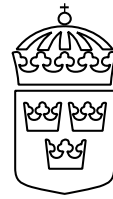


Regeringens proposition

2017/18:210



Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked
och anmälan

Prop.
2017/18:210

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 mars 2018

Stefan Löfven

Peter Eriksson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår 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. Genom förslaget tydliggörs när en tidsfrist börjar löpa, när den upphör och vilka förutsättningar som finns för att förlänga fristen. Förslaget syftar till att skapa incitament för att följa de tidsfrister som gäller för beslut.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	4
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Bakgrund.....	9
4.1	Handläggningen av ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan.....	9
4.2	Avgifter	10
5	Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan	11
5.1	Ett system med avgiftsreduktion bör införas	11
5.2	Tidsfrister för beslut	15
5.3	Information om tidsfrister	18
5.4	När och med hur mycket bör avgiften reduceras?.....	20
5.5	Vilka avgifter bör reduceras?	21
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	21
7	Konsekvenser.....	22
8	Författningskommentar	25
Bilaga 1	Sammanfattning av Boverkets rapport Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner (Rapport 2017:4)	31
Bilaga 2	Rapportens lagförslag.....	32
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	35
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	36
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 2018.....	43

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2017/18:210

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 9 kap. 1 och 27 §§, 12 kap. 8 § och 16 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 9 kap. 27 a, 27 b, 40 a och 44–47 §§ och 12 kap. 8 a §, och närmast före 9 kap. 44 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

- | | |
|--|---|
| 1. bygglov, rivningslov, marklov och anmälningsplikt, | |
| 2. förhandsbesked och villkorsbesked, | |
| 3. handläggningen av lovärenden, | |
| 4. förutsättningar och villkor för lov, <i>och</i> | 4. förutsättningar och villkor för lov, |
| 5. vad ett beslut om lov ska innehålla, hur det ska expedieras och hur länge det gäller. | 5. vad ett beslut om lov ska innehålla, hur det ska expedieras och hur länge det gäller, <i>och</i> |

6. handläggningen av anmälningsärenden.

27 §

Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt *och* meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked 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. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.*

Bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt. *Nämnden ska* meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från

1. *den dag ansökan* kom in till nämnden, *eller*

2. *den senare dag då ytterligare underlag* kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ.

Om nämnden inom tre veckor från den dag som anges i första stycket 1 eller 2 har förelagt sökanden enligt 22 § första stycket att avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen i första stycket från den dag då bristen avhjälpes.

Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får den tidsfrist som anges i första stycket förlängas en gång med högst tio veckor.

27 a §

När en ansökan om lov eller förhandsbesked har kommit in till byggnadsnämnden, ska nämnden skriftligen informera sökanden om

- 1. vilka tidsfrister som gäller för beslut om ansökan,*
- 2. att den avgift som nämnden får ta ut reduceras om tidsfristen för beslut överskrids, och*
- 3. möjligheterna att överklaga nämndens beslut.*

Om tidsfristen för beslut börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden, ska skriftlig information lämnas om ändringen.

Om tidsfristen förlängs enligt 27 § tredje stycket, ska skriftlig information om förlängningen och skälen för den lämnas innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

27 b §

Om ett ärende har återförvisats till byggnadsnämnden för förnyad handläggning, tillämpas bestämmelserna i 27 och 27 a §§.

40 a §

Om byggnadsnämnden tar ut en avgift för handläggningen av ett ärende om lov eller förhandsbesked, ska nämnden i sitt beslut om avgift redovisa hur avgiften har fastställts.

Handläggningen av anmälnings- ärenden

44 §

En anmälan för en åtgärd som avses i 16 § ska vara skriftlig och göras till byggnadsnämnden.

45 §

Byggnadsnämnden ska handlägga en anmälan som avses i 16 § skyndsamt. Nämnden ska meddela sitt beslut om startbesked inom fyra veckor från

1. den dag anmälan kom in till nämnden, eller

2. den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från anmälaren på hans eller hennes initiativ.

Om nämnden inom tre veckor från den dag som anges i första stycket 1 eller 2 har förelagt anmälaren enligt 46 § att avhjälpa en brist i anmälan, räknas tidsfristen från den dag då bristen avhjälpes.

Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får den tidsfrist som anges i första stycket förlängas en gång med högst fyra veckor.

46 §

Vid handläggningen av en anmälan tillämpas bestämmelserna om ansökans innehåll i 21 §, föreläggande i 22 §, information om tidsfrister i 27 a § och återförvisning för förnyad handläggning i 27 b §. Vid tillämpningen av 27 a § tredje stycket ska hänvisningen till 27 § andra stycket avse 45 § tredje stycket.

47 §

Om byggnadsnämnden tar ut en avgift för handläggningen av en anmälan, ska nämnden i sitt beslut om avgift redovisa hur avgiften har fastställts.

12 kap.8 §¹

Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för

- | | |
|--|---|
| 1. beslut om planbesked, förhandsbesked, villkorsbesked, startbesked, slutbesked och ingripandebesked, | |
| 2. beslut om lov, | |
| 3. tekniska samråd <i>och slutsamråd</i> , | 3. tekniska samråd, |
| | 4. <i>slutsamråd</i> , |
| 4. arbetsplatsbesök och andra tillsynsbesök på byggarbetsplatsen, | 5. arbetsplatsbesök och andra tillsynsbesök på byggarbetsplatsen, |
| 5. upprättande av nybyggnadskartor, | 6. upprättande av nybyggnadskartor, |
| 6. framställning av arkivbeständiga handlingar, | 7. framställning av arkivbeständiga handlingar, |
| 7. expediering och kungörelse enligt 9 kap. 41–41 b §§, och | 8. expediering och kungörelse enligt 9 kap. 41–41 b §§, och |
| 8. andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. | 9. andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. |

8 a §

Om en avgift tas ut för handläggningen av ett ärende om förhandsbesked enligt 8 § 1, 8 eller 9 eller ett ärende om lov enligt 8 § 2, 8 eller 9, ska avgiften reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist enligt 9 kap. 27 § första stycket överskrids. Avgiften ska dock inte reduceras om tidsfristen överskrids på grund av ett beslut enligt 9 kap. 28 §.

Om en avgift enligt 8 § 1, 3 eller 9 tas ut för handläggningen av en anmälan för en åtgärd som avses i 9 kap. 16 §, ska avgiften reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist enligt 9 kap. 45 § första stycket överskrids.

16 kap.8 §²

Regeringen får meddela föreskrifter om att anmälan krävs för vissa åtgärder enligt 9 kap. 16 § *och om tidsfrist för beslut om startbesked efter sådan anmälan.*

Regeringen får meddela föreskrifter om att anmälan krävs för vissa åtgärder enligt 9 kap. 16 §.

¹ Senaste lydelse 2011:335.

² Senaste lydelse 2015:668.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ansökningar om lov, förhandsbesked och anmälningar som avses i 9 kap. 16 § och som inkommit till byggnadsnämnden före ikraftträdandet.

Riksdagen har i ett tillkännagivande uttalat att regeringen bör låta utarbeta ett förslag om en komplettering av plan- och bygglagen (2010:900) med regler om reduktion av bygglovsavgiften 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 punkt 14, 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 punkt 2, rskr. 2015/16:18).

Regeringen gav den 18 februari 2016 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). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 1*. Rapportens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2017/02840/SPN).

Genom de förslag som nu lämnas är riksdagens tillkännagivanden slutbehandlade.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 22 februari 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med propositionens lagförslag. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet avstyrker regeringens förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.1, 5.4 och 7.

4 Bakgrund

4.1 Handläggningen av ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan

Bestämmelser om handläggningen av ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan finns i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, och i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF.

I PBL finns regler om byggnadsnämndens handläggning av lov och förhandsbesked. Ansökningar om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked prövas av byggnadsnämnden (9 kap. 20 §). En ansökan ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen (9 kap. 21 §). Om ansökan är ofullständig, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Om föreläggandet inte följs, får byggnadsnämnden avvisa ansökan eller avgöra ärendet i befintligt skick (9 kap. 22 §).

Prop. 2017/18:210 Byggnadsnämnden 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 om tidsfrister har tillkommit i syfte att effektivisera byggnadsnämndernas handläggning av ärenden om lov (prop. 2009/10:170 s. 278 f.). Bestämmelserna trädde i kraft den 2 maj 2011.

I PBF finns regler om byggnadsnämndens handläggning av anmälningar av åtgärder som inte kräver bygglov, rivningslov eller marklov (6 kap. 5–10 §§). Föreskrifterna är meddelade med stöd av ett bemyndigande i PBL (16 kap. 8 §). Av PBF framgår att byggnadsnämnden ska handlägga en anmälan skyndsamt och 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 §). En anmälan ska vara skriftlig och innehålla bl.a. de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen (6 kap. 8 §). Om anmälan är ofullständig, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Om föreläggandet inte följs, får byggnadsnämnden avvisa anmälan eller avgöra ärendet i befintligt skick (6 kap. 10 §). Bestämmelserna om tidsfrister i anmälningsärenden infördes i syfte att skapa enhetlighet i regelverket och förutsebarhet för den som anmäler en åtgärd hos byggnadsnämnden (prop. 2014/15:122 s. 32 f.). Bestämmelserna om tidsfrister trädde i kraft den 1 juli 2016.

