyndigandet ska användas för att permanent öka hälso- och sjukvårdens tillgång till vårdplatser.

För att tydliggöra att de byggnadsverk och andra åtgärder som kan tillåtas med stöd av bemyndigandet inte får övergå till att bli permanenta, bör det i bestämmelsen anges att bemyndigandet endast avser tidsbegränsade undantag. Motsvarande begränsning gäller för bemyndigandet vid naturhändelser med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom i 16 kap. 13 § PBL.

De åtgärder som bemyndigandet avser att möjliggöra bör begränsas till nödvändiga åtgärder som snabbt ska kunna vidtas. Att åtgärderna ska vara nödvändiga bör ses utifrån syftet att hälso- och sjukvården behöver få tillgång till de vårdplatser som fordras för att hantera spridningen av den samhällsfarliga sjukdomen.

Nödvändiga åtgärder kan exempelvis handla om följande:

- fältsjukhus, antingen i form av tält, containrar, baracker eller liknande eller fältsjukhus inrättade i befintliga byggnader som i dag används för något annat ändamål
- temporära byggnader eller tält som används som vårdssalar, för triagering eller provtagning av smitta i anslutning till befintliga vårdinrättningar
- bårhus, exempelvis i form av kylcontainrar eller i befintliga kyllager eller ishallar.

Även sådana åtgärder som har ett nära samband med de anläggningar som nu nämnts bör omfattas av bemyndigandet, exempelvis personalutrymmen, lager, upplag av containrar, parkeringsplatser och transformatorstationer. Sådana stödmurar som kan behövas för att etablera anläggningarna bör också kunna omfattas, liksom nödvändiga rivnings- och markberedningsarbeten samt liknande åtgärder.

Ett av motiven till att tidsbegränsa de undantag som kan komma i fråga, i förhållande till de ordinarie kraven i plan- och bygglagen, är att värna den kommunala självstyrelsen. Enligt plan- och bygglagen 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 åtgärderna 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.

Det kan samtidigt konstateras att en huvudman som anordnar temporära vårdplatser med anledning av en samhällsfarlig sjukdom, kan tänkas ha ett eget intresse av att avveckla verksamheten så snart som behovet upphör, inte minst eftersom det är förenat med kostnader att tillhandahålla tillfälliga lokaler. Risken för att sådana tillfälliga anordningar blir kvar längre tid än vad som är motiverat utifrån hälso- och sjukvårdens behov av lokalerna, bör därmed vara begränsad.

Göteborgs kommun (stadsbyggnadskontoret) och Sveriges Kommuner och Regioner har framfört att bemyndigandet bör utformas så att det även omfattar omsorgsverksamhet som anordnas av kommunen, exempelvis särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen (2001:453) och motsvarande insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det saknas beredningsunderlag för att inom ramen för det nu aktuella lagstiftningsärendet utvidga bemyndigandet till att även omfatta sådana tillfälliga byggnader som kan komma att behövas i den kommunala omsorgen. Regeringen utesluter dock inte att det framöver kan finnas behov av ytterligare åtgärder för att omhänderta dessa synpunkter.

Behovet av att byggnadsnämnden förhandsprövar de byggnader och anläggningar som hälso- och sjukvården behöver bedöms bli begränsat

Bemyndigandet kan antingen ges en generell utformning eller innehålla en uppräknig av vissa bestämmelser i plan- och bygglagen. I likhet med de bedömningar som gjorts avseende bemyndigandet för att meddela undantag vid naturhändelser med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom respektive en särskilt omfattande tillströmning av asylsökande, bedöms det vara mest ändamålsenligt att precisera vilka bestämmelser i plan- och bygglagen som regeringen ska kunna meddela undantag från (se prop. 2004/05:106 s. 7 f. och 2016/17:195 s. 17). Regeringen bedömer att ett brett bemyndigande som omfattar samtliga bestämmelser i plan- och bygglagen, i linje med det som finns när det är fråga om krig och krigsfara, är alltför långtgående mot bakgrund av de behov som kan antas uppstå till följd av en omfattande smittspridning i samhället.

De bestämmelser som kan behöva undantas när det är fråga om spridning av samhällsfarliga sjukdomar bör i allt väsentligt i stället vara jämförbara med de undantag som kan meddelas i fråga om en särskilt omfattande tillströmning av asylsökande (16 kap. 13 a § PBL). I det fallet ska bemyndigandet möjliggöra nya anläggningsboenden där människor kan behöva tillbringa lång tid. Bemyndigandet utformades även med hänsyn till att sådana boenden kan anordnas av en mångfald av olika enskilda aktörer, vilket innebär att byggnadsnämnden behöver säkerställa att boendemiljön blir tillfredsställande.

När det är fråga om hälso- och sjukvårdens behov av ytterligare vårdplatser för att tillfälligt hantera spridningen av en samhällsfarlig sjukdom är situationen i flera avseenden en annan. Även om behovet av nya vårdplatser kan vara stort, handlar det om ett begränsat antal anläggningar som kan komma i fråga i hela landet. Det innebär att antalet tillfällen när det finns risk för konflikter med motstående intressen är litet. Att det är en

offentlig huvudman som tillhandahåller vården kan även förväntas leda till att platser väljs som från allmän synpunkt i huvudsak är lämpliga för det avsedda ändamålet, vilket inte alltid kan antas vara fallet när en enskild aktör etablerar ett anläggningsboende mot en ekonomisk ersättning.

