



Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan

Till civilutskottet

Civilutskottet beslutade den 26 april 2018 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan (prop. 2017/18:210) och en följdmotion, i de delar som rör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till frågor om hur regeringens lagförslag förhåller sig till den kommunala självstyrelsen och regeringsformens proportionalitetsprincip samt den nya förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser om handläggningstider.

I yttrandet finns en avvikande mening (V).

Utskottets överväganden

Bakgrund

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 §).

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 ska byggnadsnämnden 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 §).

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 ny förvaltningslag (2017:900) träder i kraft den 1 juli 2018. Enligt 9 § i den nya lagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (jfr 7 § i den nu gällande förvaltningslagen [1986:223]). Den nya lagen innehåller även generella 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 (12 §). Om överinstansen bifaller överklagandet, kan myndigheten föreläggas att avgöra ärendet inom en bestämd tid (49 §). Förvaltningslagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lagstiftning. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från regleringen i förvaltningslagen tillämpas alltså den bestämmelsen (4 §).

Tillkännagivanden från riksdagen

Riksdagen har i ett tillkännagivande uttalat att regeringen bör låta utarbeta ett förslag om en komplettering av plan- och bygglagen med regler om en reduktion av bygglovsavgiften när den föreskrivna tidsfristen för handläggningen överskrids och därefter återkomma till riksdagen med förslag i

frågan. Övervägandena bör även omfatta övriga ärenden om lov och förhandsbesked där en tidsfrist gäller (bet. 2014/15:CU10, rskr. 2014/15:180). Vidare har riksdagen i ett tillkännagivande uttalat att regeringen ska vidta nödvändiga åtgärder för att koppla någon form av incitament eller sanktioner till reglerna om kommuners handläggningstider för anmälningsärenden (bet. 2015/16:CU3, rskr. 2015/16:18).

Rapport från Boverket

Regeringen gav i februari 2016 Boverket i uppdrag att utvärdera byggnadsnämndernas tillämpning av bestämmelserna om tidsfrister i plan- och bygglagen. I uppdraget ingick att verket oberoende av utvärderingens resultat skulle 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). I rapporten redovisar Boverket sina överväganden om vilka åtgärder som kan vidtas för att tidsfristerna ska hållas. Boverket har utrett två alternativa system, sanktionsavgift och reduktion av avgift, och föreslår att avgiften ska kunna reduceras om handläggningstiderna överskrids. Därutöver har Boverket översiktligt redovisat alternativa åtgärder som syftar till att sökanden eller anmälaren ska få sitt ärende behandlat inom föreskriven tid, t.ex. premier i olika former och att ansökan automatiskt blir beviljad när tidsfristen löpt ut.

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att det genom ändringar i plan- och bygglagen införs ett system med avgiftsreduktion när tidsfrister för beslut i ärenden om lov och förhandsbesked samt startbesked efter anmälan överskrids. Om byggnadsnämnden tar ut en avgift för handläggningen av ett ärende om lov, förhandsbesked eller anmälan för startbesked, ska avgiften enligt förslaget reduceras med en femtedel per påbörjad vecka som nämnden överskrider den tidsfrist som gäller för att meddela beslut respektive besked i ärendet. Genom förslaget tydliggörs även när en tidsfrist börjar löpa, när den upphör och vilka förutsättningar som finns för att förlänga fristen.

I propositionen anges att syftet med förslaget är att skapa incitament att följa de tidsfrister som gäller för beslut. Förslaget lämnas också för att tillgodose de tillkännagivanden från riksdagen som har redovisats ovan.

De generella bestämmelser som finns i den nya förvaltningslagen om åtgärder vid försenad handläggning är enligt regeringens mening inte tillräckliga för att säkerställa att de tidsfrister som gäller för handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked samt anmälningsärenden följs.

Regeringen anger i propositionen att Lagrådet (vars yttrande redovisas mer utförligt nedan) anser att förslaget är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen eftersom kommunen kan komma att tvingas finansiera sina kostnader

genom att omfördela medel som annars skulle kunna användas inom någon annan sektor om avgiften reduceras. Regeringen gör i den delen följande bedömning (s. 24).