4.2 Avgifter

PBL 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 §). Det är den som har gjort ansökan eller anmälan som är betalningsskyldig. Avgiften får tas ut i förskott (12 kap. 11 §).

En kommun väljer själv hur stor andel av kostnaden för besked, beslut och handläggning som ska finansieras med avgifter. Kommunerna har olika konstruktioner på sina respektive taxor. Avgifterna för besked, lov och handläggning varierar också mellan kommunerna för olika åtgärder och för olika förhållanden. Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram en exempeltaxa som stöd för kommunerna att besluta om taxor för besked, beslut och handläggning enligt PBL. Avgiften för ett lov omfattar alla åtgärder fram till slutbesked. För anmälningspliktiga åtgärder beror taxan på om tekniskt samråd behövs eller inte.

5 Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan

5.1 Ett system med avgiftsreduktion bör införas

Regeringens bedömning: Det bör införas ett system med avgiftsreduktion när tidsfrister överskrids för beslut i ärenden om lov och förhandsbesked samt startbesked efter anmälan.

Rapportens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Över hälften av de remissinstanser som yttrat sig tillstyrker, framför inga invändningar mot förslaget eller anser att det är det bästa alternativet av dem som Boverket överväger. Bland dessa finns *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Försvarsmakten*, *Fortifikationsverket*, *Naturvårdsverket*, *Riksantikvarieämbetet*, *Statskontoret*, *Statens fastighetsverk*, *länsstyrelserna i Gotlands, Gävleborgs, Skåne, Stockholms och Västra Götalands län*, *Kungl. Tekniska högskolan*, *Borlänge*, *Enköpings*, *Hofors*, *Härjedalens*, *Karlshamns*, *Norrköpings* och *Örnsköldsviks kommuner*, *Sveriges byggindustrier*, *Näringslivets regelnämnd* och *Villaägarnas riksförbund*.

En tredjedel av de remissinstanser som yttrat sig avstyrker förslaget, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Göteborgs*, *Jönköpings*, *Kalix*, *Malmö*, *Mönsterås*, *Stockholms* och *Växjö kommuner* samt *Samhällsbyggarna*. *JO* anger att det inte framgår av rapporten 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. Med hänvisning till Boverkets beskrivning av riskerna med förslaget, anser *JO* att det inte är uppenbart att konsekvenserna av förslaget skulle bli övervägande positiva. *JO* ifrågasätter även behovet av de föreslagna reglerna då majoriteten av landets byggnadsnämnder klarar att handlägga majoriteten av sina ärenden inom föreskrivna frister. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* avstyrker förslaget men delar rapportens bedömning att om ett påtryckningsmedel ska användas för att korta handläggningstiderna är reduktion av avgift att föredra framför sanktionsavgift och andra alternativ. *Huddinge* och *Upplands Väsby kommuner* ifrågasätter behovet av sanktioner.

Fastighetsägarna anger att kommunerna skulle kunna uppfatta förslaget som att det blir acceptabelt med överträdelser av tidsfrister, så länge som kommunen accepterar en reduktion av avgiften.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen har i två tillkännagivanden uttalat att regeringen bör utforma ett förslag om reduktion av avgifter och återkomma till riksdagen med förslag i frågan och att regeringen ska vidta nödvändiga åtgärder för att koppla någon form incitament eller sanktioner när föreskrivna tidsfrister överskrids.

Av Boverkets rapport framgår att byggnadsnämnderna i hög utsträckning håller tidsfristerna för beslut om lov, förhandsbesked eller startbesked. Av rapporten framgår att fyra av fem kommuner (198 av 244) klarar att handlägga 90 procent eller mer av sina ärenden om lov och förhandsbesked inom den föreskrivna tidsfristen om tio veckor, inklusive eventuell förlängning, och att var femte kommun (46 av 244) inte klarar detta. För anmälningsärenden

Prop. 2017/18:210 framgår att fem av sex kommuner (203 av 242) klarar att handlägga 90 procent eller mer av sina anmälningsärenden inom den föreskrivna tidsfristen om fyra veckor, inklusive eventuell förlängning, och att var sjätte kommun (39 av 242) inte klarar detta. Enligt Boverket finns det olika orsaker till att tidsfristerna inte hålls. Till de vanligaste orsakerna hör ärendets komplexitet och hög arbetsbelastning. En annan orsak uppges vara att remissyttranden dröjer. I slutskedet av handläggningen kan också byggnadsnämndens sammanträdesplanering vara en orsak till att tidsfristen överskrids. Det bör noteras att bestämmelserna om tidsfrister för anmälningsärenden endast hade varit i kraft ett halvår vid tidpunkten för undersökningen.

Regeringen konstaterar att tidsfristerna för beslut hålls i hög utsträckning. Regeringen delar dock inte *Lagrådets* syn på behovet av att genomföra åtgärder på området. Tidsfristen för beslut om lov och förhandsbesked är beslutad av riksdagen. Riksdagen har bemyndigat regeringen att besluta om tidsfrist för beslut om startbesked. Av rapporten framgår att en femtedel respektive en sjättedel av kommunerna inte klarar av att hålla tidsfristerna i de allra flesta av ärendena. Även om det är en förhållandevis liten andel anser regeringen att det finns behov att vidta åtgärder för att se till att den enskilde, som ansöker om lov, förhandsbesked eller anmäler en åtgärd för startbesked, kan få sitt ärende avgjort inom de tidsfrister för beslut som gäller. Det finns alltså skäl att vidta åtgärder som syftar till att ytterligare effektivisera handläggningen. Generellt sett påverkar långa handläggningstider effektiviteten i byggprocessen och försvårar byggandet i landet. Därmed förlängs också tiden för byggandet av bostäder, vilket bidrar till högre kostnader. Regeringen anser att det är angeläget att effektivisera de rutiner som bör tillämpas vid handläggningen och skapa incitament för att korta handläggningstiderna.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att effektivisera byggprocessen. Som exempel kan nämnas att instansordningen för prövning av detaljplaner har kortats (prop. 2015/16:55), att byggnadsnämnderna har fått möjlighet att anta fler detaljplaner på delegation (prop. 2016/17:151) och att kravet på detaljplan föreslås minska (prop. 2017/18:167). Vidare har möjligheten till tidsbegränsade bygglov för bostäder utökats (prop. 2016/17:137) och ett antal åtgärder har bygglovsbefriats (prop. 2016/17:151). Regeringen har också föreslagit att kravet på detaljplan ska bli tydligare och enklare (prop. 2017/18:167) och att ytterligare åtgärder ska bli bygglovsbefriade (prop. 2017/18:197). En effektivare hantering av lov- och anmälningsärenden är ytterligare ett led i regeringens ambitioner att effektivisera och korta byggprocessen. Frågan om reduktion av avgifter när föreskrivna tidsfrister inte hålls är en del i detta arbete.

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 anmälnaren ska få sitt ärende behandlat inom föreskriven tid, t.ex. premier i olika former och att ansökan automatiskt blir beviljad när tidsfristen löpt ut.

Som nämnts ovan har regeringen vidtagit en rad åtgärder för att effektivisera byggprocessen. Även när det gäller andra områden har regeringen vidtagit generella åtgärder för att möta de problem som långa handläggningstider innebär. Den nya förvaltningslagen (2017:900) 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 (12 §). Om överinstansen bifaller överklagandet, kan myndigheten föreläggas att avgöra ärendet inom en bestämd tid (49 §).

De generella bestämmelser som finns i den nya förvaltningslagen om åtgärder vid försenad handläggning är inte tillräckliga för att säkerställa att de tidsfrister som gäller för handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked samt anmälningens ärenden följs. Dessa tidsfrister är förhållandevis korta, men samtidigt så väl tilltagna att kvaliteten i byggnadsnämndernas ärendehantering inte ska äventyras. Det övergripande syftet med tidsfristerna är att uppnå en effektiv byggprocess, vilket är av stor betydelse för att möta behovet av nya bostäder. Att det finns problem med långa handläggningstider inom andra områden är därmed inte något skäl som talar emot att särskilda åtgärder införs på plan- och bygglagens område. Den omständigheten att ett system med avgiftsreduktion är en nyhet i svensk rätt utesluter inte heller att det finns skäl att pröva om det finns förutsättningar för att införa ett sådant system.

En reduktion av en avgift på den grunden att föreskrivna handläggningstider inte hålls har onekligen vissa likheter med en sanktion. Sanktioner mot myndigheter inom förvaltningsrätten är ovanliga, men förekommer bl.a. vid bristande verkställighet av beslut och domstolsavgöranden enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och enligt socialtjänstlagen (2001:453). Sanktioner mot myndigheter finns också av EU-rättsliga skäl, t.ex. på upphandlingsområdet enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Gemensamt för de sanktionssystem som tillämpas inom förvaltningsrätten är att det finns en myndighet som har till uppgift att övervaka tillämpningen av den aktuella lagstiftningen och att ingripa om lagstiftningen inte följs. När det är fråga om en sanktionsavgift, prövas frågan om betalning av avgiften av förvaltningsdomstol på ansökan av tillsynsmyndigheten. Om ansökan bifalls ska avgiften betalas till staten.

