

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-13

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Lennart Hamberg
samt justitierådet Erik Nymansson

Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan

Enligt en lagrådsremiss den 22 februari 2018 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Fredrik Nordenfelt, biträdd av departementssekreteraren Ann-Kristin Kaplan.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Inledning

I plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser som innebär att en byggnadsnämnd ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna (9 kap. 27 §). Bestämmelserna trädde i kraft år 2011.

I plan- och byggförordningen (2011:338) finns motsvarande regler om byggnadsnämndens handläggning av anmälningar av åtgärder som inte kräver bygglov, rivningslov eller marklov (6 kap.5–10 §§), dock att byggnadsnämnden ska meddela sitt beslut om startbesked inom fyra veckor från den tidpunkt då samtliga behövliga uppgifter kom in till nämnden. Om frågan är av större vikt eller av principiell betydelse, får dock nämnden meddela sitt beslut om startbesked inom åtta veckor från den tidpunkten (6 kap. 7 §). Bestämmelserna om tidsfrister trädde i kraft den 1 juli 2016.

Riksdagen har i ett tillkännagivande uttalat att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om regler om en reduktion av bygglovsavgiften när de föreskrivna tidsfristerna för handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked överskrids (bet. 2014/15:CU10 punkt 14, rskr. 2014/15:180). Civilutskottet konstaterade att reglerna om tidsfrister hade tillämpats under närmare fyra år och att det inte gjorts någon utvärdering av vilket genomslag reglerna hade fått. Utskottet angav vidare att uppgifter tyder på att handläggningen fortfarande tar alltför lång tid i många kommuner och att reglerna om tidsfrister inte efterlevs. Utskottet ansåg därför att det fanns skäl att överväga möjligheten att koppla en sanktion till bestämmelserna om

tidsfrister för handläggningen av bygglovsansökningar. Enligt utskottet bör regeringen låta utarbeta ett förslag om en komplettering av plan- och bygglagen med regler om reduktion av bygglovsavgiften och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan.

Vidare har riksdagen i ett tillkännagivande uttalat att regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder för att koppla någon form av incitament eller sanktioner till reglerna om kommuners handläggningstider för anmälningsärenden (bet. 2015/16:CU3 punkt 2, rskr. 2015/16:18).

Regeringen gav Boverket i uppdrag att utvärdera byggnadsnämndernas tillämpning av bestämmelserna om tidsfrister i plan- och bygglagen. I uppdraget ingick att verket skulle – oberoende av utvärderingens resultat – lämna ett förslag till ett system med sanktioner som är tillämpligt när föreskrivna tidsfrister inte hålls. Uppdraget redovisades i april 2017 i rapporten Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner (Rapport 2017:4). Boverkets förslag överensstämde med det först nämnda tillkännagivandet ovan.

I förevarande lagrådsremiss har nu regeringen med utgångspunkt från Boverkets rapport lämnat förslag i enlighet med riksdagens tillkännagivande. I remissen anges att det övergripande syftet med tidsfristerna är att uppnå en effektiv byggprocess, vilket är av stor betydelse för att möta behovet av nya bostäder. Enligt regeringens mening kan ett system med avgiftsreduktion övervägas i fall där det finns bestämda tidsfrister för att handlägga ett ärende. Ansökningar om lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen samt anmälningar enligt plan- och byggförordningen är alla sådana ärenden där beslut ska meddelas inom en bestämd tidsfrist. För att skapa incitament för att korta handläggningstiderna och med beaktande av riksdagens båda tillkännagivanden, anser regeringen att ett system med reduktion av avgift bör införas.

Uppnås syftet?

Lagrådets granskning ska enligt 8 kap. 22 § regeringsformen avse bl.a. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, dvs. att skapa incitament för att korta handläggningstiderna och därigenom uppnå en effektiv byggprocess, vilket anges vara av stor betydelse för att möta behovet av nya bostäder.

Många remissinstanser avstyrker förslaget, däribland ett flertal kommuner samt Sveriges Kommuner och Landsting. Riksdagens ombudsmän ifrågasätter behovet av de föreslagna reglerna då majoriteten av landets byggnadsnämnder klarar att handlägga majoriteten av sina ärenden inom föreskrivna frister. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) och Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) ifrågasätter om förslaget uppnår sitt syfte. Hovrätten pekar på att det av Boverkets rapport framgår att majoriteten av byggnadsnämnderna håller föreskrivna tidsfrister och att det i kommunerna finns en brist på anställningsbar kompetens. Enligt hovrätten skulle exempelvis tydligare riktlinjer från Boverket kring handläggningen vara en alternativ lösning.