För en kommun som har dimensionerat sin verksamhet för att fullgöra sina skyldigheter enligt plan- och bygglagen på ett ändamålsenligt sätt bör handläggningstiderna kunna hållas och någon reduktion av avgifterna inte komma i fråga. Regeringens förslag till reduktionssystem innebär att handläggningsrutinerna tydliggörs och att möjligheten till fristförlängning utökas. Regeringen bedömer mot den bakgrunden att det finns goda förutsättningar att göra handläggningstiden kortare från det att ansökan eller anmälan kommer in till byggnadsnämnden till dess att ett beslut meddelas och att meddela beslut inom föreskriven tidsfrist. Skulle dock byggnadsnämnden meddela beslutet senare innebär regeringens förslag att en viss del av den avgift som kommunen får ta ut reduceras. Kommunen kan då enligt Lagrådet tvingas att omfördela medel för att finansiera verksamheten. Lagrådet anser att detta förhållande är en inskränkning i den kommunala självstyrelsen och att en proportionalitetsbedömning ska göras. En sådan inskränkning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen).

Regeringen anser att det finns behov av att vidta åtgärder för att se till att den enskilde som ansöker om lov m.m. kan få sitt ärende avgjort inom de tidsfrister som gäller för beslut. Regeringens förslag innebär att handläggningsrutinerna effektiviseras och att det införs ett ekonomiskt incitament att hålla tidsfristerna. Syftet är att skapa incitament att göra handläggningstiderna kortare och därigenom uppnå en effektiv byggprocess, vilket är av stor betydelse för att möta behovet av nya bostäder. Mot detta ska enligt Lagrådet den inskränkning i självstyrelsen vägas som en reduktion av avgiften innebär och som består i att byggnadsnämndens kostnader i händelse av avgiftsreduktion kan behöva finansieras genom att medel omfördelas från en annan verksamhet. De alternativa åtgärder som redovisas i Boverkets rapport bedöms inte tillgodose syftet. Vid en samlad bedömning anser regeringen att de föreslagna åtgärderna är nödvändiga för att uppnå syftet.

Lagrådets yttrande

Lagrådet konstaterar att regeringen i lagrådsremissen anger att förslaget inte bedöms påverka den kommunala självstyrelsen. Som skäl anförs att förslaget inte omfattar kommunernas rätt att bestämma hur byggnadsnämndernas verksamhet ska finansieras. Regeringen anför även att ett system med avgiftsreduktion inte påverkar kommunernas möjligheter att finansiera byggnadsnämndernas verksamhet. Lagrådet, som avstyrker regeringens förslag, anför vidare bl.a. följande (s. 41 f.).

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. Om 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 är mot denna bakgrund en begränsning av den kommunala självstyrelsen. Hur pass ingripande denna begränsning är kan enligt Lagrådet självfallet variera från kommun till kommun och från tid till annan. Den riskerar att vara mer ingripande för kommuner som redan är resursfattiga. 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 enligt Lagrådet 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 vilken utsträckning 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 sätt som är mindre ingripande för det kommunala självbestämmandet. 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 huruvida en fullgod prövning av självstyrelseintressena har skett.

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

Lagrådet konstaterar att någon sådan proportionalitetsbedömning som föreskrivs i regeringsformen inte har gjorts i remissen. Någon redogörelse för vilka alternativa åtgärder som skulle kunna tänkas för att tillgodose det syfte

som eftersträvas och skälen till att dessa inte kan anses tillräckliga återfinns inte heller i remissen.

Motionen

I kommittémotion 2017/18:4084 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) begärs att riksdagen ska avslå propositionen. Motionärerna hänvisar till att förslaget har avstyrkts av Lagrådet och fått hård kritik av ett flertal remissinstanser, bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Enligt SKL innebär förslaget ett oacceptabelt ingrepp i kommunens rätt att via avgifter finansiera delar av byggnadsnämndens uppgifter. SKL menar att förslaget riskerar att leda till underfinansiering och ytterligare kompetensförsörjningsproblem för byggnadsnämnder som redan i dag har svårt att rekrytera och behålla personal.