Det system med avgiftsreduktion som föreslås i rapporten skiljer sig från ett system med sanktionsavgifter. Systemet kräver inte att en tillsynsmyndighet inrättas. Inte heller krävs en särskild ordning för prövning av en ansökan om betalning av sanktionsavgift. I stället är det fråga om en offentligrättslig metod för att bestämma en avgift när en i lag bestämd tidsfrist överskrids.

Ett system med avgiftsreduktion framstår som ett relativt enkelt sätt att skapa incitament för att hålla föreskrivna handläggningstider. Konsekvensen av att tiderna inte hålls är förutsebara. Samtidigt får dock inte systemet leda till att kvaliteten på handläggningen äventyras. Ett system med avgiftsreduktion kräver därför att myndigheten i fråga får tillräcklig tid för att handlägga ett ärende och också verktyg för att se till att underlaget för prövningen är komplett. Det måste vara tydligt när en tidsfrist börjar att löpa, när den slutar och vilka omständigheter som ska medföra att tidpunkten för beslut i ärendet ändras.

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 PBL samt anmälan enligt PBF är alla sådana ärenden där beslut ska meddelas inom en bestämd tidsfrist. För att skapa incitament för att korta handläggningstiderna och med beaktande

Prop. 2017/18:210 av riksdagens båda tillkännagivanden, anser regeringen att ett system med reduktion av avgift bör införas.

Lagrådet anser att införandet av ett system med ekonomiska sanktioner bör föregås av mer grundliga principiella överväganden om det lämpliga med sådana sanktioner och när de i sådant fall bör införas på ett rättsområde. *JO* ifrågasätter för sin del varför ett reduktionssystem ska införas på plan- och byggområdet när problemet med långa handläggningstider också finns inom andra områden. Som framgår ovan gör regeringen bedömningen att det finns behov av åtgärder som syftar till att ytterligare effektivisera handläggningen på plan- och byggområdet genom att skapa ett ekonomiskt incitament för att hålla tidsfristerna för handläggning av ansökningar om lov, förhandsbesked och anmälningar för startbesked. De aktuella tillkännagivandena är enligt regeringens uppfattning också tydliga och tar sikte på byggnadsnämndernas handläggning av vissa ärenden. Mot den bakgrunden delar regeringen inte *Lagrådets* och *JO:s* uppfattning i frågan.

När det gäller systemets närmare utformning bör det särskilt beaktas att kortare handläggningstider inte får ske på bekostnad av handläggningens kvalitet. Om tidspressen blir för stor riskerar det att leda till sämre beslutsunderlag och fler överklaganden. Sådana konsekvenser är inte ägnade att effektivisera byggprocessen och måste undvikas.

Med anledning av *Fastighetsägarnas* synpunkt bör det understrykas att det system med avgiftsreduktion som regeringen föreslår i denna proposition inte påverkar det krav på skyndsam handläggning som föreskrivs i PBL. Regeringen bedömer därför att det inte är sannolikt att kommunerna uppfattar att förslaget legitimerar att frister överskrids mot en reducering av avgiften.

Regeringens förslag: Byggnadsnämnden ska meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från den dag ansökan kom in till nämnden eller den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ. Om nämnden inom tre veckor från den dag ansökan kom in eller den senare dag då ytterligare underlag kom in har förelagt sökanden att avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen från den dag då bristen avhjälpes. Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får den ursprungliga tidsfristen förlängas en gång med högst tio veckor.

Byggnadsnämnden ska meddela sitt beslut om startbesked i ett anmälningsärende inom fyra veckor från den dag anmälan kom in till nämnden eller den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från anmälaren på hans eller hennes initiativ. Om nämnden inom tre veckor från den dag anmälan kom in eller den senare dag då ytterligare underlag kom in har förelagt anmälaren att avhjälpa en brist i anmälan, räknas tidsfristen från den dag då bristen avhjälpes. Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får den ursprungliga tidsfristen förlängas en gång med högst fyra veckor.

Om ett ärende har återförvisats till byggnadsnämnden från länsstyrelsen eller en domstol, ska en ny tidsfrist löpa från den dagen då ärendet kommer tillbaka till nämnden.

Rapportens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I rapporten föreslås att byggnadsnämnden ska meddela sitt beslut om förhandsbesked eller lov inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden, att en ansökan är fullständig när sökanden lämnat in det som behövs för prövningen enligt PBL och bestämmelser som utfärdats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att en ny tidsfrist ska börja löpa om sökanden senare kommer in med ytterligare underlag som har betydelse för prövningen och att, om nämnden inte inom två veckor begär att sökanden ska komplettera ansökningen, tidsfristen om tio veckor ska börja löpa även om ansökan inte är fullständig.

I fråga om beslut om startbesked i anmälningsärenden lämnas förslag till likartade bestämmelser.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anger att förslaget kan leda till kvalitetsförsämringar och sämre beslutsunderlag, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Malmö kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting*. *Försvarsmakten* ser en risk att samråd med myndigheten förbises, vilket kan medföra skada på riksintressen för totalförsvarets militära del. *Enköpings kommun* framför att principerna för reduktion av avgifterna är rimliga, men att det finns risk att fokus för bygglovsprövningen förflyttas från krav på byggandet till avgiftsreducering och handläggningstid.

Huddinge, Nacka och *Upplands Väsby kommuner* ställer sig positiva till förslagen om att förtydliga när en ansökan ska anses vara komplett och att ange en tidsfrist för när begäran om komplettering ska ske. *Borlänge kommun* framför att det största problemet med långa handläggningstider hänförs till tiden innan ansökan är fullständig. *Vaxholms kommun* anser att förslaget att

Prop. 2017/18:210 införa en tidsgräns för när byggnadsnämnden senast måste avgöra om en ansökan eller anmälan är fullständig är positivt, men bedömer att två veckor är för kort tid. *Kalix kommun* lämnar likande synpunkter. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ifrågasätter tidsfristen för komplettering om två veckor är tillräcklig med hänsyn till den komplexitet många av dessa ärenden har och att det krävs en ganska ingående genomgång av ärendet för att bedöma om det behöver kompletteras. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att tidsfristen om två veckor skapar merarbete och tar tid från handläggningen. *Karlshamns kommun* framför att det är vanligt med flera kompletteringar, särskilt i anmälningsärenden, och föreslår att nämnden ska ha en tidsfrist om två veckor varje gång ett ärende kompletteras av sökanden.

Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt (Mark- och miljöoverdomstolen), Länsstyrelserna i Gotlands, Stockholms och Västra Götalands län, Norrköpings kommun och Sveriges Kommuner och Landsting anser att en vägledning bör tas fram beträffande kraven på innehållet i en ansökan eller en anmälan.

Hofors kommun anser att avgiften inte ska sättas ned om den sökande själv fördröjer handläggningstiden genom att inte lämna kompletteringar inom utsatt tid. *Huddinge kommun* pekar på risken att en sökande vidtar åtgärder i syfte att förlänga handläggningstiden för att slippa betala avgift. *Länsstyrelsen i Skåne län* ifrågasätter hur tidsfristerna ska tillämpas när anstånd begärs. *Enköpings* och *Upplands Väsby kommuner* och *Sveriges Kommuner och Landsting* anger att kommunen måste ha rimlig tid för att politiskt behandla de ärenden som åligger byggnadsnämnden. *Villaägarna* anger att det behövs tydligare regler för när tidsfristen får förlängas så att det inte görs slentrianmässigt och godtyckligt.

Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) anser att förslaget bör utvecklas i fråga om vad som gäller när ärenden återförvisas till kommunen efter överklagande.

Skälen för regeringens förslag: En utgångspunkt när ett system med avgiftsreduktion utformas är att byggnadsnämnden även i fortsättningen ska ha ett fullgott underlag för sin prövning av en ansökan eller en anmälan. Systemet får inte, som flera remissinstanser befarar, leda till att beslut tas på bristfälliga underlag. För ansökningar och anmälningar gäller redan i dag att de ska innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen (9 kap. 21 § PBL och 6 kap. 8 § PBF). Om ansökan eller anmälan är ofullständig, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom en viss tid (9 kap. 22 § PBL och 6 kap. 10 § PBF). Ytterligare en utgångspunkt bör vara att systemet är enkelt att tillämpa.

För att kunna tillämpa ett system med avgiftsreduktion är det avgörande att det står klart när en tidsfrist börjar löpa. Enligt rapportens förslag börjar tidsfristen löpa när en fullständig ansökan kom in, vilket överensstämmer med gällande rätt. I rapporten föreslås dock att tidsfristen ska börja löpa när ansökan kom in, om byggnadsnämnden inte inom två veckor från det att ansökan kom in förelägger sökanden att avhjälpa en brist i sin ansökan. Om ett föreläggande meddelas inom två veckor börjar fristen enligt förslaget att löpa när det som behövs för prövningen har lämnats in.