I remissen anges det att det av Boverkets rapport framgår att byggnadsnämnderna i relativt hög utsträckning håller tidsfristerna för beslut om lov, förhandsbesked eller startbesked. I remissen anges det dock att var femte kommun (46 av 244) av dem som deltagit i utvärderingen inte klarar att handlägga *majoriteten av sina ärenden* inom den föreskrivna tidsfristen om tio veckor, inklusive eventuell förlängning. För anmälningsärenden är det var sjätte kommun (39 av 242) som inte klarar föreskrivna tidsfrister. Denna beskrivning är dock något missvisande.

Det som framgår av rapporten är att 46 av 244 kommuner respektive 39 av 242 kommuner inte klarar att handlägga 90 procent av sina ärenden inom de föreskrivna tidsfristerna. Det innebär således att 198 av 244 kommuner faktiskt handlägger över 90 procent av sina ärenden om förhandsbesked och lov inom föreskriven tidsfrist. Av annan statistik från Boverket framgår att endast 10 kommuner (Kungsbacka, Emmaboda, Hultsfred, Nybro, Vimmerby, Heby, Årjäng, Sala, Mellerud och Vänersborg) inte klarar av att handlägga majoriteten av dessa ärenden inom föreskriven tid. På motsvarande sätt klarar 203 av 242 kommuner att handlägga 90 procent av sina anmälningsärenden inom föreskrivna tidsfrister. Av annan statistik från Boverket framgår att endast 5 kommuner (Gagnef, Sigtuna, Heby, Årjäng och Vänersborg) inte klarar av att handlägga majoriteten av dessa ärenden inom föreskriven tid. Det kan anmärkas att vid tiden för undersökningen hade tidsfristerna för anmälningsärenden endast varit i kraft sedan ett halvår tillbaka.

Vad gäller kommunernas förmåga att leva upp till föreskrivna tidsfrister är bilden således betydligt ljusare än den beskrivning som framgår av lagrådsremissen och som regeringen har lagt till grund för bedömningen av behovet av förslagen.

Syftet med sanktionen är att skapa incitament för att korta handläggningstiderna. Förslaget är närmare utformat så, att avgiften ska reduceras med en femtedel per påbörjad vecka som nämnden överskrider den tidsfrist som gäller för att meddela beslut respektive besked i ärendet. Det är således endast under de fem veckor som närmast följer efter det att tidsfristen löpt ut som kommunen skulle ha ett incitament att avgöra ärendet.

Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om vilka avgifter som byggnadsnämnden får ta ut för bl.a. beslut om lov, förhandsbesked

och startbesked. Avgifterna får inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser. Grunderna för hur avgifterna ska beräknas anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige (12 kap. 10 §). En kommun väljer själv hur stor andel av kostnaden för besked, beslut och handläggning som ska finansieras med avgifter. Av remissen framgår att kommunerna har olika konstruktioner på sina respektive taxor och att avgifterna för besked, lov och handläggning varierar mellan kommunerna för olika åtgärder och för olika förhållanden. Enligt Boverkets rapport (s. 21) varierar storleken på avgifterna för förhandsbesked och lov mycket mellan olika kommuner eller som det uttrycks senare i rapporten, att avgifter för förhandsbesked, lov och anmälan skiljer sig markant åt mellan kommuner (s. 36). Det framgår vidare att en del kommuner finansierar sitt arbete helt med avgifter medan andra endast delvis gör det (s. 38).

Det kan således inte uteslutas att vissa kommuner, som har möjlighet till det inom gällande regelverk, kommer att kompensera risken för reduktion genom en generell höjning av avgifterna. Boverket bedömer att denna risk är marginell men Villaägarnas riksförbund anser att denna risk är konkret och Huddinge kommun anser att en sådan risk föreligger. I sådant fall får sanktionen inte den eftersträvade effekten.

En möjlighet är självfallet – och som många remissinstanser har pekat på – att en förbättring av handläggningstiderna sker genom en neddragning av ambitionsnivån beträffande kvalitén. Som Boverket påpekar finns risk för färre remisser, sämre underlag samt sämre bedömningar och beslut. Detta i sig kan leda till fler överklaganden vilket i förlängningen drabbar främst sökanden.