Utgångspunkten att hälso- och sjukvårdens behov av vårdplatser behöver tillgodoses snabbt, talar även för att platser väljs som redan är ianspråktagna i något avseende. Detta eftersom oexploaterad mark ofta leder till att det tar längre tid innan vårdplatserna kan tas i anspråk. Det handlar även om temporära åtgärder som i många fall kan tänkas finnas på platsen under en relativt kort tid. Om sådana tillkommande byggnader och anläggningar inkräktar på enskilda och andra allmänna intressen, kommer det alltså att vara fråga om begränsade och övergående olägenheter. Sammantaget bör därför behovet vara väsentligt mindre av att byggnadsnämnden prövar om de nya vårdplatserna är lämpliga i förhållande till allmänna och enskilda intressen, än när det är fråga om att anordna boenden för asylsökande till följd av att tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande.

Byggnadsnämnden har tillsyn över byggverksamheten i kommunen och nämnden ska uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i frågor om byggande (jfr 11 kap. 5 § och 12 kap. 2 § PBL). Utifrån dessa funktioner är det angeläget att byggnadsnämnden, som *Stockholms kommun (stadsbyggnadskontoret)* är inne på, hålls underrättad om sådana åtgärder som med stöd av föreskrifter om undantag skulle kunna vidtas utan lov eller föregående anmälan till nämnden, i strid med de ordinarie bestämmelserna i plan- och bygglagen. Regeringen bör kunna föreskriva att det är en förutsättning för att eventuella undantag ska bli tillämpliga, att byggnadsnämnden hålls informerad.

Vilka undantag från plan- och bygglagen bör föreskrifterna kunna omfatta?

Främst är det bestämmelserna i 9 kap. PBL om kraven på bygglov, rivningslov och marklov som behöver kunna omfattas av föreskrifter om undantag. Handläggningstiden i lovärenden kan medföra oönskade konsekvenser i en situation där det förekommer en omfattande smittspridning och sjukvårdens tillgång till t.ex. nya vårdplatser snabbt behöver öka för att behoven ska kunna tillgodoses. I sådana fall kan det vara ändamålsenligt att regeringen kan meddela föreskrifter om undantag från kraven på bygglov. Motsvarande bemyndigande i 16 kap. 13 a § PBL utformades mot bakgrund av erfarenheterna från hösten 2015 då ett stort antal flyktingar sökte asyl i Sverige. Erfarenheterna visar att det då ibland uppstod frågor hos bl.a. byggnadsnämnder om hur kraven på bygglov ska förstås, t.ex. i vilka fall det krävs lov för att använda ett befintligt flerbostadshus som asylboende eller att tillfälligt använda t.ex. en idrottshall som ankomstboende under några veckors tid. I vissa fall ifrågasattes det även om kravet på bygglov var motiverat, exempelvis när det var fråga om en tältförläggning på statlig mark där det var förhållandevis långt till närmaste granne. Dessa erfarenheter har ansetts tala för att regeringen bör kunna undanta vissa åtgärder från kraven på bygglov (se prop. 2016/17:195 s. 18). De situationer som uppstod hösten 2015 kan i viss utsträckning

anses vara jämförbara med när det gäller att under några månaders tid anordna ytterligare vårdplatser i en befintlig byggnad eller att temporärt använda ett befintligt kylrum som bårhus.

Bemyndigandet bör kunna begränsas till att undanta vissa åtgärder från kraven på bygglov, marklov och rivningslov. Det behöver inte omfatta de förutsättningar som ska föreligga för att bygglov ska ges. Det behöver inte heller omfatta de processuella bestämmelserna kring bygglov. De bestämmelser från vilka undantag bör kunna göras är därmed 9 kap. 2 och 10–13 §§ PBL.

Därutöver gäller att ett antal bestämmelser i plan- och bygglagen ska tillämpas oavsett om åtgärden är förenad med krav på bygglov eller inte. Bland annat gäller 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 vara nödvändigt att vidta åtgärder på mark som är detaljplanelagd och då i strid med detaljplanen. Om bygglovskravet tas bort behöver undantag göras även från denna bestämmelse.

Däremot bör bemyndigandet inte ta sikte på detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL som sådant, eftersom åtgärderna är avsedda att pågå under en begränsad tid.

En annan tänkbar situation är att bemyndigandet utnyttjas på så sätt att bygglovskravet tas bort, men att en anmälningsskyldighet införs för att säkerställa att samtliga byggåtgärder kommer till kommunens kännedom. Det kan då finnas behov av att regeringen meddelar föreskrifter om att vissa åtgärder kan få påbörjas innan byggnadsnämnden har beslutat om startbesked eller slutbesked (10 kap. 3 och 4 §§ PBL). Det bör därmed även kunna bli aktuellt att helt undanta kraven på startbesked och slutbesked.

Vidare gäller att byggnader ska utformas och placeras på visst sätt i förhållande till olika allmänna och enskilda intressen (2 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 normalt initiera ett tillsynsärende. Utifrån dessa förutsättningar kan det finnas skäl för regeringen att meddela föreskrifter som innebär att kraven helt eller delvis inte behöver vara uppfyllda. Det bör understrykas att regeringen har möjlighet att undanta delar av bestämmelser.

Bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från de allmänna intressena vid en särskilt omfattande tillströmning av asylsökande har begränsats till att omfatta kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering, placering och utformning av bebyggelse enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§ PBL. I de fallen kan man alltså göra undantag från det s.k. anpassningskravet, omgivningskravet och kravet på att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas. Det kan jämföras med bemyndigandet i fråga om naturhändelser med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom, som ger möjlighet att helt efterge kraven på att hänsyn ska tas till de allmänna intressena enligt 2 kap. PBL. I det senare fallet är bemyndigandet alltså betydligt vidare. När det gäller att under en begränsad tid tillgodose hälso- och sjukvårdens behov av lokaler bör det vara tillräckligt att regeringen kan meddela föreskrifter om undantag från de allmänna intressena i 2 kap. PBL i samma utsträckning som vid en särskilt omfattande tillströmning av