Genom den föreslagna ordningen med ett föreläggande om komplettering inom en viss tid skapas ett incitament för byggnadsnämnden att tidigt bilda sig en uppfattning om ansökan och ta ställning till om ansökan behöver kompletteras. Det är ett arbete som nämnden förr eller senare måste göra för att

kunna meddela sitt beslut om ansökan. Regeringen delar därmed inte det som *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anför, nämligen att en tidsfrist för komplettering skapar merarbete och tar tid från handläggningen. Tvärtom ökar den förutsättningarna för att korta tiden från det att ansökan kommer in till dess ansökan kan bedömas fullständig, vilket är ett problem som *Borlänge kommun* uppmärksammar. Tidsfristen om tio veckor för att handlägga ansökan bör därför som utgångspunkt börja löpa när ansökan kommer in.

Flera remissinstanser anför att rapportens förslag att ett föreläggande om komplettering ska meddelas inom två veckor är kort. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anger att det i vissa fall kan krävas en ganska ingående genomgång av ärendet för att bedöma om det behöver kompletteras. Regeringen delar uppfattningen att det kan ifrågasättas om två veckor är en tillräckligt lång tid, vilket också vinner stöd i rapporten där det anges att ärendets komplexitet kan vara en orsak till att tidsfristen inte hålls. Tre veckor bör emellertid vara tillräckligt för att nämnden ska kunna bedöma vad som behövs för prövningen.

Som huvudregel bör alltså gälla att tidsfristen om tio veckor börjar löpa när ansökan kommer in till nämnden. För det fall nämnden inom tre veckor förelägger sökanden att avhjälpa en brist i ansökan, bör tiden börja löpa när bristen avhjälpes. Härigenom säkerställs att nämnden får tillräckligt med tid för sin prövning.

Flera remissinstanser efterfrågar vägledning om vilka krav som ska ställas på ansökans innehåll. Boverket har bl.a. till uppgift att lämna råd till myndigheter inom sitt verksamhetsområde. Om det finns behov av vägledning, kan en sådan utarbetas av Boverket.

Av olika skäl kan sökanden självmant komplettera sin ansökan med ytterligare underlag, vilket exempelvis kan ske efter det att sökanden fått del av de synpunkter som inhämtats från grannar eller remissinstanser. När ansökan kompletterats påverkas också förutsättningarna för byggnadsnämnden att pröva ansökan inom föreskriven tid. Nämnden måste ha tillräckligt med tid för att hinna beakta det nya underlaget vid sin prövning. I den delen föreslås i rapporten att en ny tidsfrist ska börja löpa, men endast om underlaget har betydelse för prövningen. Regeringen anser att ett sådant krav gör det svårare för byggnadsnämnden att ta ställning till om en ny frist ska börja löpa eller inte. En ny tidsfrist om tio veckor bör i stället alltid börja löpa från det att det ytterligare underlaget kom in till nämnden på sökandes initiativ. När underlaget kommit in bör nämnden, på samma sätt som föreslås gälla för nya ansökningar, ha möjlighet att inom tre veckor förelägga sökanden att komplettera ansökan. En ny tidsfrist börjar i så fall att löpa från den dag bristen avhjälpes.

När det gäller anmälningsärenden följer av PBF att byggnadsnämnden ska handlägga en anmälan skyndsamt och meddela sitt beslut om startbesked inom fyra veckor från den tidpunkt då samtliga behövliga uppgifter kom in till nämnden (6 kap. 7 §). Regeringen anser att det system med tidsfrister som föreslås för handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked också bör tillämpas för handläggning av anmälningsärenden. Tidsfristen för beslut bör alltså som huvudregel räknas från det att anmälan kom in till nämnden. Tidsfristen för att begära komplettering bör bestämmas till tre veckor.

Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ett ärende om lov eller förhandsbesked får byggnadsnämnden förlänga tidsfristen om tio veckor med ytterligare tio till högst 20 veckor. För ett ärende om startbesked är det

Prop. 2017/18:210 möjligt för nämnden att förlänga fyraveckorsfristen till åtta veckor, om frågan är av större vikt eller av principiell betydelse.

Flera remissinstanser pekar på att den sökande själv kan orsaka fördröjningar i handläggningen. Detta kan exempelvis ske genom att begära tid för att ändra en komplett ansökan och sedan inte lämna in något ytterligare underlag. Enligt regeringens mening ligger det i kravet på skyndsamt handläggning ett ansvar på byggnadsnämnden att driva ett ärende till beslut inom den tidsfrist som gäller. I de fall sökanden eller anmälaren orsakar att tidsfristen inte kan hållas är det inte rimligt att den avgift som nämnden har rätt att ta ut reduceras. När fristen riskerar att överskridas av skäl som ligger utanför kommunens kontroll, t.ex. att remisstiden blir för kort för remissinstanser som inte tillhör den kommunala förvaltningen såsom ett länsmuseum eller Försvarsmakten, är det viktigt för att säkerställa kvaliteten i dessa ärendet att handläggningstiden kan förlängas. Det kan också finnas skäl att förlänga handläggningstiden om det är nödvändigt för att kunna utföra en inventering av kulturvärden eller göra ett platsbesök som inte kan genomföras på grund av ihållande och svåra väderförhållanden. En tidsfrist bör därför även kunna förlängas om det är nödvändigt på grund av handläggningen av ärendet. Regeringen anser att den politiska behandlingen av ett ärende bör rymmas inom de tidsfrister som föreskrivs. Byggnadsnämndens sammanträdesplanering utgör därför inte i sig tillräckliga skäl att förlänga fristen.

Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) väcker frågan om hur rapportens förslag om tidsfrister och reduktion ska tillämpas när ett ärende återförvisas för förnyad handläggning. I dessa fall bör samma ordning som föreslås för ansökningar tillämpas. När ett ärende återförvisats från länsstyrelsen eller en domstol bör en ny tidsfrist räknas från dagen då ärendet kommer tillbaka till byggnadsnämnden. Tidsfristen bör också, på samma sätt som föreslås gälla för ansökningar, kunna räknas från en annan tidpunkt, t.ex. om ytterligare underlag kommer in till nämnden på sökandens initiativ. Vidare bör tidsfristen kunna förlängas om utredningen eller handläggningen ger anledning till det.

Regeringens förslag innebär att de föreskrifter om anmälnans innehåll och handläggning som i dag finns i PBF i stället kommer att regleras i PBL. Det bemyndigande som finns för regeringen att meddela föreskrifter om tidsfrist för beslut om startbesked efter sådan anmälan bör därför upphävas (16 kap. 8 § PBL).

5.3 Information om tidsfrister

Regeringens förslag: När en ansökan om lov eller förhandsbesked eller anmälan kommit in till byggnadsnämnden, ska nämnden skriftligen informera sökanden om

1. vilka tidsfrister som gäller för beslut,
2. att den avgift som nämnden får ta ut reduceras om tidsfristen för beslut överskrids, och
3. möjligheterna att överklaga nämndens beslut.

Om tidsfristen för beslut börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden, ska skriftlig information lämnas om detta.

Om tidsfristen förlängs, ska skriftlig information om förlängningen och skälen för den lämnas innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Rapportens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Gotlands och Stockholms län* samt *Vaxholms kommun* tillstyrker förslaget. Även *Malmö kommun* tillstyrker förslaget och anger att en förutsättning för förslaget är att det ska vara tydligt för såväl kommunen som sökanden vilka tidsfrister som gäller. *Härjedalens kommun* avstyrker förslaget och anger att det medför ytterligare arbetsbelastning för kommunen och handläggarna.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår att byggnadsnämnden ska vara skyldig att reducera avgiften för beslut om lov, förhandsbesked eller startbesked vid anmälningssärenden om föreskrivna tidsfrister för beslut överskrids. I syfte att tydliggöra för sökanden respektive anmälaren inom vilka tidsramar som byggnadsnämnden ska meddela beslut i det aktuella ärendet, bör krav på information om vilka tidsfrister som gäller införas.

Enligt nuvarande bestämmelser ska byggnadsnämnden i ärenden om lov och förhandsbesked och i anmälningssärenden skicka ett mottagningsbevis till dem som omfattas av lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden (9 kap. 27 § PBL och 6 kap. 7 § PBF). Mottagningsbeviset ska enligt 8 § i den lagen innehålla uppgift om de tidsfrister som gäller i ärendet, följden av att ett beslut inte fattas inom tidsfristen och möjligheterna till rättslig prövning av beslutet. Bestämmelserna om mottagningsbevis bygger på kraven i artikel 13 i det s.k. tjänstedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden).

Kravet på mottagningsbevis gäller endast sådana ärenden som omfattas av lagen om tjänster på den inre marknaden, dvs. där sökanden eller anmälaren är en tjänsteleverantör som är etablerad i en medlemsstat och som behöver byggnadsnämndens beslut för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet i Sverige. Beträffande andra ärenden finns inga bestämmelser i PBL eller PBF som innebär att nämnden är skyldig att skicka ett mottagningsbevis. I praktiken är det dock många byggnadsnämnder som skickar mottagningsbevis till sökande eller anmälare som inte omfattas av lagen om tjänster på den inre marknaden. Det är också något som Boverket rekommenderat byggnadsnämnderna att göra (rapporten s. 35).