Vidare kan det inte uteslutas att de ärenden som i dag hanteras förhållandevis snabbt får en längre handläggningstid om ökade resurser läggs på att så få ärenden som möjligt ska tillåtas överskrida föreskrivna tidsfrister. Omvänt kan komplicerade ärenden som kräver ytterligare utredning och inhämtande av remisser riskera att prioriteras ned till förmån för ärenden som med större enkelhet kan handläggas inom stipulerade tidsfrister. Beträffande de ärenden där den föreskrivna tidsfristen redan överskridits med fem veckor, finns en risk att de får stå tillbaka för ärenden där möjlighet alltjämt finns att undvika en reducering av avgiften. Boverket ser risk med att ärenden som inleds med en anmälan, och som därmed omfattas av en tidsfrist, kan komma att prioriteras på bekostnad av startbesked i ärenden som omfattas av lov vilka inte omfattas av tidsfrister.

Det kan således inte uteslutas att effekterna av förslaget på sina håll kan bli helt andra än den eftersträlvade prioriteringen av verksamheten.

Vid bedömningen av hur verksamt ett incitament såsom det föreslagna kan tänkas bli, måste hänsyn även tas till orsakerna till de på sina håll längre handläggningstiderna och de möjligheter en kommun med sådana handläggningstider har att förkorta dessa.

Självfallet kan en kommun alltid försöka anställa fler i bygglovsverksamheten, finansiera denna kostnadsökning med höjda avgifter och på så sätt förkorta handläggningstiden. Detta är som det får förstås en eftersträlvad effekt av de föreslagna reglerna. För att minska risken för att drabbas av sanktionerna kan en kommun även välja att försöka anställa ytterligare något fler personer än vad som egentligen är behövligt för att på så sätt garantera sig mot variationer i ärendemängd, sjukskrivningar och föräldraledigheter m.m., med ytterligare höjda avgifter som följd.

Vad som dock på flera håll har påtalats, såväl av Boverket som av ett stort antal remissinstanser, är problemen att finna personer att anställa med rätt kompetens. Boverket har i en rapport från 2012 Kommunernas kompetensbehov för byggfrågor i plan- och bygglagstiftningen (Rapport 2012:16) uppmärksammat att det är brist på anställningsbar kompetens för kommunerna inom områden som rör byggfrågor. Boverket slår fast att som arbetsmarknadsläget är i dag är utbudet av kompetent och erfaren personal otillräckligt. Även Kungl. Tekniska högskolan påtalar att många kommuner – sedan lång tid – har betydande problem med bemanning inom bygglovsverksamheten.

Sveriges Kommuner och Landsting har i mars 2017 tagit fram rapporten Utbilda för framtidens välfärd (rapporten omnämns inte i föreningens remissyttrande men återfinns på dess hemsida) av vilken det bl.a. framgår att endast 28 procent av kommunerna anser att tillgången på bygglovshandläggare är god eller balanserad (s. 26).

Det kan konstateras att när arbetsmarknadsläget är på det nu beskrivna sättet, försvagas möjligheterna till att det föreslagna incitamentet leder till de förkortade handläggningstider som eftersträvas.

Som ytterligare syfte anges i lagrådsremissen att en effektiv byggprocess är av stor betydelse för att möta behovet av nya bostäder. Frågan är dock om dagens handläggningstider beträffande just bygglov är sådana att de försvårar eller försenar byggandet av nya bostäder. Av för Lagrådet tillgängligt underlag är svårt att konstatera att så skulle vara fallet.

Tvärtom anges i Boverkets rapport att av de aktörer som intervjuats framgick att det mestadels inte larmats i branschen om att det är överdrivet långa handläggningstider hos byggnadsnämnderna. Det som de har funnit mer problematiskt är att avgöra om ärendet är komplett eller vad som ska ingå i en ansökan. Olika kommuner tolkar detta på olika sätt och kräver in olika handlingar för liknande ansökningar.

Vidare framgår det av rapporten att inom grupperna Storstäder och Större städer återfinns de kommuner som klarar handläggningen väl inom tidsfristen. Även kommuner inom grupperna Mindre stad/tätort samt Landsbygdskommun med besöksnäring tenderar att klara en hög andel ärenden inom tidsfristen. Det torde således vara inom kommungrupper där behovet av att bygga bostäder är som störst som handläggningstiderna är som kortast.

Som Lagrådet redan konstaterat, vad gäller kommunernas förmåga att leva upp till föreskrivna tidsfrister, är bilden således betydligt ljusare än den beskrivning som framgår av lagrådsremissen. Mot bakgrund av vad som Lagrådet vidare anfört ovan kan det inte sägas att underlaget ger tillräckligt stöd för att förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, dvs. att skapa incitament för att korta handläggningstiderna och därigenom uppnå en effektiv byggprocess, vilket är av stor betydelse för att möta behovet av nya bostäder.

Avgiftsreduktion – ett nytt inslag i svensk rätt

Riksdagens ombudsmän anger att det inte framgår vad som motiverar att en konstruktion med reduktion av avgifter, ett nytt inslag i svensk rätt, ska införas inom detta område jämfört med andra delar av förvaltningen som dras med långa handläggningstider.

Långa handläggningstider är ett problem inom såväl statlig som kommunal förvaltning. I den nya förvaltningslagen (2017:900) har det införts generella bestämmelser för att möta detta problem. Lagen innehåller bestämmelser som syftar till att påskynda handläggningen av ärenden som inte avgjorts i första instans inom sex månader. Ytterst kan detta ske genom att den enskilde begär att beslutsmyndigheten ska avgöra ärendet och att, om myndigheten avslår begäran, avslagsbeslutet kan överklagas till den instans som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet. Om överinstansen bifaller överklagandet kan myndigheten föreläggas att avgöra ärendet inom en bestämd tid (12 §). Denna nyordning föregicks av noggranna överväganden, se SOU 2010:29 s. 253–311 och prop. 2016/17:180 s. 101–128.

Den nu föreslagna regleringen för att söka påskynda handläggningen är av en helt annan karaktär och innefattar ekonomiska incitament. Sådana incitament kan dock vara av olika beskaffenhet. Förslaget i denna remiss är att de kommuner som inte lever upp till föreskrivna tidsfrister ska straffas.

Ekonomiska sanktioner av bestraffande karaktär riktade mot statliga eller kommunala myndigheter är mycket ovanliga. Med några få undantag har man i svensk rätt avhållit sig från detta. Som också påpekas i remissen förekommer det vid bristande verkställighet av beslut och domstolsavgöranden enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och enligt socialtjänstlagen (2001:453). Man kan också återfinna det i EU-relaterade regelverk, t.ex. enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

När avgiftsreduktion nu för första gången föreslås sker det på ett område där det kan ifrågasättas om sanktionen kan antas på ett

effektivt sätt tillgodose de syften som har angetts. Skälen för att införa denna nyordning i svensk rätt är också mycket kortfattade. I lagrådsremissen anges att den omständigheten att ett system med avgiftsreduktion är en nyhet i svensk rätt inte utesluter att det finns skäl att pröva om det finns förutsättningar för att införa ett sådant system. Regeringen anför vidare att ett system med avgiftsreduktion kan övervägas i fall där det finns bestämda tidsfrister för att handlägga ett ärende.

Den form av ekonomiska sanktioner som nu föreslås är som Riksdagens ombudsmän påtalar ett helt nytt inslag i svensk rätt. Mot denna bakgrund bör enligt Lagrådets mening införandet föregås av mer grundliga principiella överväganden om det lämpliga med sådana sanktioner och när de i sådant fall bör införas på ett rättsområde.

Den kommunala självstyrelsen

I det remitterade förslaget anges att förslaget inte bedöms påverka den kommunala självstyrelsen. Som skäl anføres att förslaget inte omfattar kommunernas rätt att bestämma hur byggnadsnämndernas verksamhet ska finansieras. Det anføres även att ett system med avgiftsreduktion inte påverkar kommunernas möjligheter att finansiera byggnadsnämndernas verksamhet.

Redan i dag finns som nämnts en skyldighet enligt plan- och bygglagen för byggnadsnämnden att meddela beslut om lov och förhandsbesked inom vissa tidsfrister. I plan- och byggförordningen finns motsvarande skyldigheter med något kortare frister för beslut om startbesked avseende åtgärder som inte kräver bygglov, rivningslov eller marklov.

Mot dessa skyldigheter svarar möjligheter för en kommun att ta ut avgifter. Plan- och bygglagen innehåller som nämnts bestämmelser om vilka avgifter som byggnadsnämnden får ta ut för bl.a. beslut om lov, förhandsbesked och startbesked. Avgifterna får inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser och grunderna för hur avgifterna ska beräknas anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Genom denna reglering skapas möjlighet för kommunerna att få kostnadstäckning för den aktuella verksamheten.

Det kan finnas olika förklaringar till att en kommun inte klarar av att leva upp till de föreskrivna handläggningstiderna. Självfallet kan orsakerna vara att verksamheten har inte har givits tillräcklig prioritet. Som flera kommuner påtalat kan vissa orsaker inte på samma sätt vara omedelbart påverkbara även om en kommun måste ha en beredskap för t.ex. komplexa ärenden, tillfälliga fluktuationer i ärendetillströmningen, längre sjukskrivningar och föräldradigheter hos handläggande personal. De alltmer tilltagande svårigheterna att kunna rekrytera personal med rätt kompetens – bl.a. inom välfärdssektorn – tycks vara ett förhållandevis stort problem beträffande just bygglovshandläggare.

Det remitterade förslaget innebär att avgiften ska reduceras med en femtedel per påbörjad vecka som nämnden överskrider den tidsfrist som gäller för att meddela beslut respektive besked i ärendet. För det fall att en kommun inte klarar av att leva upp till de fastställda tidsfristerna, kan de mot dessa ärendena svarande kostnaderna således inte täckas med avgifter. Detta gäller oavsett orsakerna till kommunens tillkortakommanden. Kommunen tvingas då att finansiera dessa kostnader på annat sätt, vilket leder till att medel som annars skulle kunna användas antingen inom den

specialreglerade eller inom den fria sektorn får täcka kostnader inom bygglovshanteringen.

Den föreslagna sanktionen utgör mot denna bakgrund en begränsning av den kommunala självstyrelsen. Hur pass ingripande denna begränsning är kan självfallet variera från kommun till kommun och från tid till annan. Den riskerar att vara mer ingripande för redan resursfattiga kommuner. Eftersom det är fråga om att för första gången i svensk rätt införa en avgiftsreduktion – en ekonomisk sanktion av bestraffande art – riktad mot kommunsektorn rör det sig om ett principiellt sett betydelsefullt ingrepp i självstyrelsen.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. I förarbetena till bestämmelsen betonas vikten av att det i lagstiftningsprocessen görs noggranna analyser av den påverkan som olika förslag har på den kommunala självstyrelsen och i vad mån skälen för en tänkt reglering motiverar det intrång i självstyrelsen som regleringen innebär. Det framhålls att detta innefattar en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Om det finns olika möjligheter att nå samma mål bör med hänsyn till den kommunala självstyrelsen den reglering väljas som lägger minst band på självbestämmanderätten.

Det ska alltså under lagstiftningskedet göras en proportionalitetsbedömning inriktad på nödvändigheten av en föreslagen inskränkning i självstyrelsen. Lagrådets granskning ska ta sikte på frågan om en fullgod prövning av självstyrelseintressena skett.

Vad gäller frågan om behovet av att på detta sätt göra ingrepp i den kommunala självstyrelsen, är som nämnts kommunernas förmåga att leva upp till föreskrivna tidsfrister betydligt bättre än den beskrivning som framgår av lagrådsremissen och som regeringen har lagt till grund för bedömningen av behovet av förslagen. Vad gäller ärenden om förhandsbesked och lov handlägger alltså 198 av 244 kommuner över 90 procent av sina ärenden inom föreskriven tidsfrist (98 kommuner handlägger alla ärenden inom föreskriven tidsfrist). Beträffande behovet av att på detta sätt göra ingrepp i den kommunala självstyrelsen, så har även frågan om med hur lång tid fristen överskrids betydelse. I underlaget finns dock ingen uppgift om detta. Inte heller finns någon närmare värdering av vilka effekter de tidsöverskridanden som görs rent faktiskt har.

Någon sådan proportionalitetsbedömning som föreskrivs i regeringsformen har inte gjorts i remissen. Någon redogörelse för vilka alternativa åtgärder som skulle kunna tänkas för att tillgodose det syfte som eftersträvas och skälen varför dessa inte kan anses tillräckliga återfinns inte i remissen.

Mot bakgrund av vad som anförts finner Lagrådet att det remitterade förslaget inte är ägnat att läggas till grund för lagstiftning.