asylsökande. De värden som dessa bestämmelser syftar till att främja och skydda kan i viss mån tryggas genom att begränsa undantagens räckvidd, exempelvis genom att undantagen begränsas till att omfatta vårdplatser som anordnas i befintliga lokaler eller på mark som redan är exploaterad. Det finns inte heller någon risk för att huvudmannen kommer att ta i anspråk platser som inte ger möjlighet att bedriva vård. Redan från det perspektivet bör behovet av att reglera vilka platser som kan komma i fråga vara begränsat. Omgivningskravet innebär emellertid även att byggnadsverk inte får lokaliseras, placeras eller utformas så att den avsedda användningen eller byggnadsverket medför en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet (2 kap. 9 § PBL). De byggnadsverk som skulle kunna tillkomma med stöd av bemyndigandet får normalt antas vara av sådant slag att de typiskt sett bör kunna utformas och användas i överensstämmelse med dessa krav. Vid utformningen av eventuella föreskrifter är förenligheten med dessa krav dock något som noga kommer att behöva beaktas.

Regeringen har redan i dag omfattande möjligheter 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). En bestämmelse som inte omfattas av befintliga möjligheter till undantag är 8 kap. 9 § PBL om obebyggda tomter. Bestämmelsen ska i skäligen utsträckning tillämpas även på bebyggda tomter (8 kap. 10 och 11 §§ PBL). Av bestämmelsen, som i viss utsträckning kan tillämpas oberoende av om en åtgärd är föremål för bygglovsprövning eller inte, följer bl.a. att en tomt ska ordnas så att det finns lämpligt utrymme för exempelvis friyta för parkering, lek och utevistelse. Även sådana krav kan behöva sättas åt sidan i en extraordinär situation. Den bestämmelsen bör, liksom 10–12 §§ som hänvisar dit, lämpligen omfattas av bemyndigandet.

Sammanfattningsvis bör bemyndigandet möjliggöra undantag från kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen enligt 2 kap., kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap., krav på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap. och vissa bestämmelser om genomförande av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap.

Föreskrifter om undantag ska vara proportionella

Det bemyndigande som gäller vid en särskilt omfattande tillströmning av asylsökande innehåller ett krav på att de föreskrifter om undantag som regeringen meddelar ska vara proportionella i förhållande till de intressen som bestämmelserna avser att skydda och främja. Bestämmelsen bygger på tanken att ju fler asylsökande som i en extraordinär situation söker sig till Sverige, desto fler undantag kan behöva införas i förhållande till de ordinarie reglerna utifrån behovet av att möjliggöra nya boenden. Motsvarande synsätt kan i viss mån få betydelse för vilka undantag som kan behöva göras när det förekommer spridning av en samhällsfarlig sjukdom i en sådan omfattning att hälso- och sjukvårdens behov av lokaler inte kan tillgodoses inom ramen för vad som normalt finns tillgängligt.

Kravet på proportionalitet innebär att regeringen behöver utforma föreskrifterna med hänsyn till situationen. 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. Föreskrifter som innebär undantag som kan komma 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 det finns anledning att befara allvarliga konsekvenser till följd av att antalet vårdplatser inom hälso- och sjukvården inte tillgodoser behoven. Kravet på att regeringen behöver utforma föreskrifterna med hänsyn till situationen kan exempelvis leda till att föreskrifterna bör avgränsas geografiskt.

De ordinarie reglerna i plan- och bygglagen syftar till att skydda och främja väsentliga intressen för såväl enskilda som det allmänna, vilket innebär att varje undantag noga behöver vägas mot de intressen som reglerna syftar till att skydda och främja. Ett 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. I detta sammanhang bör det emellertid framhållas att risken för skador på motstående intressen skiljer sig åt beroende på vilka åtgärder som det handlar om. Nybyggnad i ett känsligt naturområde med många motstående intressen kan exempelvis leda till väsentligt större skador på sådana intressen, än om det är fråga om att exempelvis etablera nya vårdplatser i en befintlig byggnad.

I kravet på proportionalitet ligger också att hänsyn ska tas till de ingrepp i den kommunala självstyrelsen som ett utnyttjande av föreskrifträtten innebär. Vid utformningen av föreskrifter bör alltså principen råda att inskränkningen inte ska gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

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 kraven i det enskilda fallet får anpassas och avsteg från kraven göras. Nyss nämnda bestämmelser kan förhindra att byggnaden kan användas för vårdändamål. Att regeringen får meddela föreskrifter om att vissa utformnings- och egenskapskrav trots 8 kap. 2 och 5 §§ eller vid tillämpningen av 8 kap. 7 och 8 §§ inte behöver uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad, framgår av 16 kap. 2 § 5 PBL. Det bör emellertid inte komma i fråga att regeringen meddelar föreskrifter som innebär oacceptabla risker för människors hälsa, säkerhet eller miljön. Att riskerna inte får vara oacceptabla bygger på synsättet att vissa små risker ofta måste accepteras, eftersom det sällan är möjligt att helt utesluta risker. Uttrycket oacceptabla risker används i dag bl.a. i 16 kap. 4 § PBL och 3 kap. 28 § plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF.

I kravet på proportionalitet ligger vidare att föreskrifter som kan antas medföra påtaglig skada på riksintressen inte bör kunna komma i fråga om skadan på riksintresset kan antas bestå efter den tidpunkt då byggnads-

verket som undantaget avsett att möjliggöra 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. Även risken för att en åtgärd medför bestående skador på t.ex. mark och vatten eller den byggda miljön när åtgärden avvecklats och marken återställts – med den risk för olägenheter för omgivningen som detta kan medföra – bör beaktas när undantagen utformas.

I kravet 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.