JO har i ett beslut uttalat att det är en otymplig ordning att särbehandla vissa lovärenden och understrukit att det är till fördel för alla enskilda att få klart besked om när ansökan bedömts som fullständig och när ett beslut således kan förväntas (JO 2013/14 s. 529, dnr 4086–2011). Regeringen anser mot den bakgrunden att det krav på information som föreskrivs i lagen om tjänster på den inre marknaden bör gälla generellt för ansökningar om lov och förhandsbesked och i anmälningssärenden.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det i PBL införs ett generellt krav på information om vilka tidsfrister som gäller. Vid utformningen av bestämmelserna bör hänsyn tas till de krav som ställs i 8 § lagen om tjänster på den inre marknaden. Hänvisningen till den lagen i PBL och PBF bör därför utgå. Eftersom byggnadsnämnderna redan i dag är skyldiga att skicka mottagningsbevis enligt lagen om tjänster på den inre marknaden, bedömer regeringen att förslaget inte lägger någon ytterligare börda av betydelse på kommunerna.

Regeringens förslag: Om byggnadsnämnden tar ut en avgift för handläggningen av ett ärende om lov, förhandsbesked eller anmälan för startbesked, ska avgiften reduceras med en femtedel per påbörjad vecka som nämnden överskrider den tidsfrist som gäller för att meddela beslut respektive besked i ärendet. Avgiften ska dock inte reduceras i ett ärende om lov eller förhandsbesked om nämnden beslutat att ärendet inte ska avgöras förrän en fråga om expropriationstillstånd har avgjorts eller ett pågående planarbete har avslutats.

Rapportens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens, men saknar undantag för tidsöverskridanden på grund av att nämnden beslutat att ärendet inte ska avgöras förrän en fråga om expropriationstillstånd har avgjorts eller ett pågående planarbete har avslutats.

Remissinstanserna: *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att det bör tydliggöras vad som avses med begreppet påbörjad vecka. *Länsstyrelsen i Skåne län* ifrågasätter vilka incitament kommunen har att handlägga ett ärende skyndsamt efter den femte förseningsveckan. *Sveriges byggindustrier* anser att det är rimligt att avgiften reduceras med en femtedel för varje veckas försening. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* lämnar liknade synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: För att undvika alltför stor reduktion vid mindre tidsfristöverskridanden bör reduktionen ske stegvis. I rapporten föreslås att avgiften ska reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka. Regeringen anser att förslaget är väl avvägt och utgör ett tillräckligt incitament för byggnadsnämnden att hålla föreskrivna tidsfrister. Med påbörjad vecka bör avses den sjudagarsperiod som börjar dagen efter det att tidsfristen löpt ut.

PBL innehåller bestämmelser som innebär att byggnadsnämnden får besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän en fråga om expropriationstillstånd har avgjorts eller ett pågående planarbete har avslutats (9 kap. 28 §). Enligt regeringens mening bör avgiften inte reduceras när tidsfristen för handläggningen av ärendet överskrids på grund av ett sådant beslut.

Lagrådet anger att det endast är under de fem veckor som närmast följer efter att tidsfristen löpt som byggnadsnämnden skulle ha ett incitament att avgöra ärendet. Även *Länsstyrelsen i Skåne län* konstaterar att det ekonomiska incitamentet faller bort efter femte veckan. Enligt regeringens mening är själva kärnan i förslaget till reduktionssystem att handläggningen ska påbörjas när en ansökan eller anmälan kommer in. Förslaget syftar alltså inte till att skapa incitament att avgöra ärendet efter det att tidsfristen har gått ut, utan införs i förebyggande syfte. Genom att tidsfristen börjar löpa direkt och avgiften reduceras om beslut meddelas efter det att fristen gått ut, finns ett tydligt incitament att hålla de frister som gäller. Någon ytterligare reduktion kan dock inte komma i fråga efter den femte veckan, men det bör understrykas att kravet på skyndsamt handläggning fortfarande gäller.

Regeringens förslag: I ärenden om lov och förhandsbesked ska reduktionen av avgiften avse beslut om lov eller förhandsbesked, expediering och kungörelse samt andra tids- och kostnadskrävande åtgärder. För anmälningsärenden ska reduktionen avse beslut om startbesked, tekniska samråd och andra tids- och kostnadskrävande åtgärder. Byggnadsnämnden ska i sitt beslut om avgift redovisa hur avgiften fastställts.

Rapportens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Hofors kommun* anser att det behöver belysas ytterligare vilken del av avgiften som ska sättas ned då kommunerna har olika modeller för hur taxorna bestäms. *Sveriges Kommuner och Landsting* anger att förslaget innebär ett oacceptabelt ingrepp i kommunens rätt att via avgift finansiera delar av byggnadsnämndens uppgifter.

Skälen för regeringens förslag: PBL innehåller bestämmelser om vilka avgifter som byggnadsnämnden får ta ut för sin handläggning (12 kap. 8 §). I rapporten föreslås att de avgifter som hänför sig till beslut om lov, förhandsbesked respektive startbesked och för andra tids- och kostnadskrävande åtgärder ska kunna reduceras. Vidare föreslås i fråga om lov och förhandsbesked att kostnaderna för expediering och kungörelse ska omfattas av reduktionen. För anmälningsärenden föreslås att kostnaderna för tekniskt samråd ska omfattas. Regeringen instämmer i rapportens förslag. Av författningstekniska skäl bör 12 kap. 8 § ändras redaktionellt. En följd av förslaget är att kommunerna bör tydliggöra sina taxor.

Byggnadsnämnden bör i sitt beslut om avgift redovisa hur avgiften fastställts. Beslutet bör få överklagas inom ramen för nuvarande regler om överklagande av beslut om lov, förhandsbesked och startbesked (13 kap. 3 §). Några särskilda bestämmelser om överklagande behöver inte införas.

Sveriges Kommuner och Landsting ifrågasätter förslaget om avgiftsreduktion i förhållande till kommunernas rätt att via avgift finansiera delar av byggnadsnämndens uppgifter.

Skyldigheten för byggnadsnämnderna att handlägga ärenden om lov och förhandsbesked samt anmälningsärenden regleras i PBL. Mot denna skyldighet svarar en möjlighet för kommunerna att ta ut avgifter för att finansiera verksamheten (12 kap. 8 § PBL). Kommunerna är alltså fria att bestämma om avgift ska tas ut och hur stor avgiften ska vara för att täcka kommunens kostnader för handläggning av ärenden. Kommunens rätt att via avgifter finansiera sin verksamhet är alltså opåverkad.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019. Äldre bestämmelser ska gälla för ansökningar om lov, förhandsbesked och anmälan som inkommit till byggnadsnämnden före ikraftträdandet.

Rapportens förslag om övergångsbestämmelse överensstämmer med regeringens. Rapporten saknar förslag i fråga om ikraftträdande.

Remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt om förslaget.

Skälen för regeringens förslag: För att ge kommunerna tillräcklig tid att tydliggöra sina taxor och vid behov anpassa sina rutiner till regeringens förslag bör de nya bestämmelserna träda i kraft den 1 januari 2019. För ansökningar och anmälningar som inkommit till byggnadsnämnden före ikraftträdandet bör äldre bestämmelser tillämpas.

7 Konsekvenser

I propositionen förslås att ett system med avgiftsreduktion införs. Avgiften föreslås reduceras när tidsfrister i ärenden om lov och förhandsbesked samt anmälan överskrids. Genom förslaget tydliggörs när en tidsfrist börjar löpa, när den upphör och vilka förutsättningar som finns att förlänga fristen.

Förslaget syftar till att skapa incitament för byggnadsnämnderna att hålla de tidsfrister som gäller för beslut om lov och förhandsbesked samt startbesked i anmälningsärenden. Därigenom finns det förutsättningar för att korta ledtiderna i byggprocessen och effektivisera och underlätta byggandet i landet. Förslaget lämnas också för att tillgodose två tillkännagivanden från riksdagen om reduktion av bygglovsavgift när föreskrivna tidsfrister för handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked överskrids respektive incitament och sanktioner kopplade till reglerna om kommunernas handläggningstider för anmälningsärenden (bet. 2014/15:CU10 punkt 14, rskr. 2014/15:180 och bet. 2015/16:CU3 punkt 2, rskr. 2015/16:18).

Ett tydliggörande av den ordning som ska tillämpas vid handläggning av ärenden, kopplat till en avgiftsreduktion om föreskriven tidsfrist inte hålls, utgör ett starkt incitament för byggnadsnämnden att handlägga ärenden skyndsamt. Redan när en ansökan eller anmälan kommer in till byggnadsnämnden måste nämnden bilda sig en uppfattning om huruvida underlaget är tillräckligt för att påbörja handläggningen av ärendet eller om det behöver kompletteras. Därigenom skapas förutsättningar för en skyndsam handläggning. I syfte att säkerställa att erforderliga kvalitetskrav upprätthålls föreslås att den tidsfrist som gäller för beslut i ärendet ska kunna börja löpa vid en senare tidpunkt, t.ex. om sökanden eller anmälaren på eget initiativ kompletterar sin ansökan eller anmälan. I samma syfte föreslås att tidsfristen ska kunna förlängas om handläggningen i ärendet i övrigt ger anledning till det, t.ex. för att kunna bereda yttranden från remissinstanser.