Motionärerna anför vidare att förvaltningslagen redan kräver att ärenden ska handläggas skyndsamt och att det i plan- och bygglagen finns tidsfrister för att meddela beslut om lov och förhandsbesked. De konstaterar även att det inte bara är plan- och bygglovsärenden som har långa handläggningstider – såväl Migrationsverket som Försäkringskassan har liknande problem. Motionärerna framhåller att det inte finns några skrivningar i förvaltningslagen som möjliggör avgiftsreduceringar vid långa handläggningstider, vilket regeringens förslag de facto innebär. Regeringens förslag om avgiftsreduktion för lov, förhandsbesked och anmälan riskerar därmed enligt motionärerna att underminera förvaltningslagen och i förlängningen den offentliga myndighetsutövningen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringens förslag om ett system med avgiftsreduktion påverkar den kommunala självstyrelsen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Den proportionalitetsprövning som ska göras innefattar en skyldighet att undersöka om det syfte som regleringen tar sikte på kan uppnås på ett sätt som är mindre ingripande för det kommunala självbestämmandet än det som föreslås. 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.

Som framgått ovan har Lagrådet invänt att någon sådan proportionalitetsbedömning som föreskrivs i regeringsformen inte har gjorts i lagrådsremissen. Utskottet, som vill betona vikten av att Lagrådets synpunkter beaktas i lagstiftningsprocessen, noterar att regeringen i propositionen har bemött Lagrådets invändningar. Den analys som regeringen nu har gjort uppfyller enligt utskottets mening kraven på en sådan avvägning mellan olika intressen som föreskrivs i 14 kap. 3 § regeringsformen. Det har inte heller framkommit

någon anledning att avstyrka förslaget på den grunden att det skulle stå i strid med proportionalitetsprincipen i den nämnda bestämmelsen.

Sammanfattningsvis finner utskottet att det nu framlagda lagförslaget inte strider mot regeringsformen. Utskottet konstaterar även att bestämmelserna i den nya förvaltningslagen inte hindrar att avvikande bestämmelser införs i speciallagstiftning.

Stockholm den 17 maj 2018

På konstitutionsutskottets vägnar

Björn von Sydow

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Marta Obminska (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Dag Klackenberg (M), Fredrik Eriksson (SD), Tina Acketoft (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Laila Naraghi (S), Lisbeth Sundén Andersson (M), Ida Karkiainen (S) och Niclas Malmberg (MP).

Avvikande mening

Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Regeringens lagförslag har avstyrkts av Lagrådet. Det har även fått hård kritik av ett flertal remissinstanser, bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som avstyrker förslaget i sin helhet. Enligt SKL innebär förslaget ett oacceptabelt ingrepp i kommunens rätt att via avgifter finansiera delar av byggnadsnämndens uppgifter. SKL menar att förslaget riskerar att leda till underfinansiering och ytterligare kompetensförsörjningsproblem för byggnadsnämnder som redan i dag har svårt att rekrytera och behålla personal. Jag delar den kritiken och anser att förslaget i praktiken skulle bestraffa de små kommuner runt om i landet som har svårt med sin kompetensförsörjning. Dessa kommuner, som redan i dag har svårt att få in tillräckliga intäkter för sin handläggning, skulle genom regeringens förslag drabbas av ytterligare intäktsbortfall. Det är inte rimligt.

Det kan även konstateras att förvaltningslagen redan kräver att ärenden ska handläggas skyndsamt och att det i plan- och bygglagen finns tidsfrister för att meddela beslut om lov och förhandsbesked. Vidare kan konstateras att det inte bara är plan- och bygglovsärenden som har långa handläggningstider – såväl Migrationsverket som Försäkringskassan har liknande problem. Det finns dock inga skrivningar i förvaltningslagen som möjliggör avgiftsreduceringar vid långa handläggningstider, vilket regeringens förslag de facto innebär. Regeringens förslag om avgiftsreduktion för lov, förhandsbesked och anmälan riskerar därmed att underminera förvaltningslagen och i förlängningen den offentliga myndighetsutövningen. Det kan inte accepteras.