Folkhälsomyndigheten har framfört att förslaget i vissa delar kan innebära att plan- och bygglagstiftningen och hälsoskyddsreglerna i miljöbalken kolliderar, exempelvis om föreskrifter om undantag utformas så byggnadsnämnden kan tillåta åtgärder som miljönämnden senare finner anledning att förbjuda eller förelägga om åtgärder som medför kostnader för verksamhetsutövaren. Regeringen bedömer att sådana konsekvenser bör kunna förhindras, om föreskrifterna utformas på ett lämpligt sätt. Enligt regeringens uppfattning ligger det i kravet på proportionalitet, även att föreskrifter om undantag behöver utformas på ett sätt som så långt möjligt medför att regelverket i stort får en lämplig utformning.

Undantagsbestämmelserna kommer att vara tidsbegränsade

Det ligger i sakens natur att de situationer som avses i bemyndigandet är temporära. Av praktiska skäl kommer därför föreskrifter med stöd av bemyndigandet endast att gälla under en begränsad tid. Det innebär samtidigt att det, till skillnad från sådana åtgärder som kan behöva vidtas till följd av en särskilt omfattande tillströmning av asylsökande, saknas skäl att i bemyndigandet ställa krav på tidsbegränsad giltighet av de föreskrifter som regeringen kan komma att meddela med stöd av bemyndigandet.

Det bör dock säkerställas att de byggnader, anläggningar eller andra åtgärder som kan medges enligt undantagsbestämmelserna, inte tillåts att bli permanenta utan en ordinarie prövning enligt plan- och bygglagen. Därför bör det framgå av bemyndigandet att de undantag som medges enligt föreskrifterna ska ha begränsad giltighetstid. Det innebär att föreskrifter om undantag inte ska ha en längre giltighetstid än vad som krävs med hänsyn till den specifika åtgärdens syfte. Om det finns ett intresse av att permanenta ifrågavarande byggnader och anläggningar efter det att giltighetstiden har löpt ut, ska en ordinarie prövning ske enligt tillämpliga bestämmelser i plan- och bygglagen.

Föreskrifter om undantag behöver utformas med hänsyn till kraven i MKB-direktivet

I det s.k. MKB-direktivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (senast ändrat genom direktiv 2014/52/EU), finns krav på miljöbedömning av vissa projekt. Direktivet

innebär att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges (artikel 2.1). Det gäller bl.a. projekt för tätortsbebyggelse (se punkt 10 b i bilaga II till direktivet). Av direktivet framgår dock att medlemsstaterna får, efter bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, besluta att inte tillämpa direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser, om medlemsstaten anser att det skulle inverka negativt på dessa syften (artikel 1.3).

Bemyndigandet är avsett att tillämpas vid sådana civila kriser som anges i direktivet. Förslaget är således förenligt med MKB-direktivet. Kraven i direktivet utgör emellertid en begränsning som kommer att behöva beaktas i samband med att regeringen utformar föreskrifter om undantag från bestämmelserna i plan- och bygglagen.

Föreskrifter om undantag påverkar inte räckvidden av annan lagstiftning

Att regeringen meddelar föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen har inte någon betydelse i förhållande till krav som följer av annan lagstiftning. Sådana krav kan ha betydelse för hur fältsjukhus och andra tillfälliga vårdbyggnader kan placeras.

Enligt ordningslagen (1993:1617) får en offentlig plats inom detaljplanlagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget (3 kap. 1 §). Kravet på tillstånd kan t.ex. omfatta utplacering av containrar eller tält på en offentlig plats. Med uttrycket offentlig plats avses bl.a. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i en detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål och andra landområden som stadigvarande används för allmän trafik (1 kap. 2 §). Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd (3 kap. 1 §).

I miljöbalken finns flera bestämmelser som kan ha betydelse för hur byggnader får placeras. Exempelvis finns i de allmänna hänsynsreglerna krav på att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (2 kap. 3 §). Vidare ska, för en verksamhet eller en åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde, väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (2 kap. 6 §). Det finns även krav på att en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt någon annan bestämmelse i miljöbalken ska anmälas för samråd hos tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen), om verksamheten eller åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön (12 kap. 6 §).

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor gäller även för tillfälliga vårdbyggnader och tillfälligt nyttjande av byggnader som vårdbyggnader.

Lagen medger en helhetssyn på brandskyddet, som består av både byggnadstekniskt brandskydd och organisatoriska lösningar. Som *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* framhåller bör det vara möjligt för ägare eller nyttjanderättshavare att i enlighet med lagen om skydd mot olyckor skapa ett skäligt brandskydd i den nu aktuella situationen.

Även i arbetsmiljölagen (1977:1160) finns bestämmelser som påverkar hur byggnader kan utformas och placeras. Bland annat ska arbetsmiljön vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur (2 kap. 1 §). Arbetslokaler ska vara så utformade och inredda att de är lämpliga från arbetsmiljösynpunkt. Vidare ska de arbetshygieniska förhållandena när det gäller luft, ljud, ljus, vibrationer och liknande vara tillfredsställande (se 2 kap. 3 och 4 §§).

Föreskrifter om undantag enligt plan- och bygglagen ska alltså inte påverka tillämpningen av de ovan nämnda författningarna.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 maj 2020. Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet ska få avse tid fr.o.m. den 15 mars 2020.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens utom när det gäller datum för ikraftträdande. I utkastet till lagrådsremiss föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 18 april 2020.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Detta bedöms vara den 1 maj 2020.

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

Möjligheten att ge föreskrifterna retroaktiv verkan är även lämpligt för att t.ex. undvika situationer där en byggnadsnämnd skulle bli skyldig att ingripa med anledning av redan vidtagna lovpliktiga åtgärder (jfr 11 kap. 5 § PBL). Med hänsyn till den nuvarande situationen i landet bör de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet även kunna få avse tid fr.o.m. den 15 mars 2020.

Det kan noteras att en bestämmelse med motsvarande retroaktiva verkan infördes i samband med att bemyndigandet i nuvarande 16 kap. 13 § PBL infördes (se prop. 2004/05:106 s. 11).

7 Konsekvenser

Det är svårt att fullt ut förutse vilka behov av åtgärder som kan uppstå i en situation då förutsättningarna för att föreskriva undantag från plan- och bygglagen med stöd av det föreslagna bemyndigandet är uppfyllda, dvs. när spridningen av en samhällsfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvårdsverksamhet inte räcker till för att tillgodose behovet av vård. Det ligger i sakens natur att en ringa spridning av en förhållandevis lindrig sjukdom med ett långsamt förlopp får en väsentligt mindre påverkan på samhället i allmänhet och på hälso- och sjukvården i synnerhet, jämfört med en snabbt utvecklad pandemi som föranleder att ett stort antal sjuka personer samtidigt behöver vård.

Mot denna bakgrund kan det konstateras att behoven sannolikt kommer att se olika ut i olika situationer, vilket även medför att konsekvenserna kommer att variera beroende på hur spridningen av den samhällsfarliga sjukdomen utvecklas. Vilka föreskrifter som det finns behov av att meddela och i vilken mån sådana är proportionella behöver därför noga analyseras i samband med att eventuella föreskrifter tas fram.

7.1 Konsekvenser för staten

Genom det föreslagna bemyndigandet får regeringen möjlighet att snabbt agera om det finns behov av särskilda åtgärder på grund av att spridningen av en samhällsfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvårdsverksamhet inte räcker till för att tillgodose behovet av vård. Med stöd av bemyndigandet kan regeringen exempelvis upphäva kraven på bygglov och kraven på att en åtgärd inte får genomföras i strid med en detaljplan. Därigenom ges regionerna bättre möjligheter att skaffa ytterligare lokaler som behövs för att tillgodose vårdbehovet. Även staten kan i viss mån bidra till att ge hälso- och sjukvården tillgång till sådana lokaler som kan behövas, exempelvis genom att bygga fältsjukhus. Genom att vissa bestämmelser i plan- och bygglagen inte behöver beaktas kan bemyndigandet således medverka till att det går snabbare eller att det blir lättare för staten att bistå regioner som behöver hjälp i en extraordinär situation.

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 blir svårare för staten att bedriva annan nödvändig statlig verksamhet. I undantagsfall kan det även bli svårare för t.ex. länsstyrelsen att överblicka utvecklingen i länet 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 eventuella 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 byggnader kan etableras på platser som medför att känsliga uppgifter röjs. Dessutom kan föreskrifterna få till följd att totalförsvarets anläggningar inte kan användas på avsett sätt. Detta kan medföra permanenta skador för totalförsvaret och betydande ekonomiska konsekvenser, bl.a. eftersom försvarsverksamheten vanligtvis inte kan lokaliseras till någon annan plats.

Även om konsekvenserna i ett enskilt fall kan antas bli allvarliga för statens intressen finns det emellertid anledning att understryka att det handlar om ett relativt litet antal byggnader som kan förväntas tillkomma eller tas i anspråk med stöd av bemyndigandet. Det bör leda till att riskerna för en negativ påverkan på statens intressen bör vara mycket begränsade.

De nya byggnader som kan komma att uppföras med stöd av bemyndigandet torde vanligtvis uppföras i direkt anslutning till befintliga sjukhus, exempelvis i form av mottagningstält för triagering eller provtagning. Det handlar dessutom om tält och byggnader som normalt kommer att finnas på platsen under en begränsad period. Hur lång tid som en sådan byggnad står kvar på en specifik plats kan förväntas variera beroende på smittans allvarlighet och varaktighet. Det torde dock höra till undantagsfallen att det handlar om längre tid än ett år – mera sannolikt rör det sig om månader eller något halvår.

I enstaka fall kan det tänkas bli fråga om att uppföra fältsjukhus på platser där det inte annars bedrivs hälso- och sjukvårdsverksamhet. Exempelvis pågår för närvarande uppbyggnaden av ett fältsjukhus vid Älvsjömassan i södra Stockholm. Om en olämplig plats väljs, skulle det kunna skada statens intressen. Antalet fältsjukhus är dock begränsat och den skada som därmed kan uppstå i detta avseende förefaller således också begränsad. I sammanhanget bör framhållas att risken för skador på totalförsvarets intressen i praktiken bör vara mycket liten, eftersom det är Försvarsmakten som tillhandahåller fältsjukhusen. Därigenom bör myndigheten ha goda möjligheter att förhindra olämpliga placeringar.

Förutsatt att föreskrifterna om undantag utformas så att berörda statliga myndigheter ges möjlighet att bevaka sina intressen eller så att risken för skada på statliga intressen begränsas, bör risken för att oönskade konsekvenser uppstår för staten således vara begränsad eller till och med försumbar.

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

Att inte införa ett bemyndigande för regeringen skulle kunna leda till negativa konsekvenser för staten. Om vård inte kan tillhandahållas i den utsträckning som behövs, kan det medföra att behovet av nödvändig sjukhusvård inte kan tillgodoses och i förlängningen leda till ett stort antal dödsfall i befolkningen. Det skulle i sin tur kunna ge allvarliga konsekvenser för staten. En sådan utveckling bedöms dock vara osannolik. Om

regeringen inte ges möjlighet att anpassa reglerna i plan- och bygglagen till en akut situation inom hälso- och sjukvården, är sannolikheten förmodligen större att en region som ser behov av ytterligare sjukvårdslokaler bortser från bestämmelserna i plan- och bygglagen och helt enkelt väljer att betala de byggsanktionsavgifter som kan bli följden av överträdelsen.

7.2 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 plan- och bygglagen begränsas.

Bemyndigandet öppnar för att vissa åtgärder kan komma att utföras utom byggnadsnämndens kontroll. Det gäller t.ex. om regeringen skulle besluta att vissa åtgärder kan genomföras utan föregående bygglovsprövning eller anmälan till byggnadsnämnden. Även om så blir fallet bör det emellertid vara möjligt att villkora ett undantag från kraven på bygglov med att byggnadsnämnden ändå ska underrättas om åtgärden. Med ett sådant villkor kan byggnadsnämnden ändå hållas informerad om de åtgärder som planeras i kommunen, även om vissa åtgärder undantas från kraven på bygglov.

De byggnader som kan antas bli följden av bemyndigandet kan normalt antas tillkomma i anslutning till de större sjukhusen i landet. Det kan dock antas vara ovanligt att bemyndigandet leder till mer än en handfull nya byggnader som tillfälligt uppförs i anslutning till ett befintligt sjukhus eller motsvarande. I flertalet av kommunerna bör bemyndigandet sannolikt inte leda till några nya byggnader över huvud taget – antingen på grund av att regionen förfogar över tillräckligt med lokaler eller att det inte bedrivs någon sjukvård i kommunen av sådant slag att det finns skäl att utvidga verksamheten där. För att begränsa risken för att föreskrifter om undantag tillämpas på ett sätt som inte är avsett, kan det t.ex. vara lämpligt att begränsa undantaget så att det enbart är tillämpligt om regionen eller Socialstyrelsen är byggherre.

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. Byggsanktionsavgifter tillfaller emellertid kommunen, vilket utgör en kompensation för byggnadsnämndens ökade kostnader. Risken för att en region skulle underlåta att ta bort byggnader som inte längre behövs, får dock i praktiken anses vara försumbar.

Att åtgärderna är begränsade i tiden innebär att de eventuella olägenheter som kan komma att uppstå för kommunen till följd av en byggnad som – enligt kommunens uppfattning – är olämpligt placerad, är av övergående natur.

Författningsförslaget innebär att regeringen ska kunna meddela föreskrifter som innebär undantag från kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. PBL. Kraven

i plan- och bygglagen har bl.a. betydelse för att byggnader ska vara lämpliga från hälso- och miljösynpunkt. Om kraven inte längre gäller för regionen, skulle denna således kunna välja att placera en ny byggnad på ett olämpligt sätt. I praktiken bör dock risken för detta vara liten, eftersom byggnaden ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt inom ramen för vården.

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 att spridningen av en samhällsfarlig sjukdom som innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvårdsverksamhet inte räcker till, är det mycket angeläget att samhället kan vidta de åtgärder som behövs för att göra det möjligt att snabbt kunna anordna lokaler eller andra utrymmen för hälso- och sjukvårdsverksamhet. I förhållande till detta intresse kan inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte anses gå utöver vad som är nödvändigt i den mening som avses i regeringsformen.

7.3 Konsekvenser för regionerna

De konsekvenser som kan uppstå för regionerna 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 plan- och bygglagen begränsas.

I en situation då det råder extraordinära förhållanden till följd av att spridningen av en samhällsfarlig sjukdom som innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvårdsverksamhet inte räcker till, är det rimligt att tro att regionen kommer att vidta de åtgärder som behövs för att upprätthålla möjligheterna till vård. Om regionens val står mellan att invänta byggnadsnämndens beslut om bygglov eller att riskera att svårt sjuka patienter står utan vårdplatser, ligger det nära till hands att tro att regionen i första hand kommer att försöka säkerställa tillgången på vårdplatser – trots de ekonomiska påföljder detta kan medföra i form av byggsanktionsavgifter och liknande om regionen påbörjar en byggåtgärd utan bygglov. För regionernas del kan förslaget antas leda till att dessa i en extraordinär situation slipper bryta mot regelverket.

Beroende på hur bemyndigandet tillämpas kommer regionerna få ett större ansvar för att själva säkerställa att placeringen och utformningen av de byggnader som uppförs blir lämplig. Om någon bygglovsprövning inte sker, kommer regionen inte heller att få del av de kunskaper om förutsättningarna på platsen som byggnadsnämnden förfogar över. Det kan dock noteras att regionerna redan inom ramen för gällande rätt anses ha god kompetens för att bedöma olika byggnadstekniska frågor. Exempelvis

gäller inte kravet på anmälan när det kommer till vissa ändringar i fråga om byggnader och tomter som tillhör en region (se 6 kap. 6 § 3 PBF).

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 regionerna till följd av lagändringen. Sammantaget kan dock de negativa konsekvenserna för regionernas del antas vara små.

7.4 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 plan- och bygglagen begränsas.

Beroende på hur regeringen väljer att utforma eventuella föreskrifter kan det inte uteslutas att föreskrifterna kan medföra olägenheter för företag. Det kan t.ex. handla om att miljöstörande verksamheter inte kan expandera på önskat sätt om regeringens föreskrifter innebär att nya vårdlokaler etableras i närheten av verksamheten. Att åtgärderna är begränsade i tiden innebär samtidigt att de eventuella olägenheter som kan uppstå för företaget är av övergående natur.

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. Sammantaget kan dock konsekvenserna för företagens del antas vara små.

7.5 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 plan- och bygglagen begränsas.

Enskilda kan framför allt antas bli berörda av förslaget i egenskap av patienter. Ett bemyndigande bör i viss utsträckning leda till bättre förutsättningar för regionen att kunna tillhandahålla den vård som behövs i en extraordinär situation, vilket i sin tur bör ge bättre förutsättningar för att den enskilde ska få tillgång till den vård som han eller hon behöver.

Enskilda kan i viss utsträckning också beröras i egenskap av t.ex. grannar, exempelvis genom att nya vårdlokaler kan etableras i byggnader och på platser i närheten av den enskildes bostad eller fastighet på ett sätt som under normala förhållanden inte hade ansetts vara lämpligt för en sådan etablering.

Risken begränsas av att det bör vara ovanligt att nya vårdlokaler behöver uppföras i direkt anslutning till bostäder. Många sjukhusområden omfattar stora arealer, vilket medför att regionen bör ha goda förutsättningar för att begränsa risken för eventuella konflikter med enskilda. Det kan även antas vara ovanligt att det finns enskilda som bor i direkt anslutning till exempel-

vis en akutmottagning, om regionen behöver sätta upp en tillfällig paviljong för att skilja ut smittsamma patienter från andra patienter som akut behöver vård.

Beroende på hur regeringen väljer att utforma eventuella föreskrifter kan det inte uteslutas att föreskrifterna kan medföra negativa konsekvenser för enskilda. Eventuella undantag i fråga om krav på bygglov påverkar enskildas möjligheter att i förväg få etableringen prövad av länsstyrelsen eller i domstol. Konsekvenserna begränsas dock av att bemyndigandet innebär att regeringen enbart kan meddela föreskrifter som avser tidsbegränsade undantag.

Bemyndigandet bör inte leda till att barn påverkas på något väsentligt annorlunda sätt än vad som gäller för vuxna. Bemyndigandet har inte heller någon påverkan på jämställdheten mellan könen.

Det som utgör en tillfällig byggnad för vårdändamål kan samtidigt utgöra en stadigvarande arbetsplats för den personal som ska arbeta i byggnaden. För dessa gäller att byggnaden måste kunna erbjuda en arbetsplats som uppfyller de regler som läggs fast i arbetsmiljölagen.

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.

7.6 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 plan- och bygglagen begränsas.

Bemyndigandet öppnar upp för att tillfälliga byggnader i form av fältsjukhus, containrar, baracker eller liknande kan komma att 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 plan- och bygglagen föreskriver. En sådan ändring skulle bl.a. kunna försvåra möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, exempelvis preciseringarna om *Natur- och grönområden*, som tar sikte på att det ska finnas natur- och grönområden och gröonstråk i närhet till bebyggelsen med god kvalitet och tillgänglighet och *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. Konsekvenserna för natur- och kulturmiljön begränsas dock av att bemyndigandet innebär att regeringen enbart kan meddela föreskrifter som avser tidsbegränsade undantag. Bemyndigandet möjliggör inte undantag från förbudet mot förvanskning av byggnader, platser och områden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt enligt 8 kap. 13 § PBL.

Författningsförslaget innebär bl.a. att regeringen ska kunna meddela föreskrifter som innebär undantag från kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. PBL.

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. Om lovplikten för vissa byggnader tas bort, kan det medföra att byggnaderna blir olämpligt utformade i förhållande till dessa allmänna intressen. Som framgår av avsnitt 5 innebär emellertid kravet 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. Samtidigt kan det konstateras att de byggnader som skulle kunna tillkomma med stöd av föreskrifterna i normalfallet ska användas för intensivvård och liknande ändamål, vilket ställer höga krav på att platsen är lämplig för det avsedda ändamålet. Vanligtvis bör det endast bli aktuellt att etablera nya byggnader i anslutning till befintliga sjukhus och liknande. Risken för att nya byggnader ska tillkomma i lägen som är olämpliga för människors hälsa bör därmed vara begränsad.

Avsteg från de ordinarie kraven på brandskydd skulle i viss mån kunna leda till olämpliga placeringar från brandskyddssynpunkt. I de fall en byggnad ska användas för exempelvis intensivvård behöver emellertid brandskyddsfrågan beaktas redan när de nya vårdplatserna etableras, eftersom en brand i en sådan vårdlokal kan leda till allvarliga konsekvenser om patienterna inte är vid medvetande. Riskerna begränsas dock av att det i intensivvårdslokaler finns personal tillgänglig dygnet runt.

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. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och bestämmelserna om områdeskydd i 7 kap.

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 och människors hälsa till följd av lagändringen.

8 Författningskommentar

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

16 kap. Bemyndiganden

13 b § Om spridningen av en samhällsfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvårdsverksamhet inte räcker till för att tillgodose behovet av vård, och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas, får regeringen meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från

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

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

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

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

Föreskrifterna om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket avser att skydda och främja.

I paragrafen, som är ny, bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen för att vårdplatser snabbt ska kunna ställas i ordning eller byggas för att tillgodose behovet av vård.

Föreskriftsrätten omfattar inte undantag från några andra lagar än plan- och bygglagen.

Enligt första stycket är en förutsättning för att bemyndigandet ska få utnyttjas att det pågår en spridning av en samhällsfarlig sjukdom. Med samhällsfarliga sjukdomar avses allmänfarliga sjukdomar som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner, och som kräver extraordinära smittskyddsåtgärder (se 1 kap. 3 § tredje stycket smittskyddslagen [2004:168]). Allmänfarliga sjukdomar är sådana smittsamma sjukdomar som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser, och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade. Med smittsamma sjukdomar avses i smittskyddslagen alla sjukdomar som kan överföras till eller mellan människor och som kan innebära ett inte ringa hot mot människors hälsa (se 1 kap. 3 § första och andra styckena smittskyddslagen).

Ett utnyttjande av föreskriftsrätten förutsätter också att spridningen innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvårdsverksamhet inte räcker till för att tillgodose behovet av vård.

Med hälso- och sjukvårdsverksamhet avses såväl åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador som sjuktransporter och omhändertagande av avlidna (jfr 2 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]).

Att det ska vara fråga om en påtaglig risk för att lokalerna inte räcker till innebär att det ska vara fråga om en risk som sett ur ett bredare perspektiv

är betydande, och som hotar befolkningens behov av vård vid spridningen av en samhällsfarlig sjukdom och de följder som en sådan spridning kan få. Förhållanden såväl inom som utom landet kan leda till en situation där bristen på lokaler omöjliggör eller påtagligt försvårar en adekvat hälso- och sjukvård. En sådan brist kan i sig leda till en allvarlig fara för liv eller hälsa, både för dem som drabbas direkt av den samhällsfarliga sjukdomen, men även för patienter med andra diagnoser vars vård trängs undan till följd av det ökade behovet av hälso- och sjukvård.

En ytterligare förutsättning för föreskriftsrätten är att föreskrifterna behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas. Det betyder att det är först i en situation när lokaler inte finns tillgängliga eller kan anordnas i tillräcklig utsträckning inom ramen för de ordinarie reglerna som bemyndigandet blir tillämpligt. Föreskrifterna måste alltså anpassas till vad som behövs i det aktuella fallet.

Åtgärder som kan bli aktuella för att tillgodose hälso- och sjukvårdens behov är exempelvis följande:

- fältsjukhus, antingen i form av tält, containrar, baracker eller liknande eller fältsjukhus inrättade i befintliga byggnader som i dag används för något annat ändamål
- temporära byggnader eller tält som används som vårdssalar, för triagering eller provtagning av smitta i anslutning till befintliga vårdinrättningar
- bårhus, t.ex. i form av kylcontainrar eller i befintliga kyllager och ishallar.

Regeringen ska begränsa undantagen till att endast gälla för viss tid. Det innebär bl.a. att om det finns ett behov av att låta t.ex. en byggnad eller en anläggning finnas kvar efter det att undantagstiden har löpt ut, så ska en ordinarie prövning enligt tillämpliga bestämmelser i plan- och bygglagen göras. För åtgärder som enligt en sådan prövning inte är förenliga med reglerna i plan- och bygglagen, kan byggnadsnämnden ingripa med stöd av bestämmelserna i 11 kap. om tillsyn, ingripanden och påföljder.

Av punkterna i första stycket framgår i vilka avseenden undantag från plan- och bygglagen får meddelas.

Enligt den *första punkten* får regeringen meddela föreskrifter om undantag från kraven på att beakta allmänna intressen enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§. Bestämmelserna i 2 kap. 9 och 10 §§ tillämpas vid lokalisering, placering och utformning av bebyggelse medan regleringen i 2 kap. 6 § endast tillämpas vid placering och utformning. Dessa bestämmelser är som utgångspunkt tillämpliga även vid åtgärder som inte kräver lov. Bemyndigandet är avsett att göra det möjligt att, vid uppförande av t.ex. ett fältsjukhus av tillfällig karaktär, bortse från exempelvis kravet på att vid placering och utformning ta hänsyn till behovet av hushållning med energi och vatten. Bemyndigandet avser enbart undantag från allmänna intressen och möjliggör således inte avsteg från lagens krav på att ta hänsyn till enskilda intressen.

Enligt den *andra punkten* får föreskrifter meddelas om undantag från vissa krav enligt 8 kap. Sådana föreskrifter kan omfatta bestämmelserna i 8 kap. om kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader. När det gäller kraven på byggnader finns ett bemyndigande för regeringen i 2 § 5.

Enligt den *tredje punkten* får regeringen meddela föreskrifter om att vissa krav enligt 9 kap. inte ska tillämpas. De åtgärder som kan behöva vidtas för att kunna tillgodose behovet av hälso- och sjukvård är i allmänhet bygglovspliktiga och utgörs t.ex. av att uppföra byggnader eller av att en byggnad tas i anspråk för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för. Regeringen kan med stöd av denna bestämmelse föreskriva om att en åtgärd inte ska prövas genom bygglov (9 kap. 2 §) eller marklov (9 kap. 11–13 §§). Även kravet på rivningslov (9 kap. 10 §) får tas bort om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Enligt den *fjärde punkten* får regeringen meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i 10 kap. om genomförandet av bygg-, rivnings-, och markåtgärder. Om regeringen med stöd av bemyndigandet tar bort lovplikten för en åtgärd, kommer bestämmelsen om att en icke lovpliktig åtgärd ska vara förenlig med detaljplan och områdesbestämmelser (10 kap. 2 § 2) att som utgångspunkt bli tillämplig. Bemyndigandet gör det möjligt för regeringen att göra undantag från denna bestämmelse. På motsvarande sätt kan undantag göras från kravet på att åtgärden ska vara förenlig med ett tidigare beviljat bygglov (10 kap. 2 § 1). Bemyndigandet möjliggör också undantag från bestämmelsen om att en åtgärd inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Även bestämmelsen om slutbesked får undantas.

Av *andra stycket* följer att föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 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 det är befogat från allmän synpunkt, t.ex. vid en situation när samhället inte på annat sätt kan tillgodose det akuta behovet av vård.

Exempelvis bör sådana undantag som kan påverka säkerheten för den som uppehåller sig i eller i närheten av byggnaden eller undantag som innebär att enskilda kan vidta omfattande byggåtgärder utan att först underrätta byggnadsnämnden endast meddelas vid en mycket allvarlig situation. Vidare innebär kravet på proportionalitet att bemyndigandet inte ger stöd för regeringen att meddela föreskrifter som skulle innebära att en åtgärd kan vidtas 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. I kravet ligger också att hänsyn ska tas till det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som ett utnyttjande av föreskriftsrätten innebär.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ikraftträdande

1. Denna lag träder i kraft den 1 maj 2020.
2. Föreskrifter som meddelas med stöd av 16 kap. 13 b § får avse tid från och med den 15 mars 2020.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 maj 2020.

Av *punkten 2* framgår att föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen får avse tid fr.o.m. den 15 mars 2020, dvs. tid före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

13 b §

Om spridningen av en allmänfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvårdsverksamhet inte räcker till för att tillgodose behovet av vård och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas, får regeringen meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från

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

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

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

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

Sådana föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket avser att skydda och främja.

1. Denna lag träder i kraft den 18 april 2020.

2. Föreskrifter som meddelas med stöd av 16 kap. 13 b § får avse tid från och med den 15 mars 2020.