Svea hovrätt (Miljö- och marknadsöverdomstolen) ifrågasätter om förslaget när sitt syfte och pekar på problemet med kompetensbrist. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att förslaget riskerar att leda till ytterligare kompetensförsörjningsproblem. *Lagrådet* anser att kompetensbristen försvagar möjligheterna att nå de förkortade tider som eftersträvas.

Regeringen har sedan tidigare uppmärksammat behovet av kompetensinsatser och gett Boverket i uppdrag att under åren 2017–2020 genomföra ett antal kompetenssatsningar (N2016/07801/PBB). Vidare görs det särskilda satsningar på ingenjörsutbildningar och utbildningar inom samhällsbyggnadssektorn som fullt utbyggda motsvarar ca 2 750 utbildningsplatser (prop.

2017/18:1 utg.omr. 16 s. 207). Dessutom innebär regeringens förslag i propositionen En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (prop. 2017/18:151) att kommunernas möjligheter att samarbeta med varandra inom plan- och byggområdet blir större. Genom dessa åtgärder ökar förutsättningarna för att kommunerna ska kunna tillgodose det behov av kompetens som finns på plan- och byggområdet. Den brist på kompetens som påtalas bedöms därför inte vara av sådant slag att syftet med de åtgärder som föreslås för att effektivisera bygglovsprocessen inte uppnås.

Lagrådet bedömer att effekterna av förslaget på sina håll kan bli helt andra än den eftersträlvade prioriteringen av byggnadsnämndens verksamhet. Lagrådet anser bl.a. att det inte kan uteslutas att 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 frister. Omvänt kan, enligt Lagrådet, 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. De eventuella effekter som Lagrådet pekar på är naturligtvis inte önskvärda. En utvärdering av systemet med avgiftsreduktion, som *Näringslivets regelnämnd* efterfrågar, bör därför göras efter tre år.

En fråga om avgiftsreduktion kan efter överklagande bli föremål för prövning i länsstyrelsen och i mark- och miljödomstolarna. Regeringen bedömer att förslaget kan medföra att byggnadsnämndernas beslut om avgift överklagas. Det kommer uppskattningsvis inte att röra sig om mer än ett femtiotal beslut per år som överklagas till länsstyrelserna och färre än så till mark- och miljödomstolarna. Den prövning som ska göras enligt de föreslagna bestämmelserna får därtill anses vara förhållandevis enkel och bör inte innebära någon ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna och domstolarna. Regeringen bedömer dock inte att förslaget kommer att leda till att de beslut om lov m.m. som nämnderna meddelar kommer att vara av sämre kvalitet och därmed generera fler överklaganden.

När det gäller förslagets konsekvenser för kommunerna gör regeringen följande bedömning. Som nämnts tidigare är en konsekvens av förslaget att byggnadsnämndernas handlägningsrutiner tydliggörs och att kraven på en skyndsamt handläggning skärps. Så länge beslut fattas inom föreskrivna tidsramar har förslaget inte några ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Möjligen kan förslaget att byggnadsnämnden ska informera om vilka frister som gäller för handläggningen av ett ärende medföra att den administrativa bördan ökar något. Ett informationskrav finns dock redan i dag, varför förslaget bedöms få obetydliga konsekvenser (jfr 9 kap. 27 § PBL och 6 kap. 7 § PBF).

Förslaget får däremot konsekvenser för den kommun som inte håller en tidsfrist. För den kommunen kommer avgiftsinkomsten i det aktuella ärendet att minska i förhållande till tidsöverskridandets längd. Det är också syftet med förslaget. Med hänsyn till att förslaget har en något annorlunda utformning än Boverkets förslag, framför allt med större möjligheter till fristförlängning av skäl som ligger utanför kommunens kontroll, bör dock förutsättningarna för att hålla tidsfristerna öka genom att handlägningsreglerna tydliggörs.

Förslaget omfattar inte kommunernas rätt att bestämma hur byggnadsnämndernas verksamhet ska finansieras (jfr 12 kap. 8 § PBL). Förslaget kan dock ge anledning för kommunerna att se över sina handlägningsrutiner

Prop. 2017/18:210 och tydliggöra sina taxor. Regeringen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019, vilket bör ge kommunerna tillräckligt med tid för att överväga och genomföra eventuella förändringar.

Lagrådet anser att förslaget utgör 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 följande bedömning. För en kommun som har dimensionerat sin verksamhet för att fullgöra sina skyldigheter enligt PBL 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 (se avsnitt 5.2). Regeringen bedömer mot den bakgrunden att det finns goda förutsättningar att korta handläggningstiden från det att ansökan eller anmälan kommer in till byggnadsnämnden till dess 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 (se avsnitt 5.5). Kommunen kan då enligt *Lagrådet* tvingas att omfördela medel för att finansiera verksamheten. *Lagrådet* anser att detta förhållande utgör 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 att vidta åtgärder för att se till att den enskilde, som ansöker om lov m.m., kan få sitt ärende avgjort inom de tidsfrister för beslut som gäller (se avsnitt 5.1). Regeringens förslag innebär att handläggningsrutinerna effektiviseras och att det införs ett ekonomiskt incitament för att hålla tidsfristerna. Syftet är 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. Mot detta ska enligt *Lagrådet* vägas den inskränkning i självstyrelsen som en reduktion av avgiften innebär och som består i att byggnadsnämndens kostnader i händelse av avgiftsreduktion kan behöva finansieras genom omfördelning av medel 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.

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för miljö, jämställdhet, barn eller för personer med funktionsnedsättning. Regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Då förslaget förväntas leda till kortare handläggningstider kan det medföra ekonomiska fördelar för företag verksamma inom bygg- och fastighetsbranschen utan att påverka konkurrensförhållandena mellan dem. Kortare handläggningstider gynnar också enskilda som ansöker om lov, förhandsbesked eller anmäler en åtgärd för startbesked.

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

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. bygglov, rivningslov, marklov och anmälningsplikt,
2. förhandsbesked och villkorsbesked,
3. handläggningen av lovärenden,
4. förutsättningar och villkor för lov,
5. vad ett beslut om lov ska innehålla, hur det ska expedieras och hur länge det gäller, och
6. handläggningen av anmälningsärenden.

I paragrafen, som innehåller en översiktlig beskrivning av bestämmelserna i kapitlet, har en ny punkt 6 förts in.

Av *punkten 6* framgår att det i kapitlet finns bestämmelser om handläggningen av anmälningsärenden. De bestämmelserna är nya och återfinns i 44–47 §§.

Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked

27 § Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt. *Nämnden ska* meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från

1. *den dag ansökan* kom in till nämnden, *eller*
2. *den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ.*

Om nämnden inom tre veckor från den dag som anges i första stycket 1 eller 2 har förelagt sökanden enligt 22 § första stycket att avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen i första stycket från den dag då bristen avhjälpes.

Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får den tidsfrist som anges i första stycket förlängas en gång med högst tio veckor.

Paragrafen innehåller bestämmelser om byggnadsnämndens handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

I *första stycket* föreskrivs att byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och att beslut ska meddelas inom tio veckor. Tidsfristen räknas enligt *första punkten* från den dag ansökan kom in till nämnden eller, enligt *andra punkten*, den senare dag då ytterligare underlag kom till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ. Bestämmelsen i punkt två aktualiseras när sökanden självmant kompletterar eller på annat sätt ändrar sin ansökan genom att ge in ytterligare underlag för prövningen.

Andra stycket reglerar vad som gäller när ansökan är ofullständig och byggnadsnämnden förelägger sökanden att komplettera ansökan. I sådana fall börjar tidsfristen löpa först när sökanden har lämnat de handlingar som krävs för att avhjälpa bristen. En förutsättning för att tidsfristen ska räknas från denna tidpunkt är dock att nämnden meddelat föreläggandet inom tre veckor räknat från det att ansökan kom in eller den senare dag då ytterligare underlag har inkommit från sökanden. Bestämmelsen innebär exempelvis att om nämnden förelägger sökanden att avhjälpa en brist i sin ansökan i vecka två

Prop. 2017/18:210 räknat från det att ansökan kom in och sökanden avhjälpes bristen i vecka fyra, börjar tidsfristen om tio veckor att löpa i vecka fyra. Om något ytterligare underlag inte kommer in från sökanden, ska nämnden fatta sitt beslut senast inom tio veckor räknat från vecka fyra, dvs. inom 14 veckor från det att ansökan kom in. Skulle nämnden däremot förelägga sökanden att avhjälpa en brist i ansökan senare än tre veckor från det att ansökan eller ytterligare underlag från sökanden på hans eller hennes initiativ kom in, börjar tidsfristen att löpa enligt första stycket.

Tredje stycket innehåller en bestämmelse om förlängning av den tidsfrist som föreskrivs i första stycket. Tidsfristen får förlängas en gång med högst tio veckor. Bestämmelsen, som tidigare fanns i första stycket andra meningen, har ändrats. Ändringen innebär att en förlängning av tidsfristen även får ske om det är nödvändigt på grund av handläggningen i ärendet. En förlängning av tidsfristen av handläggningsskäl kan exempelvis bli aktuell när nämnden gett sökanden anstånd med att komma in med ytterligare underlag och underlaget inte kommit in vid den tidpunkt som nämnden bestämt. En förlängning kan också bli aktuell om tidpunkten för att komma in med underlaget infaller efter den ursprungliga tioveckorsfristen. Vidare kan en förlängning aktualiseras för att nämnden ska kunna beakta remissvar från instanser som inte tillhör den kommunala förvaltningen, utföra en inventering av kulturvärden eller göra ett platsbesök som inte kan genomföras på grund av ihållande och svåra väderförhållanden.

27 a § När en ansökan om lov eller förhandsbesked har kommit in till byggnadsnämnden, ska nämnden skriftligen informera sökanden om

1. vilka tidsfrister som gäller för beslut om ansökan,
2. att den avgift som nämnden får ta ut reduceras om tidsfristen för beslut överskrids, och
3. möjligheterna att överklaga nämndens beslut.

Om tidsfristen för beslut börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden, ska skriftlig information lämnas om ändringen.

Om tidsfristen förlängs enligt 27 § tredje stycket, ska skriftlig information om förlängningen och skälen för den lämnas innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Paragrafen, som är ny, motsvarar tidigare 27 § första stycket tredje meningen och andra stycket delvis. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

I *första stycket* anges att viss information ska lämnas skriftligen till sökanden när en ansökan om lov eller förhandsbesked har kommit in till nämnden. Kravet på skriftlighet utesluter inte att informationen lämnas i elektronisk form.

Enligt *första punkten* ska byggnadsnämnden informera sökanden om vilka tidsfrister som gäller för beslut i det ärende som ansökan avser. Det innebär att nämnden ska informera sökanden om när ansökan kom in till nämnden och när tidsfristen för beslut går ut. Vidare ska sökanden informeras om att tidpunkten för när tidsfristen börjar löpa kan ändras enligt 27 § första stycket 2 och andra stycket samt att tidsfristen kan förlängas enligt 27 § tredje stycket.

Enligt *andra punkten* ska informationen också innehålla uppgift om att den avgift som nämnden får ta ut reduceras om tidsfristen för beslut om ansökan överskrids. Bestämmelser om reduktion av avgift finns i 12 kap. 8 a §.

Av tredje punkten följer att det av informationen ska framgå vilka möjligheter som finns att överklaga nämndens beslut. De beslut som avses är beslut om lov, förhandsbesked och avgift.

Bestämmelserna i *andra stycket* är tillämpliga när tidsfristen börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden, dvs. då ytterligare underlag kom in enligt 27 § första stycket 2 eller då en brist avhjälpes enligt andra stycket samma paragraf. Informationen ska lämnas när det ytterligare underlaget kommit in eller när bristen har avhjälpes.

Tredje stycket innebär att byggnadsnämnden, för det fall tidsfristen förlängs med stöd av 27 § tredje stycket, ska lämna information om detta innan den ursprungliga tidsfristen enligt 27 § första stycket har gått ut.

27 b § *Om ett ärende har återförvisats till byggnadsnämnden för förnyad handläggning, tillämpas bestämmelserna i 27 och 27 a §§.*

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Av paragrafen följer att bestämmelserna om handläggning och tidsfrist för beslut i ärenden om lov och förhandsbesked är tillämpliga när en länsstyrelse eller en domstol återförvisar ett ärende till byggnadsnämnden för förnyad handläggning. När ärendet kommer tillbaka till nämnden börjar alltså en ny tidsfrist om tio veckor att löpa.

Beslutets innehåll

40 a § *Om byggnadsnämnden tar ut en avgift för handläggningen av ett ärende om lov eller förhandsbesked, ska nämnden i sitt beslut om avgift redovisa hur avgiften har fastställts.*

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om att nämnden i sitt beslut ska redovisa hur den avgift som tas ut i ärendet har fastställts. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Handläggningen av anmälningsärenden

44 § *En anmälan för en åtgärd som avses i 16 § ska vara skriftlig och göras till byggnadsnämnden.*

Paragrafen är ny. Den motsvarar tidigare 6 kap. 7 § första meningen plan- och byggförordningen (2011:338). En ny rubrik har införts närmast före paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

I 16 § föreskrivs att även om en åtgärd inte kräver bygglov, rivningslov eller marklov, får åtgärden inte påbörjas i strid med föreskrifter om skyldighet att anmäla åtgärden som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §. Sådana föreskrifter finns i 6 kap. 5 och 6 §§ plan- och byggförordningen.

45 § *Byggnadsnämnden ska handlägga en anmälan som avses i 16 § skyndsamt. Nämnden ska meddela sitt beslut om startbesked inom fyra veckor från*

1. *den dag anmälan kom in till nämnden, eller*
2. *den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från anmälaren på hans eller hennes initiativ.*

Om nämnden inom tre veckor från den dag som anges i första stycket 1 eller 2 har förelagt anmälaren enligt 46 § att avhjälpa en brist i anmälan, räknas tidsfristen från den dag då bristen avhjälpes.

Prop. 2017/18:210 *Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får den tidsfrist som anges i första stycket förlängas en gång med högst fyra veckor.*

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om byggnadsnämndens handläggning av anmälningar för startbesked. Paragrafen har sin förebild i 27 § och tolkas på motsvarande sätt. Bestämmelser om föreläggande i anmälningssärenden finns i 46 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

46 § *Vid handläggningen av en anmälan tillämpas bestämmelserna om ansökans innehåll i 21 §, föreläggande i 22 §, information om tidsfrister i 27 a § och återförvisning för förnyad handläggning i 27 b §. Vid tillämpningen av 27 a § tredje stycket ska hänvisningen till 27 § andra stycket avse 45 § tredje stycket.*

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om handläggning av en anmälan. Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 5.3.

I *första meningen* hänvisas till bestämmelserna om ansökans innehåll i 21 §, föreläggande i 22 §, information om tidsfrister i 27 a § och handläggning av ärenden efter återförvisning i 27 b §. Dessa bestämmelser tillämpas vid handläggningen av anmälningssärenden och motsvarar delvis tidigare 6 kap. 7 § tredje stycket och 8 och 10 §§ plan- och byggförordningen. Genom en hänvisning till 45 § tredje stycket i *andra meningen* förtydligas att den information som ska lämnas avser förlängning av tidsfristen i ett anmälningssärende.

47 § *Om byggnadsnämnden tar ut en avgift för handläggningen av en anmälan, ska nämnden i sitt beslut om avgift redovisa hur avgiften har fastställts.*

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om att nämnden i sitt beslut ska redovisa hur den avgift som tas ut i ärendet har fastställts. Paragrafen motsvarar vad som gäller för handläggning av ansökningar om lov och förhandsbesked enligt 40 a § och tolkas på motsvarande sätt. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

12 kap. Byggnadsnämnden

8 § Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för

1. beslut om planbesked, förhandsbesked, villkorsbesked, startbesked, slutbesked och ingripandebesked,
2. beslut om lov,
3. tekniska samråd,
4. *slutsamråd*,
5. arbetsplatsbesök och andra tillsynsbesök på byggarbetsplatsen,
6. upprättande av nybyggnadskartor,
7. framställning av arkivbeständiga handlingar,
8. expediering och kungörelse enligt 9 kap. 41–41 b §§, och
9. andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Paragrafen, som ändrats redaktionellt, innehåller bestämmelser om vilka avgifter byggnadsnämnden får ta ut för handläggning av vissa ärenden. Ändringen består i att tidigare punkt 3 har delats upp i två punkter. Numreringen har ändrats därefter. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

8 a § Om en avgift tas ut för handläggningen av ett ärende om förhandsbesked enligt 8 § 1, 8 eller 9 eller ett ärende om lov enligt 8 § 2, 8 eller 9, ska avgiften reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist enligt 9 kap. 27 § första stycket överskrids. Avgiften ska dock inte reduceras om tidsfristen överskrids på grund av ett beslut enligt 9 kap. 28 §.

Om en avgift enligt 8 § 1, 3 eller 9 tas ut för handläggningen av en anmälan för en åtgärd som avses i 9 kap. 16 §, ska avgiften reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist enligt 9 kap. 45 § första stycket överskrids.

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om reduktion av den avgift som en byggnadsnämnd får ta ut för handläggning av ett ärende om förhandsbesked eller lov eller i ett anmälningsärende. Övervägandena finns i avsnitt 5.4 och 5.5.

Första stycket är tillämpligt när den tidsfrist som föreskrivs för beslut enligt 9 kap. 27 § överskrids. Har tidsfristen överskridits ska byggnadsnämnden reducera avgiften med en femtedel per påbörjad vecka. För ärenden om förhandsbesked ska reduktionen enligt *första meningen* avse den del av avgiften som är hänförlig till beslut om förhandsbesked (8 § 1), expediering och kungörelse (8 § 8) och andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder (8 § 9). För ärenden om lov ska reduktionen avse den del av avgiften som är hänförlig till beslutet om lov (8 § 2), expediering och kungörelse (8 § 8) och andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder (8 § 9). Enligt *andra meningen* ska avgiften inte reduceras om tidsfristen överskrids på grund av ett beslut enligt 9 kap. 28 §, dvs. när byggnadsnämnden beslutat att ärendet om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän en fråga om expropriationstillstånd har avgjorts eller ett planarbete har avslutats. Bestämmelser om att nämnden i sitt beslut om avgift ska redovisa hur den har fastställts finns i 9 kap. 40 a §.

Andra stycket är tillämpligt när den tidsfrist som föreskrivs för beslut i anmälningsärenden enligt 9 kap. 45 § överskrids. Har fristen överskridits ska byggnadsnämnden reducera avgiften med en femtedel per påbörjad vecka. Reduktionen ska avse avgiften för beslut om startbesked (8 § 1), tekniska samråd (8 § 3) och andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder (8 § 9). Bestämmelser om att nämnden i sitt beslut om avgift ska redovisa hur den har fastställts finns i 9 kap. 47 §.

Bestämmelser om överklagande finns i 13 kap. 3 §.

16 kap. Bemyndiganden

Föreskrifter om anmälningsplikt

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om att anmälan krävs för vissa åtgärder enligt 9 kap. 16 §.

Paragrafen har ändrats på så sätt att den inte längre omfattar ett bemyndigande i fråga om tidsfrist för beslut om startbesked efter sådan anmälan. Bestämmelser om tidsfrist för sådana beslut finns nu i 9 kap. 45 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Prop. 2017/18:210 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ansökningar om lov, förhandsbesked och anmälningar som avses i 9 kap. 16 § och som inkommit till byggnadsnämnden före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Sammanfattning av Boverkets rapport Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner (Rapport 2017:4)

Prop. 2017/18:210
Bilaga 1

Boverket har via en enkätundersökning utvärderat byggnadsnämndernas tillämpning av tidsfristerna för förhandsbesked och lov enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen samt anmälningsärenden enligt 6 kap. 7 § plan- och byggförordningen. Utvärderingen visar att majoriteten av landets byggnadsnämnder klarar att handlägga större delen av ärendena inom de angivna tidsfristerna. De byggnadsnämnder som ofta har problem att hålla tidsfristerna anger att orsaken främst beror på hög arbetsbelastning och komplexa ärenden som drar ut på tiden.

Oberoende av utvärderingens resultat har Boverket haft i uppdrag att ta fram ett förslag till sanktionssystem för de fall byggnadsnämnderna inte håller de angivna tidsfristerna för förhandsbesked, lov och anmälningsärenden. Boverket har utrett två alternativa sanktionssystem; sanktionsavgift och reduktion av avgift. Även alternativa åtgärder till sanktionssystem har belysts, så som premier i olika former, beviljad ansökan om tidsfristen inte hålls och skadeståndsansvar.

Boverket har vid valet av sanktionssystem eftersträvat ett system som kan hanteras inom ramen för nuvarande prövningsförfarande och som är tids- och kostnadseffektivt utan att ge avkall på den preventiva och avhållande effekten. Vid en samlad bedömning av de olika alternativen har Boverket valt att föreslå införande av reduktion av avgift. Reduktion av avgift är enklare att införa och tillämpa jämfört med sanktionsavgift. Det krävs till exempel inte någon fristående prövning av annan myndighet utan avgifterna kan reduceras inom ramen för kommunens beslut om avgift i varje enskilt ärende. Reduktion av avgift har även den fördelen att reduktionen kommer den tillgodo som direkt drabbas av att en tidsfrist överskrids.

Förslaget innebär att de avgifter som byggnadsnämnden får ta ut för förhandsbesked, lov och anmälningsärenden ska reduceras med en femtedel för varje vecka som aktuell tidsfrist överskrids. Ett författningsförslag med tillhörande författningskommentarer har tagits fram för detta förslag. Boverket föreslår utöver själva förslaget med sanktionssystem att gällande regler om tidsfrister förtydligas och kompletteras på ett antal punkter för att det lättare ska gå att avgöra bl.a. när en ansökan är fullständig och hur tidsfristerna ska räknas.

Sammantaget bedömer Boverket att ett införande av reduktion av avgift får mer positiva konsekvenser än ett nollalternativ eller införande av alternativa åtgärder.

Rapportens lagförslag

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

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 9 kap. 27 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 9 kap. 27 a § och 12 kap. 10 a–10 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

27 §

Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningsinlämningen 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. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om *förhandsbesked och lov* skyndsamt och meddela sitt beslut om *förhandsbesked eller lov* inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningsinlämningen kom in till nämnden.

En ansökan om förhandsbesked och lov är fullständig när sökanden lämnat in det som behövs för prövningen enligt 21 § och enligt bestämmelser som utfärdats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Om sökanden senare kommer in med ytterligare underlag som har betydelse för prövningen börjar en ny tidsfrist enligt första stycket att löpa.

Om byggnadsnämnden inte inom två veckor från det att ansökan kom in begär att sökanden ska komplettera ansökan, börjar tidsfristen i första stycket att löpa även om ansökan inte är fullständig.

Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får byggnadsnämnden förlänga den i första

stycket angivna tiden en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

9 kap.

27 a §

Byggnadsnämnden ska sända ett mottagningsbevis till sökanden när en tidsfrist enligt 27 § börjar löpa. Mottagningsbeviset ska innehålla information om

1. den tidsfrist som gäller och att tiden får förlängas,

2. det datum när tidsfristen börjat löpa eller börjat löpa på nytt enligt 27 § andra stycket,

3. att en ansökan inte är beviljad om ett beslut inte fattas inom denna tidsfrist och

4. möjligheterna att överklaga beslut om förhandsbesked, beslut om lov och beslut om avgift för handläggning av sådana ärenden.

12 kap.

10 a §

Byggnadsnämnden ska reducera en avgift enligt 8 § 1, 7 och 8 för förhandsbesked och enligt 8 § 2, 7 och 8 för beslut om lov om nämnden överskridit en tidsfrist enligt 9 kap. 27 §.

Reduktion av avgifter enligt första stycket ska ske med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist överskrids.

10 b §

Byggnadsnämnden ska i ärenden som inletts genom en anmälan enligt föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av 16 kap. 8 § reducera avgiften för startbesked enligt 8 § 1, 3 och 8 om nämnden överskridit en tidsfrist enligt bestämmelser som regeringen utfärdat med stöd av 16 kap. 8 §.

Reduktion av avgifter enligt första stycket ska ske med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist överskrids.

Denna lag träder i kraft den ...(dag månad år). För ansökningar som kommit in till byggnadsnämnden före den xxx (ikraftträdandet) gäller föreskrifterna i dess äldre lydelse.

Följande remissinstanser har yttrat sig över Boverkets rapport: Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Försvarsmakten, Konkurrensverket, Kungl. Tekniska högskolan, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Gotland län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västertobottens län, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens fastighetsverk, Statskontoret, Tillväxtverket (Regelrådet), Stockholms kommun, Enköpings kommun, Norrköpings kommun, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Mönsterås kommun, Karlshamns kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Borlänge kommun, Hofors kommun, Örnköldsviks kommun, Härjedalens kommun, Kalix kommun, Näringslivets regelnämnd, Samhällsbyggarna, Sveriges allmännyttiga Bostadsbolag (SABO), Sveriges byggindustrier, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Villaägarnas riksförbund.

Följande remissinstanser har inte yttrat sig över rapporten: Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Blekinge tekniska högskola, Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Kalmar län, Statens centrum för arkitektur och design, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Värmdö kommun, Tyresö kommun, Täby kommun, Gnesta kommun, Strängnäs kommun, Mjölby kommun, Ljungby kommun, Vellinge kommun, Tomelilla kommun, Halmstads kommun, Partille kommun, Tanums kommun, Eda kommun, Hammarö kommun, Degerfors kommun, Askersunds kommun, Arboga kommun, Gagnef kommun, Gävle kommun, Ragunda kommun, Övertorneå kommun, Besqab, Byggherrarna Sverige, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges stadsbyggare, IQ Samhällsbyggnad, NCC, Peab, Småkom, Sveriges Arkitekter och Sveriges Stadsarkitektförening.

Yttranden har även inkommit från Lantbrukarnas riksförbund, Huddinge kommun, Vaxholms kommun, Nacka kommun och Upplands Väsby kommun.

Lagrådets yttrande

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, Hulstafred, 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 eftersträvarde 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 alltså finns att undvika en reduktion 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 behövt 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 Landsbygdkommun 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 föräldraledigheter 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 bygglovshandling.

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.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Wallström, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Eriksson

Regeringen beslutar proposition Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan