

Regeringens proposition

1975/76:164

med förslag till lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.;

beslutad den 11 mars 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

INGVAR CARLSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Lagen avses ersätta nuvarande bestämmelser om straff, handräckning m. m. i byggnadslagen (1947:385) och i byggnadsstadgan (1959:612).

I sak innebär förslaget bl. a. att bestämmelserna om straff för överträdelse av byggnadsförfattningarna med vissa undantag upphävs och ersätts med ett avgiftssystem. I detta ingår tre olika avgifter, nämligen byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift.

Byggnadsavgift föreslås utgå när någon vidtar åtgärd, som kräver byggnadslov enligt byggnadsstadgan, utan sådant lov. Tilläggsavgift avses utgå tillsammans med byggnadsavgift vid sådana former av olovligt byggande som det är särskilt angeläget att motverka. De föreslagna bestämmelserna om tilläggsavgift omfattar t. ex. fall då någon utan byggnadslov uppför en helt ny byggnad, till- eller påbygger befintlig byggnad eller river byggnad. Den särskilda avgiften föreslås utgå för sådana överträdelser som inte utgör olovligt byggande.

Enligt förslaget skall byggnadsnämnden besluta om byggnadsavgift och särskild avgift. Fråga om tilläggsavgift skall prövas av allmän domstol.

Förslaget innebär vidare en betydande förbättring av byggnadsnämndens möjligheter att genom föreläggande eller handräckning få olovligt utförda åtgärder undanröjda eller på annat sätt rättade. I syfte att motverka att föreläggande om rättelse förhalas genom överlåtelse av den egendom som omfattas av föreläggandet föreslås att detta i vissa fall skall gälla även mot ny ägare av egendomen.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 1977.

1 Förslag till

Lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Härigenom föreskrives följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller vid överträdelse av sådan föreskrift om byggande som har meddelats i byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) eller med stöd av någon av dessa författningar.

2 § Det åligger byggnadsnämnden att som ett led i inseendet över byggnadsverksamheten upptaga fråga om påföljd eller ingripande enligt denna lag till behandling, så snart anledning förekommer att överträdelse som avses i 1 § har skett. När åtgärd, till vilken erfordrats byggnadslov enligt byggnadsstadgan (1959:612), har vidtagits utan att sådant lov föreligger, skall nämnden vara verksam för att det utförda undanröjes eller på annat sätt rättas, om ej byggnadslov till åtgärden meddelas i efterhand.

Om det begäres av någon vars rätt kan beröras därav, skall byggnadsnämnden lämna skriftligt besked huruvida i fråga om viss byggnad eller anordning har vidtagits åtgärd som föranleder ingripande enligt denna lag.

Förbud att fortsätta byggnadsarbete

3 § Byggnadsnämnden får förbjuda att byggnadsarbete fortsättes, om det är uppenbart att arbetet strider mot

1. byggnadsstadgan (1959:612),
2. fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, eller
3. förbud enligt byggnadslagen (1947:385) eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen att företaga nybyggnad eller att riva byggnad.

Är det uppenbart att byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet fortsättes även om de förutsättningar som anges i första stycket ej föreligger.

Förbud enligt första eller andra stycket får förenas med vite.

Beslut enligt denna paragraf länder omedelbart till efterrättelse.

Avgifter

4 § Vidtages åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov, utan att sådant lov föreligger, skall byggnadsavgift utgå.

Byggnadsavgift bestämmes till belopp motsvarande fyra gånger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 8 § byggnadsstadgan (1959:612), skulle ha erlagts om byggnadslov till en motsvarande åtgärd hade meddelats, dock till minst 500 kronor. Vid bestämmande av byggnadsavgift på grundval av taxa skall hänsyn ej tagas till sådan höjning eller sänkning av normalbeloppet som enligt taxan föränledes av omständigheterna i det särskilda fallet och ej heller till belopp som belöper på tillhandahållande av nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller annan mätningsteknisk åtgärd eller på framställning av fotonegativ eller bildkort.

5 § Byggnadsavgift utgår ej om

1. det utförda rättas innan fråga om påföljd eller ingripande enligt denna lag upptages vid sammanträde med byggnadsnämnden eller
2. åtgärden avser rivning av byggnad och rivningen har
 - a) företagits med stöd av lag eller annan författning eller annars varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller
 - b) företagits därför att byggnaden till väsentlig del hade skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse.

6 § Särskild avgift utgår om, i annat fall än som avses i 4 § första stycket, överträdelse sker genom att någon

1. vidtager åtgärd i strid mot förbud som har meddelats i byggnadslagen (1947:385) eller med stöd av denna,
2. underlåter att ställa sig till efterrättelse vad i byggnadsstadgan (1959:612) är föreskrivet om rätt att vidtaga åtgärd som angives i stadgan, eller
3. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som föreskrives i byggnadsstadgan eller att vid utförande av arbete följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter.

Särskild avgift bestämmes till minst 200 och högst 500 kronor. Är överträdelsen ringa, behöver avgift ej påföras.

7 § I fall som avses i 4 § första stycket utgår förutom byggnadsavgift en tilläggsavgift om åtgärden innebär att

1. helt ny byggnad uppföres,
2. befintlig byggnad till- eller påbygges,
3. byggnad inredes helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd,
4. byggnad eller del av byggnad tages i anspråk för väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd eller som finnes angivet på godkänd ritning eller
5. byggnad rives.

Tilläggsavgift utgår ej i fall som avses i 5 §. Avgift utgår ej heller om

åtgärd som avses i första stycket 2-5 omfattar utrymme som ej överstiger tre kvadratmeter.

Tilläggsavgift utgår med belopp som motsvarar 500 kronor för varje kvadratmeter våningsyta som åtgärden har omfattat. I fråga om åtgärd som avses i första stycket 2-5 skall vid beräkning av våningsytan frångävas tre kvadratmeter.

Har föreläggande om rättelse enligt 15 § meddelats eller har det utförda rättats genom handräckning eller på annat sätt eller föreligger annars särskilda skäl, får avgiften bestämmas till lägre belopp än som följer av tredje stycket eller helt efterges.

8 § Fråga om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Fråga om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Talan får väckas endast om byggnadsnämnden har begärt det. I fråga om sådan talan skall bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket ej kan följa svårare straff än böter, och om kvarstad och skingringsförbud i brottmål äga motsvarande tillämpning.

9 § Byggnadsavgift påföres den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg. Särskild avgift påföres den som begick överträdelsen.

Tilläggsavgift påföres

1. den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad som den olovliga åtgärden avsåg,
2. den som begick överträdelsen,
3. den i vars ställe denne var,
4. den som har beretts vinning genom överträdelsen.

10 § Är två eller flera ägare av den byggnad eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg, svarar de solidariskt för byggnadsavgift och för tilläggsavgift som påföres dem i deras egenskap av ägare.

11 § Om särskilda skäl föreligger, får länsstyrelsen nedsätta eller efterge byggnadsavgift eller särskild avgift, som byggnadsnämnden har beslutat. Fråga härom prövas efter besvär enligt 30 § över nämndens beslut.

Straff

12 § Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. påbörjar verksamhet, vilken enligt 136 a § andra stycket byggnadslagen (1947:385) skall prövas av regeringen, utan att regeringen har meddelat tillstånd till verksamheten eller medgivit undantag från prövningsskyldigheten,

2. påbörjar, utvidgar eller fortsätter verksamhet utan tillstånd av regeringen, sedan regeringen med stöd av samma paragraf fjärde eller femte stycket har beslutat pröva verksamheten, eller

3. åsidosätter villkor eller föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av nämnda paragraf, så att allmän eller enskild rätt kan kränkas.

Ingripanden för att åstadkomma rättelse

13 § Överexekutor får meddela handräckning så att rättelse åstadkommes när

1. åtgärd till vilken erfordrats byggnadslov har vidtagits utan sådant lov,
2. åtgärd annars har vidtagits i strid mot förbud som har meddelats i byggnadslagen (1947:385) eller med stöd av denna,
3. åtgärd har vidtagits i strid mot godkända ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade eller eljest gällande föreskrifter,
4. någon underlåter att efter föreläggande därom utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd som åligger honom enligt byggnadsstadgan (1959:612) samt
5. fall som avses i 12 § föreligger.

14 § Ansökan om handräckning får göras av byggnadsnämnden och, i fall som avses i 13 § 5, av allmän åklagare. I övrigt gäller i fråga om handräckning samma bestämmelser som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen (1877:31 s. 1).

15 § I fall som avses i 13 § 1–3 och 5 får byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, förelägga ägaren av den fastighet, byggnad eller anordning som är i fråga att inom viss tid rätta det utförda. Efterkommes ej sådant föreläggande, står det byggnadsnämnden fritt att begära handräckning.

Beviljas byggnadslov efter det att föreläggande enligt första stycket har meddelats, är föreläggandet förfallet.

Vad i första stycket sägs om ägare av fastighet äger motsvarande tillämpning i fråga om tomträttshavare.

16 § Underlåter någon att utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd, som åligger honom enligt byggnadsstadgan (1959:612) eller enligt beslut som har meddelats med stöd av stadgan, får byggnadsnämnden förelägga honom att inom viss tid vidtaga åtgärden.

17 § Föreläggande enligt 15 eller 16 § får förenas med vite eller med föreskrift att, om föreläggandet ej efterkommes, åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad.

Efterkommes ej föreläggande med föreskrift om utförande genom byggnadsnämndens försorg, skall nämnden, när ej omständigheterna föranleder annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. Därvid skall tillses att oskäligh kostnad ej uppstår. När skäl är därtill, får i nämndens

beslut förordnas, att beslutet skall gälla utan hinder av att det ej äger laga kraft.

Kronofogdemyndigheten skall lämna det biträde som behövs för genomförande av beslut enligt andra stycket.

18 § Har åtgärd, till vilken erfordrats byggnadslov, vidtagits utan sådant lov men framstår det som sannolikt att lov kan meddelas till åtgärden, skall byggnadsnämnden innan handräckning begäres eller föreläggande meddelas bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om byggnadslov.

Inkommer ej ansökan inom föreskriven tid, får byggnadsnämnden utan hinder av att ansökan ej gjorts pröva frågan om byggnadslov till åtgärden. Nämnden får därvid på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt företaga de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för prövningen av ärendet.

Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.

19 § Har föreläggande enligt 15 eller 16 § meddelats någon i egenskap av ägare till viss fastighet och övergår fastigheten till ny ägare, gäller föreläggandet i stället mot denne. Utsatt vite gäller dock ej mot den nye ägaren, men byggnadsnämnden får sätta ut vite för denne.

Första stycket äger motsvarande tillämpning, när föreläggande har meddelats någon i egenskap av tomträttshavare eller ägare av byggnad på mark som tillhör annan.

Anteckning i fastighetsboken m. m.

20 § Myndighet som meddelar föreläggande som avses i 19 § skall genast sända sitt beslut till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.

21 § Återkallas föreläggande som har antecknats enligt 20 §, skall byggnadsnämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för motsvarande anteckning. Har antecknat föreläggande upphävts genom lagakraftvunnet beslut, efterkommit eller förfallit, skall byggnadsnämnden, så snart nämnden har fått vetskap härom, anmäla förhållandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning.

22 § Gör ej byggnadsnämnden anmälan i fall som avses i 21 §, skall länsstyrelsen på ansökan av någon vars rätt beröres därav göra sådan anmälan.

Övriga bestämmelser

23 § Överlättes egendom, på vilken har utförts åtgärd som avses i 4 § första stycket, mot vederlag och skall rättelse i det utförda vidtagas på grund

av beslut enligt denna lag, äger 4 kap. 12 § jordabalken motsvarande tillämpning, om ej överlåtaren vid överlåtelsen upplyst om åtgärden eller förvärvaren annars känt till eller bort känna till denna.

24 § Byggnadsnämnden eller befattningshavare hos nämnden har rätt att få tillträde till fastighet, byggnad och annan anläggning i den mån det är nödvändigt för att genom besiktning förbereda prövning av fråga enligt denna lag. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att tillträdesrätten skall kunna utövas.

25 § Byggnadsavgift enligt 4 § tillfaller kommunen. Övriga avgifter enligt denna lag tillfaller staten.

26 § Har fråga om påföljd för överträdelse som avses i 4 § första stycket ej upptagits vid sammanträde med byggnadsnämnden inom tio år från det överträdelsen begicks, får byggnadsavgift eller tilläggsavgift ej påföras. Vad som har sagts nu äger motsvarande tillämpning i fråga om särskild avgift. Därvid skall dock i stället för tio år gälla en tid av tre år.

Sedan tio år har förflutit från det åtgärd som avses i 13 § 1–3 eller 5 vidtogs, får ej byggnadsnämnden eller åklagare ansöka om handräckning eller nämnden besluta föreläggande enligt 15 §.

27 § Beslut eller dom varigenom någon påföres avgift enligt denna lag skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det beslutet eller domen vann laga kraft. Erinran om detta skall tas in i beslutet eller domen.

28 § Betalas ej avgift inom den tid som anges i 27 §, får avgiften jämte restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), indrivnas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

Vid fördelning mellan staten och kommunen av medel som har influtit skall medel i första hand avsättas för kommunens fordran.

Åtgärd för indrivning av avgift får ej vidtagas, sedan fem år har förflutit från det beslutet eller domen angående avgiften vann laga kraft.

29 § Vite som har förelagts med stöd av denna lag får ej förvandlas.

30 § Talan mot byggnadsnämnds beslut enligt denna lag föres hos länsstyrelsen genom besvär. Mot beslut om besked enligt 2 § andra stycket får talan ej föras.

Talan mot länsstyrelsens beslut i besvärsmål enligt första stycket samt i ärende som avses i 22 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Besvärsmål angående föreläggande enligt 15 § eller förbud enligt 3 § skall handläggas med förtur.

31 § Den som innehar egendom på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon anses vid tillämpning av 9, 10, 15 och 18 §§ som egendomens ägare.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

2. Bestämmelserna i 2 § första stycket samt i 4–12 och 25 §§, 26 § första stycket samt 27 och 28 §§ tillämpas endast i fråga om överträdelse som har begåtts efter ikraftträdandet.

3. Bestämmelserna i 12 § 2 äger ej tillämpning på sådan ökning av förbrukningen av träfiberråvara som sker för att möjliggöra produktion som före den 1 januari 1976 har tillåtits enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) i dess intill nämnda dag gällande lydelse.

4. Bestämmelserna i 23 § tillämpas endast i fråga om överlåtelse som har ägt rum efter ikraftträdandet.

5. Den som innehar egendom under ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt skall vid tillämpning av 9, 10, 15 och 18 §§ anses som egendomens ägare.

2 Förslag till

Lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)

Härigenom föreskrives i fråga om byggnadslagen (1947:385)¹

dels att 148 § skall upphöra att gälla,

dels att 147 § och rubriken närmast före 147 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Elfte avd. Om ansvar, handrückning och fullföljd av talan m. m.

Elfte avd. Om påföljder, fullföljd av talan m. m.

147 §²

Den som företager nybyggnad eller annan åtgärd i strid mot förbud som meddelats i denna lag eller med stöd av lagen dömes till böter. Åro omständigheterna synnerligen försvårande, må till fängelse i högst sex månader dömas.

Bestämmelser om påföljder och ingripanden vid överträdelse av sådan föreskrift om byggande som har meddelats i denna lag eller med stöd därav finnas i lagen (1976:000) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. påbörjar verksamhet, vilken enligt 136 a § andra stycket skall prövas av regeringen, utan att regeringen har meddelat tillstånd till verksamheten eller medgivit undantag från prövningsskyldigheten,

2. påbörjar, utvidgar eller fortsätter verksamhet utan tillstånd av regeringen, sedan regeringen med stöd av 136 a § fjärde eller femte stycket har beslutat pröva verksamheten, eller

3. åsidosätter villkor eller föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 136 a §, så att allmän eller enskild rätt kan kränkas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977. Äldre bestämmelser om straff skall dock tillämpas i fråga om gärning som har företagits före ikraftträdandet.

¹ Lagen omtryckt 1972:775.

² Senaste lydelse 1975:1321.

3 Förslag till Lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)

Härigenom föreskrives i fråga om byggnadsstadgan (1959:612)¹

dels att 69 och 70 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 7 §, 55 § 1 mom., 58 § 2 mom., 68 § och 71 § 2 mom. samt rubriken närmast före 68 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §²

Byggnadsnämnd äger uppdraga åt en eller flera ledamöter eller suppleanter i nämnden eller åt befattningshavare hos nämnden att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall närmare angivas i nämndens beslut. Sådant uppdrag må dock ej avse befogenhet att besluta om framställning eller yttrande till regeringen, länsstyrelsen eller kommunfullmäktige, *att* meddela föreläggande vid vite eller annat äventyr eller *att* slutligt avgöra ärende, som är av principiell innebörd eller eljest av större vikt.

Byggnadsnämnd äger uppdraga åt en eller flera ledamöter eller suppleanter i nämnden eller åt befattningshavare hos nämnden att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall närmare angivas i nämndens beslut. Sådant uppdrag må dock ej avse befogenhet att

1. besluta om framställning eller yttrande till regeringen, länsstyrelsen eller kommunfullmäktige,

2. slutligt avgöra fråga om avgift enligt lagen (1976:000) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.,

3. i annat fall än som avses i 3 § nämnda lag meddela föreläggande vid vite eller annat äventyr eller

4. slutligt avgöra ärende, som är av principiell innebörd eller eljest av större vikt.

Nämndens beslut rörande uppdrag, som i första stycket sägs, skall underställas länsstyrelsens prövning.

Vad i denna stadga sägs om byggnadsnämnd skall i tillämpliga delar gälla den, som på grund av uppdrag enligt första stycket handlar å nämndens vägnar. Beslut, som meddelas på grund av dylikt uppdrag, skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

¹ Stadgan omtryckt 1972:776.

² Senaste lydelse 1975:817.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

55 §

1 mom.³ Ansökan om byggnadslov göres skriftligen hos byggnadsnämnden.

1 mom. Ansökan om byggnadslov göres skriftligen hos byggnadsnämnden. *Bestämmelser om prövning av fråga om byggnadslov utan ansökan finnas i lagen (1976:000) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.*

Vid ansökan om byggnadslov för uppförande av nybyggnad eller tillbyggnad av förut befintlig byggnad skola fogas situationsplan över tomten, utvisande befintliga byggnaders och tillämnad byggnads läge, samt ritningar rörande företaget med erforderlig beskrivning. Avser ansökningen byggnad som inrymmer bostadslägenhet, skall situationsplanen dessutom visa utrymmen för lek och utevistelse, parkering samt tillfartsvägar för biltrafik. Inom område, varest byggnadsnämnden tillhandahåller nybyggnadskarta, skall situationsplanen vara grundad å sådan karta. Där ej särskilda omständigheter föranleda annat, skola situationsplan och ritningar ingivas i tre exemplar.

Vid ansökan om byggnadslov för annan åtgärd än nu sagts skola fogas erforderliga ritningar och beskrivningar.

58 §

2 mom. Vid byggnadslov för nybyggnad må, om byggnadsnämnden finner det nödigt och sökanden skriftligen samtyckt därtill, fogas villkor att annan byggnad å tomten skall rivas, ombyggas eller ändras. I beslutet skall angivas viss tid för villkorets fullgörande.

Byggnadslov, som avser uppsättande eller väsentlig ändring av skylt eller ljusanordning må, när särskilda skäl därtill äro, begränsas att avse rätt att bibehålla skylten eller anordningen viss tid. Byggnadsnämnden äger på ansökan medgiva förlängning av tiden.

Meddelas byggnadslov till åtgärd som redan har utförts, må som villkor för sådant lov föreskrivas skyldighet att vidtaga de ändringar i det utförda som befinnas nödvändiga. I beslutet skall angivas viss tid för villkorets fullgörande.

³ Senaste lydelse 1975:817.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 kap. Om ansvar, vitesföreläggande m. m.

6 kap. Om påföljder m. m.

68 §

Strider påbörjat byggnadsarbete uppenbarligen mot denna stadga eller mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, äger byggnadsnämnden förbjuda arbetets fortsättande.

Bestämmelser om påföljder och ingripanden vid överträdelse av sådan föreskrift om byggande som har meddelats i denna stadga eller med stöd därav finnas i lagen (1976:000) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Är uppenbart att påbörjat byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda arbetets fortsättande, även om de i första stycket angivna förutsättningarna icke äro för handen.

71 §

2 mom.⁴ Talan mot länsstyrelses beslut i byggnadslovsärende som enbart rör tillämpning av 29 § första stycket 1), så ock talan mot länsstyrelses beslut enligt 54 § 1 mom. sista stycket eller 66 § eller i annat ärende som avses i 67 § än sådant som rör ansökan hos länsstyrelsen eller byggnadsnämnd om medgivande som avses i 1 mom. första stycket sista punkten av paragrafen föres hos regeringen genom besvär.

Mot annat beslut av länsstyrelse i ärende som avses i 5 kap. och mot länsstyrelses beslut om förbud eller föreläggande enligt 6 kap. föres talan hos kammarrätten genom besvär.

Mot annat beslut av länsstyrelse i ärende som avses i 5 kap. föres talan hos kammarrätten genom besvär.

I övrigt föres talan mot länsstyrelses beslut enligt denna stadga hos regeringen genom besvär.

Innefattar länsstyrelsens beslut prövning icke blott av fråga som avses i andra stycket utan även av fråga som enligt byggnadslagen eller denna stadga skall avgöras av regeringen, skola besvär över sådant beslut anföras hos kammarrätten.

Innefattar länsstyrelsens beslut prövning icke blott av fråga som avses i andra stycket eller i 30 § lagen (1976:000) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. utan även av fråga som enligt byggnadslagen eller denna stadga skall avgöras av regeringen, skola besvär

⁴ Senaste lydelse 1974:945.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

över sådant beslut anföras hos kammarrätten.

Talan mot statens planverks beslut enligt 61 § 2 eller 5 mom. föres hos kammarrätten genom besvär. Mot annat beslut av planverket enligt denna stadga föres talan hos regeringen genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977. Äldre bestämmelser om straff skall dock tillämpas i fråga om gärning som har företagits före ikraftträdandet.

4 Förslag till

Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrives att 20 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha nedan angivna lydelse.

Lydelse enligt

Föreslagen lydelse

prop. 1975/76:77

20 §

Vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla skola från samtliga ur förvärvskällan under beskattningsåret härflutna intäkter i penningar eller penningars värde (b r u t t o i n t ä k t) avräknas alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande. Att koncernbidrag, som icke utgör sådan omkostnad, ändå skall avräknas i vissa fall och inräknas i bruttointäkt hos mottagaren framgår av 43 § 3 mom.

Avdrag må icke ske för:

den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, däruti inbegripet vad skattskyldig utgivit såsom gåva eller såsom periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av barn som ej anses tillhöra arbetspersonalen;

ränta å den skattskyldiges eget, i hans förvärvsverksamhet nedlagda kapital;

svenska allmänna skatter;

kapitalavbetalning å skuld;

avgift enligt 8 kap. studiestödslagen (1973:349);

avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift;

*avgift enligt lagen (1976:000) om
påföljder och ingripanden vid olovligt
byggande m. m.;*

belopp, för vilket arbetsgivare är ansvarig enligt 75 § uppbördslagen (1953:272);

förlust som är att hänföra till kapitalförlust.

(Se vidare anvisningarna.)

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1975-12-11

Närvarande: statsministern Palme, statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Lidbom, Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson.

Föredragande: statsrådet Carlsson

Lagradsremiss med förslag till lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.

1 Inledning

Samhällets möjligheter att på ett planmässigt sätt styra bebyggelsen har genom flera lagstiftningsåtgärder under början av 1970-talet blivit förstärkta. Främst bör därvid nämnas de ändringar i bl. a. byggnads- och naturvårdslagstiftningen som trädde i kraft den 1 januari 1973 (prop. 1972:111 Bil. 2 och 3) och som syftar till att säkerställa genomförandet av den fysiska riksplaneringens intentioner. Ännu saknas dock tillräckligt verksamma medel när det gäller att komma till rätta med det olovliga byggande som förekommer på många håll, inte minst i trakter där den översiktliga planeringen anger att det från allmän synpunkt är motiverat med en stark återhållsamhet med bebyggelsen över huvud taget. En okontrollerad bebyggelse medför var den än uppstår menliga konsekvenser för samhället. Härtill kommer alltså att det olovliga byggandet i vissa delar av landet direkt motverkar syftet med den översiktliga fysiska planeringen. Bristerna hos de nu gällande bestämmelserna har påtalats och behovet av ett mer effektivt system aktualiserats bl. a. i samband med remissbehandlingen av bygglagutredningens betänkandet (SOU 1974:21) Markanvändning och byggande. Ett stort antal remissinstanser, framför allt kommuner, framhåller att det är nödvändigt att frågan snabbt får en lösning. I många kommuner utgör det olovliga byggandet uppenbarligen ett stort problem.

Jag framhöll i mitt anförande till prop. 1974:150 (s. 391) angående riktlinjer för bostadspolitiken m. m. att en bearbetning av bygglagutredningens betänkande och av remissyttrandena hade påbörjats inom bostadsdepartementet. Arbetet pågår f. n. och avses utmynna i förslag till en ny mark-

användnings- och byggnadslagstiftning. Mot bakgrund av remissinstansernas nu berörda uttalanden i fråga om det olovliga byggandet har det emellertid framstått som nödvändigt att ta upp den frågan för sig och inte vänta till dess ett förslag som griper över hela området läggs fram. Inom bostadsdepartementet har därför upprättats en promemoria (Ds B 1975:3) med förslag till lagstiftning om påföljder vid olovligt byggande. Förutom förslag till ändring i bl. a. gällande byggnadslagstiftning läggs i promemorian fram förslag till lag om påföljder vid olovligt byggande m. m. Promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Sundsvall, centralnämnden för fastighetsdata (CFD), kammarkollegiet, riksskatteverket (RSV), riksantikvarieämbetet, lantbruksstyrelsen, statens naturvårdsverk, statens planverk, statens lantmäteriverk, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs, Västernorrlands och Västerbottens län, brottsförebyggande rådet, arbetarskyddsstyrelsen, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister, Hyresgästernas riksförbund, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Byggherreföreningen, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Näringslivets byggnadsdelegation, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska kommunförbundet, Svenska riksbyggen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges jordbrukskasseförbund, Sveriges villaägareförbund, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges fastighetsägareförbund, Sydvästra Skånes kommunalförbund, Svenska kommunal-tekniska föreningen, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Sveriges köpmannaförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund, tekniska nomenklaturcentralen, Föreningen Sveriges stadsarkitekter samt följande kommuner, nämligen Fagersta, Falkenbergs, Göteborgs, Halmstads, Haninge, Helsingborgs, Härnösands, Kalmar, Karlskrona, Karlstads, Kinda, Kungsbacka, Laholms, Linköpings, Luleå, Malmö, Markaryds, Motala, Mönsterås, Nacka, Norrköpings, Norrtälje, Nässjö, Olofströms, Skövde, Stockholms, Sundsvalls, Söderköpings, Tyresö, Uddevalla, Umeå, Valdemarsviks, Varbergs, Vilhelmina, Värmdö, Ängelholms och Örebro.

Efter underremiss har yttranden över promemorian avgetts av länsåklagarmyndigheterna i Stockholms och Gotlands, Hallands samt Kopparbergs län, kronofogdemyndigheterna i Stockholms, Göteborgs, Malmö, Norrköpings, Kristianstads, Kalmar, Trollhättans, Visby och Värnamo distrikt, Göteborgs fastighetsägareförening, Handelskammaren i Göteborg samt Hylte, Härryda, Kramfors, Kungälv, Lysekils, Partille, Sollefteå, Trelleborgs och Ånge kommuner. Till bostadsdepartementet har vidare överlämnats motion angående åtgärder mot svartbyggen från Stockholms läns socialdemokratiska partidistrikts årskongress 1975 samt motion jämte utlåtande angående försäkring av svartbyggen från Sveriges socialdemokratiska

ungdomsförbunds i Stockholms län årskonferens 1975. Två privatpersoner har inkommit med skrivelser i lagstiftningsärendet.

Svenska bankföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund och Stockholms läns landstingskommun har förklarat sig avstå från att avge yttrande.

2 Departementspromemorian m. m.

I fråga om gällande rätt, remissyttrandena över bygglagutredningens betänkande Markanvändning och byggande, såvitt avser frågan om olovligt byggande, samt förslagen i departementspromemorian ber jag att få hänvisa till *bilaga 1*.

3 Remissyttrandena över departementspromemorian

Förslagen i promemorian har fått ett i stort sett gynnsamt mottagande vid remissbehandlingen. En sammanställning över remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*. Här skall anmärkas endast att sådana synpunkter i yttrandena som har bedömts vara av detaljkaraktär eller ha nära anknytning till utformningen av författningstext inte redovisas i sammanställningen utan i stället tas upp i specialmotiveringen.

4 Föredraganden

4.1 Ett nytt påföljdssystem

De grundläggande bestämmelserna om fysisk planering och om byggande finns i byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1972:775, ändrad senast 1975:459) (BL) och i byggnadsstadgan (1959:612, omtryckt 1972:776, ändrad senast 1975:819) (BS).

Enligt 1 § första stycket BL skall marks användning för bebyggelse föregås av planläggning i den omfattning som föreskrivs i BL. Till byggande fordras enligt paragrafens andra stycke byggnadslov i den omfattning regeringen bestämmer. Med stöd av detta bemyndigande har i BS meddelats bestämmelser bl. a. om byggnadslov.

För att mark skall få användas till bebyggelse förutsätts enligt 5 § andra stycket BL att den har prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Sådan prövning sker vid planläggning enligt BL. I fråga om annan bebyggelse än tätbebyggelse kan prövningen ske även i samband med prövning av ansökan om byggnadslov.

Det ankommer i princip på kommunen att se till att planläggning sker i den utsträckning som föreskrivs i BL. För detta ändamål skall i varje kommun finnas en byggnadsnämnd som enligt 1 § första stycket BS har att öva inseende över hur kommunens område bebyggs.

Den som bygger i strid mot BL eller BS kan både dömas till straff för detta och bli tvungen att själv undanröja eller bekosta undanröjande av det olovligt byggda. Bestämmelser av straffrättslig natur finns i både BL (147 §) och BS (69 §). Enligt 147 § första stycket BL kan den som företar nybyggnad eller annan åtgärd i strid mot förbud som meddelats i eller med stöd av BL dömas till böter. Är omständigheterna synnerligen försvårande kan fängelsestraff i högst sex månader dömas ut. Som exempel på förbud som åsyftas med detta stadgande kan nämnas bestämmelserna i 13 § BL, enligt vilka nybyggnad inte får företas i strid mot fastställd generalplan. Enligt 69 § BS kan bl. a. den bestraffas som vidtar åtgärd, som nämns i BS, utan att ha erhållit byggnadslov, där sådant erfordras. Straffsatserna är desamma som i 147 § första stycket BL.

Bestämmelser om undanröjande eller rättelse av sådant som har byggts i strid mot BL eller BS finns i 148 § BL och i 70 § BS. Har byggandet skett i strid mot förbud som har meddelats i eller med stöd av BL, kan överexekutor enligt 148 § första stycket BL meddela handräckning till rättelse i det olovligt utförda. Denna möjlighet står däremot inte öppen, om åtgärden innebär överträdelse enbart av bestämmelserna i BS. Består den olovliga åtgärden i att den byggande har åsidosatt bestämmelserna i BS om byggnadslov, får ingripande i stället göras med stöd av 70 § första stycket BS. De möjligheter som därvid står till buds är att byggnadsnämnden kan förelägga ägaren att undanröja eller ändra det utförda. Sådant föreläggande kan förenas antingen med vite eller med föreskrift att åtgärden vid tredska verkställs genom nämndens försorg på den tredskandes bekostnad (tvångsutförande).

För att föreläggande enligt 70 § första stycket BS skall få utfärdas är det emellertid inte tillräckligt att byggnadsarbetet är olovligt. Det måste dessutom framstå som behövligt att det olovligt byggda blir rättat eller undanröjt, och det ankommer enligt rättspraxis på byggnadsnämnden att styrka att sådant behov finns.

Inte heller kan nämnden begära handräckning hos överexekutor om föreläggandet inte blir efterkommet. En förutsättning för handräckning är nämligen att allmän domstol fastställer att det olovligt utförda skall undanröjas.

I departementspromemorian redovisas den kritik mot nuvarande ordning som framförs i yttrandena över bygglagutredningens betänkande. Som exempel på vad som enligt remissinstansernas mening bidrar till att systemet inte fungerar på ett tillfredsställande sätt anföras i promemorian att många byggnadsnämnder har för små resurser för kontroll på fältet och bristande administrativa möjligheter att engagera sig i ärenden om olovligt byggande. att förfarandet i samband med föreläggande, handräckning m. m. är omständligt, att reglerna nära nog kan sättas ur spel genom de möjligheter att förhåla förfarandet som den byggande har och att straffet för olovligt byggande är alltför lågt.

I promemorian erinras om att det på senare år har genomförts flera reformer som syftar till att stärka samhällets kontroll över marken. Om dessa reformer skall få avsedd effekt, kan man enligt promemorian inte acceptera att samhällets planeringsinsatser motverkas genom att byggande sker utan den prövning som är förutsatt i BL och BS. Det konstateras vidare i promemorian att det nuvarande sanktionssystemet har varit i stort sett oförändrat i cirka 30 år och att byggnadslagstiftningen i denna del således inte har omfattats av den reformverksamhet som har förekommit på området. Om det olovliga byggandet skall kunna bemästras, är det enligt promemorian nödvändigt att även sanktionssystemet reformeras så att det fyller rimliga anspråk på effektivitet och snabbhet utan att därmed rättssäkerheten åsidosätts.

Som har framgått av det förut anförda är det nuvarande systemet uppbyggt dels av regler som i första hand syftar till att avhålla den enskilde från överträdelser av BL och BS, dvs. straffbestämmelser, dels av regler som ger samhället möjlighet att under vissa förutsättningar undanröja eller åstadkomma rättelse av olovligt utförda åtgärder. Denna uppbyggnad av sanktionssystemet bör enligt promemorian behållas. Det framhålls att man vid utformningen av ett nytt system särskilt bör se till att möjligheterna att få det olovligt utförda undanröjt eller rättat blir effektiva och enkla att tillämpa. De förslag som i detta avseende läggs fram i promemorian bygger i mycket på nuvarande ordning.

När det däremot gäller de sanktioner som skall avhålla den enskilde från olovligt byggande kan man enligt promemorian knappast vänta sig att en straffskärpning skulle leda till några påtagliga förbättringar jämfört med dagens läge, om den inte kombineras med organisatoriska förändringar eller förstärkning av åklagarmyndigheterna. Det bedöms i promemorian därför som nödvändigt att man överväger ett system som helt eller delvis bygger på andra påföljder än de nuvarande. Med de reformer som på senare år har genomförts på trafik- och skattelagstiftningens områden som förebild föreslås i promemorian den ordningen att det i stället för dagens straffbestämmelser skall införas ett system med avgifter som skall utgå vid olovligt byggande. Förslaget innebär att det i alla sådana fall då någon vidtar åtgärd, som kräver byggnadslov, utan sådant lov skall utgå en avgift (byggnadsavgift) som står i viss relation till den taxa enligt vilken byggnadsnämnden tar ut avgift för beviljande av byggnadslov. För vissa former av olovligt byggande, som det anses särskilt angeläget att motverka, skall utöver byggnadsavgift tas ut en tilläggsavgift, beräknad efter den yta som den olovliga åtgärden har omfattat. Om man inför ett sådant system, kan man enligt promemorian få en sanktion som kan anpassas till värdet av det olovligt byggda och som därigenom på ett helt annat sätt än böter verkar avhållande på dem som överväger att bygga utan lov.

Förslaget till nytt påföljdssystem tillstyrks eller lämnas utan erinran av det helt övervägande antalet remissinstanser. En del instanser, däribland hovrätten över Skåne och Blekinge och Sveriges advokatsamfund, finner

det emellertid anmärkningsvärt att övervägandena i promemorian av allt att döma inte grundar sig på några för ändamålet gjorda undersökningar angående omfattningen och karaktären av lagöverträdelserna. Det begränsade bedömningsunderlag som har stått till förfogande måste enligt dessa instanser anses alltför magert för att bilda underlag för en lagstiftning med så hårda sanktioner som förslaget innebär. De påpejade svårigheterna i det nuvarande systemet borde kunna rättas till utan alltför ingripande åtgärder.

För egen del kan jag inte dela den uppfattning som hovrätten och advokatsamfundet ger uttryck för. Bortsett från att det skulle krävas orimligt stora insatser för att genomföra en undersökning av den art som hovrätten och samfundet synes äsyfta, utgör enligt min mening den katalog av brister i nuvarande ordning och de synpunkter i övrigt på denna som kommer fram i yttrandena över bygglagutredningens betänkande en alldeles tillräcklig grund för att utarbeta förslag till nya och bättre sanktioner. Man skall också hålla i minnet att dessa kritiska synpunkter har kommit från sådana instanser – kommuner och länsstyrelser – som i sin dagliga verksamhet har att tillämpa byggnadslagstiftningen och på grund härav har de bästa förutsättningarna att avgöra vilka brister den har. Jag delar även bedömningen i promemorian att frågan om åtgärder mot olovligt byggande inte kan anstå till dess att förslag till markanvändnings- och byggnadslagstiftning läggs fram. Frågan bör därför nu tas upp till särskild behandling.

Jag kan förstå att en del remissinstanser uppfattar förslaget om avgifter i promemorian som hårt. Det innebär otvivelaktigt också en kraftig skärpning i jämförelse med de straffbestämmelser som gäller i dag. De uppgifter som har lämnats rörande domstolarnas straffmätning i mål om olovligt byggande tyder dock på att man knappast kan tillmäta straffbestämmelserna någon särskilt avhållande effekt. Till bilden hör också att olovligt byggande av naturliga skäl är svårt att upptäcka, vilket leder till att åtal många gånger inte hinner väckas innan preskription inträder på grund av reglerna i 35 kap. 1 § brottsbalken. Dessa regler medför nämligen för de nu avsedda fallen att åtal måste delges den misstänkte inom två år från den dag överträdelsen begicks.

Som redan har framhållits förkastas i promemorian tanken på att genom en straffskärpning markera den vikt samhället fäster vid att reglerna i BL och BS efterlevs. Bl. a. hovrätten över Skåne och Blekinge anser däremot att en straffskärpning i förening med effektivare handräckningsmöjligheter skulle utgöra tillräckliga åtgärder för att stävja det olovliga byggandet. De remissinstanser som för fram sådana synpunkter tillmäter i allmänhet risken för rivning en betydande återhållande verkan.

Det råder stor enighet bland remissinstanserna om att möjligheterna till handräckning behöver förbättras. Bland dem som tillstyrker promemoriaförslaget i denna del återfinns också sådana instanser som motsätter sig förslagen i övrigt. Att lägga tyngdpunkten i påföljdssystemet på handräckning – vilket enligt min uppfattning blir fallet om man följer hovrättens

m. fl. remissinstansers förslag – ger en bristande balans åt systemet. Handräckning är den påföljd som skall sättas in när överträdelsen är ett faktum och när det olovligt byggda inte kan tillåtas stå kvar. Vid sidan av handräckning behövs det sanktioner vars primära syfte är att motverka att överträdelser kommer till stånd. Av vad jag nyss har anfört framgår att nuvarande bestämmelser om böter och – i grova fall – fängelse är otillräckliga. För att straffrättsliga påföljder skall bli effektiva måste betydande skärpningar komma till stånd med väsentligt ökad tillämpning av fängelsestraff. En sådan förändring strider mot de kriminalpolitiska intentioner som har varit vägledande för lagstiftningsarbetet på senare tid. I fråga om valet av påföljdssystem ansluter jag mig helt till den uppfattning som brottsförebyggande rådet ger uttryck för, nämligen att de föreslagna administrativa sanktionerna måste antas vara vida överlägsna de nuvarande straffrättsliga påföljdsformerna som medel att komma till rätta med det olovliga byggandet.

Länsåklagarmyndigheten i Hallands län ställer sig avvisande till förslaget att införa ett avgiftssystem och framhåller därvid bl. a. att JO starkt har kritiserat avgiftssystemet på det skatterättsliga området. Med anledning härav vill jag till en början erinra om att denna kritik huvudsakligen riktar sig mot de lokala skattemyndigheternas tillämpning av bestämmelserna på området. Av betydelse i sammanhanget är enligt min uppfattning att myndigheterna enligt dessa bestämmelser i ganska stor utsträckning har att göra skönsmässiga bedömningar. I detta avseende föreligger således en väsentlig skillnad mellan systemet med skatteavgifter och det i promemorian föreslagna systemet, som är avsett att ge så litet utrymme som möjligt för skönsmässiga bedömningar. I vart fall gäller detta den prövning som enligt förslaget är avsedd att handhas av byggnadsnämnden. Vad länsåklagarmyndigheten anför finner jag därför inte kunna tillmätas någon avgörande betydelse.

Jag vill också ta upp den kraftiga och enligt min uppfattning något onyanserade kritik mot förslaget om avgifter som hovrätten över Skåne och Blekinge och även Handelskammaren i Göteborg för fram. Jag vill inte bestrida att det föreslagna systemet kan orsaka problem vid tillämpningen. Det är emellertid en olägenhet som man inte helt torde kunna komma ifrån vilket system man än väljer. Att risken för olägenheter just i detta fall skulle vara speciellt stor kan jag dock inte inse. Ett av de tyngst vägande skälen till hovrättens och handelskammarens kritiska hållning är att beslutanderätten i första instans enligt förslaget skall läggas på byggnadsnämnden. Hovrätten gör gällande bl. a. att förslaget kommer att vålla problem för nämnderna och att det rymmer ett stort mått av skönsmässig prövning. Att mot bakgrund härav fastställa avgifterna – som i en del fall kan uppgå till betydande belopp – genom ett summariskt förfarande som saknar de rättssäkerhetsgarantier som finns inbyggda i domstolsprocessen finner hovrätten synnerligen betänkligt. Jag kommer i det följande att närmare gå in på frågan om byggnadsnämndens roll i systemet. Redan nu vill jag emellertid framhålla att byggnadsnämnden är den myndighet som sedan lång

tid tillbaka har till uppgift att tillämpa byggnadslagstiftningen. Den erfarenhet på området som nämnderna har, bör man enligt min mening ta till vara i detta sammanhang. Byggnadsavgift och tilläggsavgift skall enligt förslaget utgå när bestämmelserna i BS om byggnadslov har åsidosatts. Givetvis kommer det att finnas fall där det kan vara tveksamt om förutsättningar för avgift föreligger. Det finns emellertid ett förhållandevis stort antal avgöranden i praxis som rör frågan om byggnadslovspliktens omfattning och som kan vara till ledning vid prövningen av de fall som nu åsyftas. Vid sidan härav finns möjlighet att efter överklagande få frågan prövad av länsstyrelse, kammarrätt och i vissa fall även av regeringsrätten. Förslaget inrymmer således även möjlighet att få till stånd prövning av domstol, nämligen om talan fullföljs mot länsstyrelsens beslut. Ett grundläggande inslag i det föreslagna systemet är att byggnadsavgiften och tilläggsavgiften skall bestämmas på ett schablonmässigt sätt. Förslaget innebär i den delen att nämnden, om den finner att åtgärden i fråga är avgiftspliktig, bestämmer avgiften enligt vissa i lagförslaget klart angivna grunder utan några skönsmässiga inslag. Mot den nu angivna bakgrunden och med hänsyn till att nämnden utövar sin verksamhet under myndighetsansvar har jag svårt att förstå hovrättens och handelskammarens uppfattning att systemet rymmer ett stort mått av skönsmässig prövning och att det finns uppenbara risker för godtycklighet. Det är helt riktigt som hovrätten konstaterar att systemet medför att avgiftens storlek inte skall sättas i relation till den byggandes uppsåt eller oaktksamhet, men detta kan enligt min uppfattning inte vara något tecken på att systemet kan ge utrymme för godtycke. Hovrätten påpekar vidare helt riktigt att avgiftssanktionen slår lika hårt oavsett om det olovliga byggandet sker avsiktligt eller om det sker av okunnighet eller oförstånd. Det är en nackdel, men den måste man enligt min uppfattning acceptera, om man skall få ett effektivt system. Olägenheterna härav kan emellertid i någon mån elimineras genom att avgifterna i vissa fall skall kunna nedsättas eller efterges. Promemorians förslag i den delen kommer jag i det följande att i stort ansluta mig till. Jag vill emellertid redan i detta sammanhang anmäla att reglerna om nedsättning och eftergift enligt min mening bör kunna tillämpas i något större utsträckning än som föreslås i promemorian.

Sammanfattningsvis innebär vad jag nu har anfört att jag ansluter mig till principerna i det påföljdssystem som föreslås i promemorian. Jag ansluter mig också till förslaget att samla påföljdsbestämmelserna i en särskild lag. Jag delar uppfattningen att denna lag bör benämnas lag om påföljder vid olovligt byggande m. m. (påföljdslagen).

4.1.1 Omfattningen av begreppet olovligt byggande

Enligt förslaget i promemorian skall som förutsättning för skyldighet att betala avgift för olovligt byggande gälla att någon utan byggnadslov vidtar åtgärd,

till vilken sådant lov krävs. Beträffande omfattningen av kravet på byggnadslov får jag hänvisa till promemorian, som innehåller en utförlig redogörelse för gällande bestämmelser i detta avseende.

Några remissinstanser tar upp frågan om byggnadslovskravets omfattning och framhåller att gällande bestämmelser är svårtolkade. Norrköpings och Umeå kommuner anser t. ex. att en skärpning av påföljdsbestämmelserna på föreslaget sätt gör det nödvändigt med en översyn av bestämmelserna om byggnadslov så att dessa klarare än nu anger vilka åtgärder som omfattas av kravet på sådant lov. Sveriges kommunala förvaltningsjurister anser på samma skäl att sanktioner bör drabba endast klara fall av överträdelse. Liknande synpunkter anför också Sveriges fastighetsägareförbund.

Länsstyrelsen i Västerbottens län föreslår att blivande regler skall omfatta också rivning av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse utanför stadsplan, vilket f. n. inte kräver byggnadslov.

Som jag förut har anmärkt pågår inom bostadsdepartementet arbete på en ny markanvändnings- och byggnadslagstiftning. I samband därmed kommer även frågan om byggnadslovskravets omfattning att övervägas. Jag är inte beredd att nu föreslå några ändringar i bestämmelserna om byggnadslov och därigenom föregripa detta arbete. Jag är emellertid medveten om att det finns ett visst fog för den uppfattning som remissinstanserna ger uttryck för. Jag anser dock att problemen inte behöver bli särskilt svåra. Om den lagstiftning jag i det följande kommer att förorda blir genomförd, måste detta på grund av de sanktioner som föreslås helt naturligt få till följd att den som avser utföra byggnadsarbete kommer att skaffa sig information i byggnadslovsfrågan på ett mera omsorgsfullt sätt än som torde vara vanligt i dag. Det ligger då nära till hands att man i första hand vänder sig till byggnadsnämnden som det enligt 1 § andra stycket BS åligger bl. a. att lämna allmänheten råd och upplysningar i planläggnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor. Lämnas vid en förfrågan det beskedet att den åtgärd som skall utföras kräver byggnadslov eller att det är osäkert om sådant lov är nödvändigt, bör ansökan om lov till åtgärden givetvis ges in. Lämnas ett klart besked att lov inte behövs, bör den byggande kunna förlita sig på detta. Ett sådant besked är visserligen inte bindande för byggnadsnämnden vid en efterföljande prövning men bör, om avgift sedermera påförs för åtgärden, kunna föranleda tillämpning av de i det föregående något berörda bestämmelserna om nedsättning och eftergift. I det följande kommer jag att föreslå att dessa bestämmelser skall omfatta också situationer där underlåtenheten att söka byggnadslov kan anses ursäktlig. Att den byggande i ett fall som det jag nyss nämnde förlitar sig på ett förhandsbesked bör enligt min mening kunna föranleda att underlåtenheten att söka lov bedöms som ursäktlig. Mot bakgrund av det nu anförda saknas enligt min uppfattning anledning att hysa några betänkligheter mot att nuvarande regler om byggnadslov läggs till grund för påföljdslagen.

4.1.2 Avgiftssystemets utformning

Avgiftsunderlag

Att huvudsyftet med att införa en avgiftspåföljd är att avhålla från olovligt byggande medför enligt promemorian att avgiften i det enskilda fallet måste kunna bestämmas på ett schablonmässigt sätt. Den skall således inte utgöra något direkt taxering av överträdelsens samhällsskadliga verkningar. Ett avgiftsuttag på schablonmässiga grunder medför enligt promemorian vidare att det skapas förutsättningar för ett system som är förhållandevis enkelt och lätt att tillämpa.

I promemorian framhålls att det föreligger vissa problem att finna ett för alla former av olovligt byggande lämpligt underlag för beräkning av avgiftens storlek. Efter en genomgång av bestämmelserna om fastighets-taxering konstateras i promemorian att det inte är någon lämplig lösning att anknyta avgifterna till fastighetstaxeringen och att det därmed också torde vara uteslutet att använda värdet av det olovligt byggda som underlag för avgiftsberäkningen. Om man skall ha ett för alla typer av olovligt byggande gemensamt avgiftsunderlag torde enligt promemorian den enda tänkbara utvägen vara att utgå ifrån den s. k. byggnadslovstaxan, beträffande vilken bestämmelser finns i 8 § BS.

Enligt 8 § första stycket BS får kommunen ta ut avgift av den som hos byggnadsnämnden gör framställning, vilken föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning eller annan tids- eller kostnadskrävande åtgärd eller framställning av arkivbeständig handling. Avgift får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärden.

Enligt 8 § andra stycket BS skall grunder för beräkning av dessa avgifter anges i taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Detta innebär att avgiftstaxan kan variera från kommun till kommun. En övre gräns för avgifterna finns dock så till vida att dessa som jag nyss nämnde inte får tas ut med högre belopp än som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärden i fråga. Avgiftsrätten får således inte utövas i vinstsyfte.

Det kan enligt promemorian visserligen anföras betänkligheter mot att som underlag för beräkning av avgifter för olovligt byggande använda en taxa som kan ha olika utformning i olika kommuner. Det kan få till följd, anför det, att avgiften för en viss typ av olovligt byggande inte blir densamma i alla kommuner. I syfte att minska risken för olikheter föreslås i promemorian att avgiften för olovligt byggande skall bestämmas med utgångspunkt i taxans bestämmelser för normalfallet och utan att hänsyn tas till sådana avgifter enligt taxan som kan utgå för nybyggnadskarta, utstakning och lägeskontroll av byggnader samt för andra mätningstekniska åtgärder. Avgiften för olovligt byggande kommer enligt promemorian därmed att bestämmas med utgångspunkt i den avgift enligt taxan som utgår för granskning av de handlingar som behövs för byggnadslovsprövningen.

erforderliga besiktningar, resor inom kommunen samt meddelande av byggnadslov och bevis om slutbesiktning. I promemorian framhålls att det även med en sådan bestämning av beräkningsunderlaget finns risk för variationer kommunerna emellan men att erfarenheten talar för att variationerna inte blir stora på grund av att normalförslag, som har upprättats centralt, hittills har varit vägledande för taxan i flertalet kommuner. De olikheter i taxan som kan komma att uppstå torde enligt promemorian därför inte utgöra något hinder mot att taxan i angiven utsträckning läggs till grund för beräkning av avgiften för olovligt byggande. Som förut har angetts ges avgiften i promemorian benämningen byggnadsavgift.

I fråga om tilläggsavgiften är enligt promemorian den lämpligaste lösningen att avgiften utgår med visst belopp per kvadratmeter av den yta som den olovliga åtgärden kan beräknas ha omfattat.

Frågan om avgiftssystemets uppbyggnad tas upp endast i ett mindre antal remissyttranden. Förslaget tillstyrks av JK, som anser att man med hänsyn till syftet med avgifterna kan bortse från de mindre variationer i fråga om byggnadsavgift som kan komma att uppstå kommunerna emellan. Även RÅ, SABO och Linköpings kommun är positivt inställda till förslaget. Övriga remissinstanser som yttrar sig i frågan anser det emellertid otillfredsställande att variationer kan uppkomma.

För egen del ansluter jag mig i likhet med JK m. fl. till förslaget i promemorian. Jag kan emellertid ha en viss förståelse för remissinstansernas kritik mot förslaget att ha byggnadslovstaxan som underlag för beräkning av byggnadsavgiften. Enligt min mening har dessa instanser dock tillmätt risken för variationer alltför stor betydelse. Som framhålls i promemorian visar erfarenheten att byggnadslovstaxorna i landets kommuner hittills har varit relativt likformiga beroende på att taxorna har utformats efter mönster av centralt utarbetade normalförslag. I promemorian lämnas en redogörelse för ett normalförslag till byggnadslovstaxa som nyligen har utarbetats av Svenska kommunförbundet och statens planverk. Avsikten med det nya förslaget uppges vara att åstadkomma en bättre anpassning än tidigare till det aktuella kostnadsläget och att ge möjlighet till en förenklad tillämpning. Taxan i normalförslaget kan sägas vara uppbyggd av två komponenter, ett grundbelopp och en objektfaktor. Grundbeloppet är avsett att fastställas årligen på grundval av löneläget för berörd personal vid byggnadsnämnderna enligt kommunförbundets lönestatistik. Objektfaktorn är ett uttryck för tidsåtgången för olika ärendetyper. Avgiften för en åtgärd bestäms på så sätt att grundbeloppet multipliceras med den för åtgärden angivna objektfaktorn. Det finns enligt min mening inte anledning anta annat än att byggnadslovstaxan i det helt övervägande antalet kommuner kommer att överensstämma med taxan i normalförslaget. Jag anser också att man kan utgå ifrån att de variationer kommuner emellan som kan komma att uppstå blir så små och så ovanliga att de inte kan tillmätas någon avgörande betydelse i detta sammanhang.

Byggnadsavgift

Som jag nyss har anfört föreslås i promemorian att det vid varje form av olovligt byggande skall tas ut byggnadsavgift med belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt kommunens byggnadslovstaxa skall tas ut, om byggnadslov till den ifrågavarande åtgärden meddelas. Byggnadsavgift skall enligt förslaget dock aldrig utgå med lägre belopp än 500 kr. I promemorian framhålls att den byggande i vanlig ordning skall betala avgift enligt byggnadslovstaxan, om han i efterhand söker byggnadslov till åtgärden. Att han betalar byggnadsavgift befriar honom således inte härifrån.

Förslaget i denna del har behandlats endast av ett fåtal remissinstanser. En del av dessa anser att byggnadsavgiften bör höjas, om den skall få tillräcklig preventiv effekt. Med anledning av dessa synpunkter vill jag till en början framhålla att jag i det följande kommer att biträda förslaget i promemorian att tilläggsavgift skall utgå i vissa fall men att jag samtidigt kommer att föreslå att tillämpningsområdet för tilläggsavgiften skall utvidgas i förhållande till förslaget i promemorian. Det medför givetvis i sin tur att den krets av åtgärder som kan omfattas endast av byggnadsavgift blir i motsvarande mån mindre. Jag vill vidare erinra om att de olika åtgärder som enligt förslaget kan följas enbart av byggnadsavgift kan vara av mycket varierande karaktär och svårhetsgrad. Jag får här hänvisa till promemorian där denna fråga har belysts.

Om en höjning av byggnadsavgiften skall genomföras, måste höjningen med hänsyn till principerna för avgiftssystemet bli av generell natur. Den kommer därför att träffa också åtgärder som kan vara av mindre allvarlig art. Även om avgifterna skall bestämmas på ett schablonmässigt sätt, måste man se till att de kommer på en sådan nivå att de uppfattas som rimliga. Enligt min mening finns det risk att en höjning av byggnadsavgiften kan medföra att den i alltför många fall kommer på en oacceptabelt hög nivå. Jag är därför inte beredd att tillmötesgå remissinstansernas krav på höjningar. Att byggnadsavgiften, som Norrköpings kommun synes befara, skulle få en sämre avhållande effekt än dagens straffsanktioner bedömer jag som uteslutet. Enligt min mening är förslaget i promemorian väl avvägt, och jag ansluter mig därför till detta.

I några remissyttranden påpekas att byggnadsavgiften i den del som är anknuten till byggnadslovstaxan kommer att höjas i takt med förändringarna i kostnadsläget men att någon motsvarande justering inte kommer att ske i fråga om minimiavgiften om 500 kr. Det föreslås därför att denna skall vara indexreglerad. Jag är inte beredd att ansluta mig till detta. Det förslag till påföljdssystem som nu läggs fram innehåller många nyheter. Om systemet genomförs, bör det därför ses över sedan tillräckliga erfarenheter har vunnits av dess tillämpning i praktiken. Som jag nu ser det kan det vara lämpligt med en sådan översyn i samband med att det planerade förslaget till ny byggnadslagstiftning behandlas. Därvid kan det bli aktuellt

att överväga bl. a. frågan om avgiftens storlek.

En del remissinstanser finner benämningen byggnadsavgift mindre lyckad, eftersom den för tanken till avgifter för något som i sig är tillåtet. De ändringsförslag som läggs fram anser jag emellertid knappast utgöra någon förbättring. I likhet med tekniska nomenklaturcentralen har jag ingen erinran mot att termen byggnadsavgift används.

Tilläggsavgift

Det är enligt promemorian inte troligt att byggnadsavgiftens avhållande effekt kommer att vara tillräcklig i fråga om alla former av olovligt byggande. Som exempel på fall där byggnadsavgiften kan antas bli otillräcklig anförs i promemorian bl. a. nybyggnad av bostadshus. Till stöd för detta antagande framhålls att byggnadsavgiften i många av dessa fall kommer att utgöra endast en liten del av den totala kostnaden för åtgärden och därför troligen inte uppfattas som särskilt betungande. Om avgiftssystemet skall få den åsyftade effekten, talar enligt promemorian starka skäl för att byggnadsavgiften måste kompletteras med en tilläggsavgift för sådana former av olovligt byggande som det är särskilt angeläget att motverka.

Efter en genomgång av fall där det kan vara befogat att föreskriva tilläggsavgift utmynnar övervägandena i promemorian i det förslaget att tilläggsavgift skall utgå när det olovliga byggandet innebär att

- helt ny byggnad uppförs,
- förut befintlig byggnad till- eller påbyggs,
- byggnad helt eller delvis inreds till väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd eller
- byggnad rivs,

om det utrymme som omfattas av åtgärden är avsett för bostadsändamål eller för verksamhet i vilken arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivares räkning.

Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i denna fråga föreslår att tillämpningsområdet för avgiften utvidgas. Vad först gäller kravet att det olovligt byggda skall vara avsett för bostadsändamål eller för verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning, anser JK att detta krav bör tas bort. Som skäl för sin ståndpunkt anför JK bl. a. att det oftast finns lika stor anledning att ingripa mot byggnad som inte avser bostadsändamål, att begreppet arbetstagare är så vagt och omtvistat att det inte bör förekomma i en lagstiftning av här avsett slag och att det inte synes finnas någon anledning att göra skillnad på fall där utrymmet är avsett för verksamhet som bedrivs utan anställda arbetstagare och fall där sådana finns. Bl. a. Tyresö kommun anser att även sådana byggnader som garage och ekonomibyggnader bör kunna belastas med tilläggsavgift. Dessa byggnader utgör enligt kommunen ett stort problem, främst genom att de avsevärt

försvarar en framtida ändamålsenlig planläggning. Kammarrätten i Sundsvall m. fl. föreslår att tilläggsavgift för rivning av byggnad inom område där rivningsförbud gäller enligt 35 a § BL skall utgå även om byggnaden inte är avsedd för bostadsändamål eller innehåller arbetslokal.

De skäl som anförs till stöd för att avgiftsplikten inte skall göras beroende av ändamålet med den olovliga åtgärden är enligt min mening övertygande. Jag föreslår därför att den begränsning av tillämpningsområdet för tilläggsavgiften som ligger i anknytningen till visst ändamål skall tas bort. En följd härav blir att tillämpningen av bestämmelserna blir avsevärt enklare. Som JK påpekar kan emellertid en sådan ändring i vissa fall leda till resultat som uppfattas som stötande. JK föreslår att det för sådana fall öppnas möjlighet till nedsättning av eller befrielse från avgift. De fall där otillfredsställande resultat möjligen kan uppkomma torde enligt min bedömning nästan uteslutande komma att avse rivning av byggnad. Kravet på byggnadslov är här begränsat till fall då rivningen sker inom område med stadsplan eller område där förbud mot nybyggnad gäller enligt 35 § BL, dvs. område beträffande vilket beslut har fattats eller fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan. Det av mig framlagda förslaget medför att i princip alla fall av rivning inom sådana områden kommer att omfattas av tilläggsavgift. I enstaka situationer kan omständigheterna tänkas vara sådana att det skulle vara olämpligt att ta ut tilläggsavgift, t. ex. om rivningen avser ett mindre skjul utan något egentligt värde. I dessa fall bör förutsättning finnas att nedsätta eller efterge tilläggsavgiften. Jag återkommer till denna fråga i det följande.

Enligt förslaget skall tilläggsavgift utgå bl. a. om den olovligt utförda åtgärden innebär att byggnad helt eller delvis har inretts till väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd. Som motiv för tilläggsavgift i dessa fall anförs i promemorian att man därmed får möjlighet att komma till rätta med bl. a. de s. k. smygkontoriseringarna. Enligt Sveriges advokatsamfund och Malmö kommun bör tilläggsavgift inte utgå i dessa fall. JK, Svenska kommunförbundet, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Hyresgästernas riksförbund och Göteborgs kommun däremot anser att tilläggsavgift bör utgå även för ianspråktagande av byggnad eller del därav för väsentligen annat ändamål än det, vartill byggnaden förut varit använd eller som finns angivet på godkänd ritning. Vill man komma till rätta med smygkontorisering, måste man enligt dessa instanser ta ut tilläggsavgift också vid sådant ianspråktagande, eftersom det är vanligt att bostadslägenheter tas i anspråk för kontor utan att några inredningsåtgärder vidtas. Jag ansluter mig till denna uppfattning och föreslår att tillämpningsområdet för tilläggsavgiften utvidgas i enlighet med remissinstansernas förslag. Det bör framhållas att sådant ianspråktagande som nu avses enligt 54 § 1 mom. BS kräver byggnadslov.

Enligt förslaget skall tilläggsavgift bestämmas på grundval av den lägenhetsyta som åtgärden kan beräknas ha omfattat. Bl. a. länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller att begreppet våningsyta brukar användas i

byggnadslovstaxor. Med hänsyn härtill och till att beräkning efter våningsyta synes enklare föreslår länsstyrelsen att tilläggsavgiften beräknas på grundval av våningsytan. Jag anser att länsstyrelsens förslag innebär en förenkling och ansluter mig därför till detta. Vad som skall förstås med våningsyta kommer att utvecklas närmare i specialmotiveringen.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län är tveksam till förslaget att tilläggsavgift inte skall utgå vid åtgärder, som omfattar utrymme som är mindre än 3 m² samt att motsvarande minskning skall göras i fråga om den yta som skall ligga till grund för beräkning av tilläggsavgift. Länsstyrelsen finner detta onödigt komplicerat och anser att byggnadsnämnden i stället bör få befogenhet att ge dispens i uppenbara bagatellfall, trots att eftergift enligt förslaget skall prövas av länsstyrelsen.

Genom undantaget för åtgärder som omfattar utrymme mindre än 3 m² avförs från tilläggsavgift smärre åtgärder där det inte är befogat eller lämpligt att ha annan påföljd än byggnadsavgift. Förslaget om minskning med 3 m² av den yta som skall läggas till grund för beräkning av tilläggsavgift syftar till att motverka alltför stor skillnad i sammanlagd avgift i gränsfallen. För egen del finner jag den i promemorian valda lösningen vara att föredra framför länsstyrelsens förslag. Jag ansluter mig därför i denna del till förslaget i promemorian.

Enligt förslaget skall tilläggsavgiften vid rivning grundas på den rivna byggnadens taxeringsvärde. Några remissinstanser, däribland statens lantmäteriverk, påpekar att tilläggsavgiften här kan få en mycket begränsad preventiv effekt, eftersom det taxerade byggnadsvärdet ibland kan vara mycket lågt när det gäller hus som ägaren är benägen att riva. Bl. a. kan enligt verket s. k. K-märkta hus vara lågt taxerade. Verket ifrågasätter om man inte i stället bör överväga att anknyta tilläggsavgiften till storleken av den nybyggnadsrätt som föreligger på platsen enligt gällande plan. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län föreslår att avgiften anknyts till det markvärde som frigörs genom rivningen.

På de skäl lantmäteriverket anför anser även jag att ett annat avgiftsunderlag än det taxerade byggnadsvärdet bör övervägas i rivningsfallen. Att som lantmäteriverket föreslår anknyta avgiften till nybyggnadsrätten enligt gällande plan är mindre lämpligt, eftersom det inte alltid med säkerhet finns någon plan. Krav på byggnadslov för rivning gäller i dag inte bara inom område med stadsplan utan också inom område där förbud mot nybyggnad enligt 35 § BL gäller i avvaktan på planläggning. Jag anser inte heller att länsstyrelsens förslag är lämpligt, eftersom det taxerade markvärdet kan avse även annan mark än sådan som kan anses ha hört till den rivna byggnaden. Jag föreslår i stället att tilläggsavgiften beräknas på grundval av den rivna byggnadens våningsyta. Därmed erhåller man enhetliga regler i detta avseende för alla fall där tilläggsavgift skall utgå. Några svårigheter att erhålla uppgift beträffande den våningsyta som den rivna byggnaden har innehållit bör inte föreligga. I flertalet fall torde uppgift härom finnas i byggnadsnämndens handlingar beträffande byggnaden. Skulle så inte vara fallet torde nödvändiga uppgifter kunna inhämtas ur fastighetslängden.

Erinringar mot tilläggsavgiftens storlek och effekter anförs i endast ett fåtal remissvar. I dessa framhålls i huvudsak att bestämmelserna är alltför stränga och att de kan leda till stötande eller orimliga resultat. Sveriges fastighetsägareförbund anför som exempel att tilläggsavgiften enligt förslaget blir lika stor för det fallet att en bostadslägenhet på exempelvis 100 m² ändras till kontor – varvid de faktiska ändringarna kan vara relativt obetydliga – som att ett enfamiljshus av samma storlek uppförs. Detta anser förbundet inte vara en rimlig avvägning.

För egen del vill jag erinra om att tilläggsavgiften är avsedd för sådana former av olovligt byggande som det är särskilt angeläget att motverka. De åtgärder som enligt mitt förslag skall följas av tilläggsavgift är i huvudsak av den arten att de kan hindra eller försvåra planering på lång sikt för ändamålsenlig användning av mark och befintlig bebyggelse. Det rör sig här således om allvarliga överträdelser. Jag har förut nämnt att samhällets möjligheter att på ett planmässigt sätt styra bebyggelsen på senare tid har blivit förstärkta. Som också framhålls i promemorian kan det inte accepteras att de planeringsinsatser som samhället gör med stöd bl. a. av dessa reformer motverkas genom att byggande sker utan den prövning som är förutsatt i BL och BS. Det är mot den bakgrunden nödvändigt att ha starkt avhållande sanktioner för åtgärder av den typ som nu föreslås omfattade av bestämmelserna om tilläggsavgift. Enligt min uppfattning utgör den i promemorian föreslagna tilläggsavgiften – 500 kr./m² – en lämplig avvägning i detta avseende. Jag ansluter mig därför till förslaget i denna del. Med anledning av vad fastighetsägareförbundet anför vill jag – i överensstämmelse med vad som sägs i promemorian – framhålla att avgifterna inte är avsedda att utgöra någon taxering av de enskilda överträdelsernas samhällsskadliga verkningar. Den jämförelse förbundet gör mellan tilläggsavgiften vid kontorisering och vid uppförande av ett småhus bör därför inte tillmätas någon avgörande betydelse i detta sammanhang.

Ett tiotal remissinstanser ifrågasätter om tilläggsavgiften med tanke på förändringarna i penningvärdet bör anges i ett fast belopp. På de skäl som jag nyss anförde med anledning av motsvarande synpunkter på byggnadsavgiftens minimibelopp är jag f. n. inte beredd att föreslå någon indexreglering eller annan form av automatiskt verkande justering av tilläggsavgiften.

Befrielse från avgiftsskyldighet i vissa fall

Byggnadsavgift skall enligt promemrieförslaget inte utgå, om

- rättelse i det utförda företas innan fråga om påföljd för åtgärden tas upp till prövning eller
- åtgärden avser rivning av byggnad och rivningen är nödvändig för att förebygga eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller rivningen avser byggnad som till väsentlig del har skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse.

Om den byggande t. ex. efter tillsägelse river det olovligt utförda innan frågan om påföljd tas upp till prövning skall byggnadsavgift således inte utgå. Med anledning av förslaget i denna del erinrar länsstyrelsen i Stockholms län om att många skärgårdskommuner har svåra problem med olovlig uppställning av husvagnar inom fritidstomter och i de för det rörliga friluftslivet attraktiva lägena. Eftersom sådana vagnar och monteringsfärdiga mindre hus normalt kan utan större kostnad flyttas till annan plats, kan den föreslagna undantagsbestämmelsen enligt länsstyrelsen inbjudas till en form av chanstagning inom sådana områden. Länsstyrelsen föreslår därför att byggnadsavgift alltid skall utgå vid olovlig byggnadsverksamhet med undantag av de fall av rivning som jag nyss nämnde. Även några andra remissinstanser anför samma eller liknande synpunkter.

Förslaget i promemorian kan i den nu avsedda delen synas innebära en i förhållande till gällande bestämmelser generösare inställning till den som bygger utan lov, eftersom byggnadsnämnden f. n. är i princip oförhindrad att direkt efter upptäckten av det olovligt utförda anmäla detta till åtal. Nämnden anses emellertid ha en viss diskretionär prövningsrätt i detta avseende, en rätt som enligt en del remissinstanser har utnyttjats i alltför stor utsträckning. Någon motsvarande prövningsrätt finns inte enligt det förslag som jag nu lägger fram. Enligt detta är byggnadsnämnden, om inga undantagsregler ges, skyldig att alltid besluta om byggnadsavgift när olovligt byggande har ägt rum. Mot den bakgrunden anser jag det vara rimligt att den som vidtar rättelse innan byggnadsnämnden tar upp frågan om påföljd inte skall behöva betala byggnadsavgift. Även om det som länsstyrelsen anför kan finnas risk för chanstagning, bedömer jag inte den risken som särskilt stor. I längden måste det bli svårt för ägaren av husvagnen att bevaka att nämnden inte tar upp påföljdsfrågan. Jag biträder således promemoriaförslaget i denna del. Jag anser också att avgiftsskyldighet inte bör föreligga i de fall av rivning som föreslås i promemorian. Enligt min mening bör emellertid frihet från avgift dessutom inträda, när rivning företas med stöd av bestämmelse i lag eller annan författning. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.

Vad jag nu har föreslagit innebär bl. a. att byggnadsavgift skall utgå t. ex. om det olovligt byggda efter framställning från byggnadsnämnden blir undanröjt genom handräckning. Svea hovrätt ifrågasätter om detta är rimligt och gör därvid en jämförelse med förslaget i promemorian att tilläggsavgift inte skall utgå i dessa fall. Jag vill erinra om att det enligt gällande bestämmelser inte föreligger något hinder mot att utdöma straff, om handräckning till rättelse i det utförda meddelas. Att tilläggsavgift inte skall utgå när det olovligt byggda skall undanröjas är motiverat av särskilda skäl, till vilka jag strax återkommer. När det gäller byggnadsavgift finns det däremot enligt min uppfattning inte anledning att låta avgiften bortfalla i dessa situationer. Som framhålls i promemorian får byggnadsavgiften till en del ses som en kompensation för de åtgärder samhället måste vidta för att få det olovligt byggda undanröjt.

I fråga om tilläggsavgift innebär förslaget i promemorian att avgift inte skall utgå, om

- rättelse i det utförda företas innan frågan om tilläggsavgift har avgjorts genom beslut som vunnit laga kraft,
- handräckning meddelas till rättelse i det utförda,
- föreläggande om rättelse utfärdas eller
- sådant fall av rivning föreligger som enligt det förut anförda inte heller skall träffas av byggnadsavgift.

Att tilläggsavgift inte avses utgå för åtgärder som omfattar utrymme om högst 3 m² har jag berört i det föregående.

Hyresgästernas riksförbund förordar att möjligheterna till befrielse från tilläggsavgift inte utsträcks längre än till självständiga åtgärder vidtagna inom den tidsfrist som kommunen uppställer vid ett föreläggande. Enligt förbundet synes de föreslagna undantagsbestämmelserna få en något ologisk verkan vid en konsekvent tillämpning av den föreslagna lagstiftningen. Förbundet påpekar att, om byggnadsnämnden tillgriper något av de medel som ställts till förfogande för att nå rättelse, befrielse från avgiftsskyldigheten skall inträda, medan någon motsvarande befrielse däremot inte inträder i de fall byggnadslov kan beviljas i efterhand.

Det kan med hänsyn till huvudsyftet med avgifterna synas inkonsekvent att inte ta ut tilläggsavgift, när det olovligt byggda rivs eller undanröjs på annat sätt. Ett undanröjande innebär emellertid i de flesta fall som det här blir fråga om en så kännbar påföljd för den byggande att han enligt min mening inte rimligen dessutom kan åläggas att betala tilläggsavgift. Som jag nyss anförde skall byggnadsavgift dock tas ut, om det olovligt byggda blir undanröjt genom handräckning eller efter föreläggande.

Av vad jag nu har anfört följer att jag inte tillstyrker förbundets förslag att tilläggsavgift skall påföras i sådana fall då rättelse sker efter utgången av den tidsfrist byggnadsnämnden har bestämt. Som anförts i promemorian får nämnden i en sådan situation tillgripa de tvångsmedel som finns tillgängliga, t. ex. att ansöka om handräckning eller sätta ut nytt högre vite.

I konsekvens med det anförda bör tilläggsavgift, som föreslås i promemorian, inte heller utgå om den byggande vidtar rättelse innan frågan om tilläggsavgift har avgjorts genom lagakraftätagande beslut. Denna befrielsegrund får tillämpning bl. a. i sådana fall då byggnadsnämnden meddelar byggnadslov i efterhand och samtidigt beslutar om tilläggsavgift. Väljer den byggande i en sådan situation att i stället riva det byggda, bör han bli befriad från tilläggsavgift, om han företar rivningen innan beslutet om avgift vinner laga kraft. För att uppnå befrielse från avgift i dessa fall måste den byggande således överklaga avgiftsbeslutet och styrka att han har rivit det byggda.

Jag biträder också förslaget i promemorian att tilläggsavgift inte skall utgå för rivning, om denna sker i skadeförebyggande syfte eller avser byggnad som till väsentlig del har skadats. I överensstämmelse med vad jag nyss föreslog i fråga om byggnadsavgift bör tilläggsavgift inte heller utgå, om rivning företas med stöd av bestämmelse i lag eller annan författning.

I promemorian anförts att det även med de föreslagna möjligheterna till befrielse från skyldighet att betala byggnadsavgift och tilläggsavgift sannolikt inte kan undvikas att avgiftsbestämmelserna någon gång medför att avgift påförts i en situation där ett uttag skulle vara stötande. Därför föreslås i promemorian att avgift skall kunna nedsättas eller efterges när särskilda skäl föreligger. Möjligheten härtill bör enligt promemorian emellertid komma till användning endast i undantagsfall. Som exempel på situationer då eftergift eller nedsättning bör kunna komma i fråga anför det fallet att en åtgärd, som vid den tidpunkt när den utförs anses inte kräva byggnadslov men som på grund av ett prejudicerande avgörande bedöms som byggnadslovskrävande när avgiftsfrågan prövas. Enligt promemorian bör frågan om en åtgärd kräver byggnadslov bedömas enligt de bestämmelser som gäller när åtgärden vidtas. I det angivna exemplet antas samma bestämmelser gälla både när åtgärden vidtas och när avgiftsfrågan prövas. Att rättsläget under mellantiden klargörs genom ett prejudikat torde enligt promemorian medföra att frågan om avgift skall bedömas med hänsyn tagen till detta och att avgift alltså i princip skall utgå. Som har nämnts bör enligt promemorian dessa omständigheter dock leda till att avgiften efterges eller nedsätts.

Länsstyrelsen i Stockholms län delar uppfattningen i promemorian att möjligheten till nedsättning eller eftergift bör få komma till användning endast i undantagsfall. Enligt länsstyrelsen bör emellertid denna möjlighet, utöver vad promemorian anger, få användas även i sådana fall då åtgärder och förfaranden på grund av sin storlek och art vid prövning i det enskilda fallet befinns vara av mera bagatellartad natur. Även jag anser att de möjligheter till nedsättning och eftergift som förslaget i promemorian anvisar synes vara alltför snävt avgränsade. Jag kan därför ansluta mig till länsstyrelsens uppfattning att nedsättning eller eftergift bör kunna komma i fråga i bagatellfall. Vid bedömningen av frågan om en åtgärd är bagatellartad kan det finnas anledning att fästa särskilt avseende vid karaktären av det område där åtgärden vidtas. Man måste sålunda ofta se allvarigare på den åtgärd som vidtas inom tätbebyggelse än på den som företas i ett glesbebyggt område utan särskilda naturvårdsintressen. Detta utesluter givetvis inte att det kan förekomma bagatellartade fall också inom tätbebyggelse. Ett exempel på detta är den i det föregående berörda situationen att ett mindre skjul utan något egentligt värde rivs utan byggnadslov, varvid tilläggsavgift bör kunna nedsättas eller efterges.

Som jag redan har anfört bör blivande bestämmelser om nedsättning och eftergift kunna omfatta också sådana överträdelse som kan anses vara ursäktliga, t. ex. på grund av att den byggande förlitar sig på ett förhandsbesked som senare visar sig felaktigt.

Val av subjekt för avgifterna

Straffansvaret för olovligt byggande vilar enligt nuvarande bestämmelser på den som vidtar den olovliga åtgärden. Om det olovligt byggda undanröjs vid handräckning med stöd av 148 § BL eller efter föreläggande enligt 70 § första stycket BS drabbar detta ägaren av det byggda. I promemorian konsta-

teras att dagens regler således medför att den som köper något som har byggts olovligt riskerar dels att få betala för den värdeökning, som kan ha uppkommit genom det olovliga byggandet, dels att det byggda undanröjs.

Utgör det olovligt byggda tillbehör till fast egendom, kan köparen under vissa förutsättningar bl. a. göra avdrag på köpeskillingen eller häva köpet, om det byggda undanröjs. Enligt 4 kap. 18 § jordabalken (JB) inträder rätt härtill, om offentlig myndighets beslut medför att köparen inte förvärvat den rådighet över fastigheten som han vid köpet hade skäl att förutsätta. Talan om hävning måste dock väckas inom ett år från det tillträdet skedde, om inte säljaren har förfarit svikligt.

Både byggnadsavgiften och tilläggsavgiften skall enligt förslaget i promemorian utgå så snart de objektiva förutsättningarna föreligger, dvs. att kravet på byggnadslov har blivit åsidosatt. Subjektiva förutsättningar i form av uppsåt eller oaktsamhet skall inte behöva föreligga. Det bör enligt promemorian övervägas om skyldigheten att betala dessa avgifter på samma sätt som straff skall läggas på den som vidtar den olovliga åtgärden eller om avgifterna skall bäras av ägaren av anläggningen. Med tanke på att syftet med avgiftssystemet i första hand är att avhålla från olovligt byggande, inte att inskrida mot innehavet, ligger det enligt promemorian onekligen nära till hands att lägga avgiftsskyldigheten på den som har gjort sig skyldig till överträdelsen. Om denna skyldighet läggs på ägaren, kan det medföra att en köpare blir tvungen att betala dels för den värdeökning, som har uppkommit till följd av det olovliga byggandet, dels byggnadsavgift, eventuellt också tilläggsavgift.

En omständighet som enligt promemorian bör beaktas i sammanhanget är att en reglering, enligt vilken ägaren av det olovligt byggda skall bära avgifterna, mycket snart kommer att leda till stor försiktighet bland köpare och att det sannolikt kommer att utbildas en praxis som innebär att man i köpehandlingar tar in garantiutfästelser rörande byggnadens rätta tillkomst och eventuellt även särskilda bestämmelser beträffande ansvaret för byggnadsavgift och tilläggsavgift. En motsvarande utveckling kunde iaktas när den nya jordabalken trädde i kraft. Enligt promemorian kommer det därför i praktiken sannolikt inte att uppstå några problem av betydelse, om skyldigheten att betala avgift läggs på ägaren.

I promemorian framhålls vidare att ett väsentligt inslag i det föreslagna avgiftssystemet är att det skall vara enkelt att tillämpa, något som har kommit till uttryck bl. a. i förslaget att avgifterna skall bestämmas på ett schablonmässigt sätt. Principen bör enligt promemorian slå igenom också när det gäller att bestämma vem som skall ha betalningsansvaret för avgifterna, vilket medför att detta bör läggas på den som äger det olovligt byggda när avgiftsfrågan prövas. Att lägga ansvaret på den som utför det olovliga byggandet är enligt promemorian inte lämpligt med tanke dels på att det många gånger kan vara vanskligt att bedöma vem som har utfört åtgärden, särskilt om det olovligt byggda har utförts av flera personer vid olika tid-

punkter, dels på att den prövning som skulle bli nödvändig i fall som dessa inte lämpar sig för den beslutsordning som föreslås i promemorian.

På grund av de anförda omständigheterna förordas i promemorian att skyldigheten att betala byggnadsavgift och tilläggsavgift skall läggas på den som är ägare av det olovligt byggda när frågan om avgift tas upp till prövning.

De remissinstanser – ett tjugotal – som yttrar sig i denna fråga kan sammanföras i två ungefär lika stora grupper av vilka den ena består av positivt eller med tvekan positivt inställda instanser, medan den andra gruppen omfattar instanser som avstyrker förslaget eller finner detta otillräckligt utrett. För egen del anser jag det vara helt klart att det inte är möjligt att åstadkomma ett effektivt påföljdssystem, där avgifter ingår som en väsentlig avhållande faktor, om dessa även vid ägarskifte skall tas ut av den som har utfört det olovliga byggandet. Jag ansluter mig därför till förslaget i promemorian men vill härutöver anföra följande.

Att krav på rättelse av det olovligt byggda skall kunna riktas mot ägaren – som då kan vara en annan person än den som har vidtagit byggnadsåtgärden – är som nyss har nämnts ingen nyhet. Det är accepterat i det system som råder i dag och det måste vara så, om möjligheten till rättelse skall ha något innehåll. Ingen remissinstans har heller invänt mot att den ordningen behålls i fortsättningen.

Vad som är nytt i promemorieförslaget är – förutom avgifterna som sådana – att också skyldigheten att betala byggnadsavgift och tilläggsavgift skall ligga på ägaren av det olovligt byggda. De påföljder av straffrättslig natur som finns i dag och som det ligger nära till hands att jämföra med träffar däremot gärningsmannen. Remissinstanserna – även en del av dem som är positivt inställda – anser att förslaget i denna del kan leda till otillfredsställande resultat i vissa fall. Sveriges advokatsamfund framhåller bl. a. att möjligheterna för en fastighetsköpare att genom rimliga undersökningsåtgärder bringa klarhet i om fastigheten till alla delar är lagligen uppförd är i det närmaste obefintliga. Förslaget måste enligt samfundet dessutom uppfattas som ett övervältrande från det allmänna till den enskilde av utredningsarbete och därmed förenade kostnader samt risktaganden, som i detta sammanhang rimligen måste åvila det allmänna. Samfundet anser sålunda att promemorian i denna fråga alltför starkt betonar samhällsintresset utan att tillräckligt beakta konsekvenserna för den enskilde. Samfundet pekar särskilt på att de ekonomiska och praktiska följderna för köparen av en fastighet kan bli förödande samtidigt som hans möjligheter att lagligen och praktiskt gardera sig i förhållande till säljaren måste bedömas som begränsade.

Enligt min mening kan samfundets invändningar med lika stort fog riktas mot den nu gällande ordningen, som kan medföra att en köpare blir försatt i den situationen att huset på den fastighet han har köpt blir rivet. En sådan påföljd kan bli minst lika förödande som att han i enlighet med förslaget i promemorian åläggs att betala avgift. Det skall emellertid inte

undanskymmas att förslaget innebär en ökad last på köparen så till vida att han i dag kan få byggnadslov i efterhand till det utförda utan att behöva betala annat än den byggnadslovsavgift som tas ut med stöd av 8 § första stycket BS. Förslaget i promemorian däremot innebär att han utöver denna avgift blir skyldig att betala byggnadsavgift, eventuellt också tilläggsavgift.

Jag instämmer i det antagande som görs i promemorian att praxis förmodligen kommer att utvecklas så att i köpekontrakt tas in klausuler av innebörd att säljaren åtar sig betalningsskyldighet för byggnadsavgift och tilläggsavgift. Som framhålls av Sveriges föreningsbankers förbund kan man emellertid befara att många enskilda fastighetsköpare av okunnighet eller av andra skäl inte utnyttjar möjligheten till sådana klausuler. Det är inte heller helt klart i vad mån bestämmelserna i JB ger fastighetsköpare rätt att häva köpet eller kräva avdrag på köpeskillingen för fastigheten, om han skulle bli ålagd att betala avgift för en byggnadsåtgärd som har vidtagits före köpet. Frågan blir emellertid aktuell inte bara i sådana fall då fast egendom överläts. Den olovliga åtgärden kan ha haft avseende också på lös egendom, t. ex. byggnad uppförd på arrenderad mark. Vid försäljning av sådan egendom är inte JB utan i stället lagen (1905:38 s. 1, ändrad senast 1975:637) om köp och byte av lös egendom tillämplig.

Den som köper lös egendom och därefter i egenskap av ägare påförs avgift för olovligt byggande som säljaren har vidtagit före köpet torde i vissa fall kunna kräva ersättning av säljaren med stöd av nämnda lags regler om fel i godset. Enligt 54 § samma lag gäller emellertid att köparen inom ett år från det han mottog godset måste underrätta säljaren om sina anspråk. Gör han inte det, har han förlorat rätten till ersättning, såvida inte säljaren har åtagit sig att svara för godset även efter denna tid eller har förfarit svikligt. Att tidsfristen enligt den nu angivna preskriptionsbestämmelsen är så kort kan medföra att en köpare endast sällan kan kräva ersättning för utgivna avgifter enligt påföljdslagen.

Mot bakgrund av det nu anförda är det enligt min uppfattning nödvändigt att klara bestämmelser ges om vad som skall gälla vid köp av sådan egendom på vilken påföljdslagen kan bli tillämplig. Ett sätt att komma till rätta med frågan är givetvis att göra nödvändiga ändringar i JB och i lagen om köp och byte av lös egendom. Från lagteknisk synpunkt är emellertid en sådan lösning olämplig. Ändringarna i lagen om köp och byte av lös egendom skulle nämligen komma att gälla endast för ett litet och särpräglat fåtal av de fall som i övrigt omfattas av lagen. Den lämpligaste utvägen att åstadkomma en tillfredsställande reglering av nu avsedda fall är enligt min mening att införa särskilda bestämmelser i påföljdslagen. Sådana bestämmelser bör då gälla både fast och lös egendom. Jag föreslår att följande lösning genomförs.

I påföljdslagen införs bestämmelser av innebörd att den som mot vederlag förvärvar egendom som har varit föremål för olovligt byggande och därefter blir påförd byggnadsavgift eller sådan avgift och tilläggsavgift skall få kräva

åter av överlåtaren vad han betalar i avgift. Som förutsättning härför skall dock gälla att han inte har fått upplysning av överlåtaren om den olovliga åtgärden och inte heller eljest känt till eller bort känna till denna. Den som fullgör betalning på grund av sådant återkrav skall under de angivna förutsättningarna ha rätt att i sin tur vända sig mot den, från vilken han förvärvade egendomen. Det är således fråga om en regressrätt som kan leda till att den som har utfört den olovliga åtgärden slutligen får bära avgifterna. Prövningen i dessa fall bör ankomma på domstol. Bestämmelserna kommenteras närmare i specialmotiveringen.

De nu avsedda bestämmelserna löser emellertid enbart de problem som uppkommer när avgift tas ut. Enligt min mening är det nödvändigt att åstadkomma en motsvarande lösning för sådana fall då det olovligt byggda undanröjs.

I 4 kap. 15–19 §§ JB finns bestämmelser om köparens befogenheter när den fastighet han har köpt är behäftad med fel i något hänseende. Till grund för bestämmelserna ligger en indelning i rättsliga fel, rådighetsfel och faktiska fel. Rådighetsfelen behandlas i 4 kap. 18 § där det som jag förut har nämnt föreskrivs att, om offentlig myndighets beslut medför att köparen inte har förvärvat den rådighet över fastigheten som han vid köpet hade skäl att förutsätta, 4 kap. 12 § skall äga motsvarande tillämpning. Hänvisningen till 4 kap. 12 § innebär att köparen får göra avdrag på köpeskillingen eller häva köpet. Han har dessutom rätt till ersättning för skada. Om skadan är av ringa betydelse, får köpet hävas endast om säljaren har förfarit svikligt. Talan om hävning måste väckas inom ett år från tillträdet, såvida inte säljaren har förfarit svikligt.

Regleringen av rådighetsfelen (se prop. 1970:20 del B 1 s. 203–205 samt del A s. 218) utgår från att var och en är skyldig att själv skaffa sig kännedom om innehållet i gällande författningar. Säljaren är alltså inte skyldig att upplysa köparen om på lag eller annan författning grundade inskränkningar i äganderätten till fast egendom. Annorlunda ligger det till när det gäller offentlig myndighets beslut, som inskränker rådigheten beträffande viss fastighet. Bestämmelserna i 4 kap. 18 § innebär att köparen skall kunna räkna med att fastigheten vid försäljningen är fri från varje rådighetsinskränkning som grundar sig på offentlig myndighets beslut. Säljaren är skyldig att upplysa köparen om avvikelser härifrån, om inte köparen har fått kännedom om avvikelserna på annat sätt. Det krävs alltså god tro hos köparen. Den omständigheten att säljaren själv varit ovetande om inskränkningen befriar honom inte från ansvarighet enligt paragrafen. Det krävs vidare regelmässigt att myndighetens beslut skall ha tillkommit före köpet.

Enligt min mening bör det, på samma sätt som i de förut berörda avgiftsfallen, åligga överlåtaren som en skyldighet att upplysa om olovligt byggande som har företagits på den egendom som han avser att överlåta. Någon sådan generell upplysningsskyldighet torde inte följa av 4 kap. 18 § JB och inte heller av bestämmelserna i lagen om köp och byte av lös egendom.

Det krävs därför antingen att gällande bestämmelser ändras eller att helt nya regler tillskapas. Även för de nu avsedda fallen anser jag att helt nya bestämmelser bör utarbetas och tas in i påföljdslagen. Bestämmelserna bör givetvis vara tillämpliga på både fast och lös egendom.

Bestämmelserna bör omfatta sådana fall då egendom, på vilken olovligt byggande har utförts, övergår till ny ägare och det visar sig att det olovligt byggda på grund av myndighets beslut skall undanröjas. Om detta skall ske genom handräckning eller genom att ägaren föreläggs att själv göra det, bör inte ha någon betydelse i sammanhanget. Bestämmelserna bör vidare avse endast sådana fall då överlåtaren inte har upplyst förvärvaren om den olovliga åtgärden och denne inte heller eljest känt till eller bort känna till denna.

I nu angivna situationer bör förvärvaren ha samma rättigheter som föreligger enligt 4 kap. 12 § JB. Han skall således kunna antingen göra avdrag på köpeskillingen eller häva köpet och dessutom ha rätt till ersättning för skada. Även förutsättningarna för hävning och för talan härom bör stämma överens med vad som i dessa avseenden gäller enligt 4 kap. 12 § JB. Prövningen bör givetvis också i dessa fall ankomma på domstol.

I fråga om förslaget till bestämmelser om regressrätt och rätt till ersättning m. m. när det olovligt utförda undanröjs har jag samrått med chefen för justitiedepartementet.

De nu avsedda bestämmelserna bör få till följd att det för både överlåtare och förvärvare kommer att framstå som angeläget att tillförlitliga uppgifter kan lämnas i frågan om någon byggnadslovskrävande åtgärd har vidtagits utan sådant lov. I de allra flesta fallen torde det vara möjligt att få vetskap om detta genom en kontroll av de ritningar som har legat till grund för beviljande av byggnadslov för den byggnad eller anläggning som överlåtelsen skall omfatta. Föreligger tvksamhet i något avseende torde det åligga byggnadsnämnden på grund av bestämmelserna i 1 § BS att biträda med råd och anvisningar. Skulle byggnadslovsritningar helt saknas, kan det naturligtvis bli svårt att avgöra om något olovligt byggande har företagits. I sådana fall synes någon annan utväg inte finnas än att förvärvaren får förlita sig på de uppgifter som överlåtaren lämnar. Jag vill i detta sammanhang framhålla att jag i det följande avser att föreslå dels att de nya avgiftsbestämmelserna skall tillämpas endast i fråga om åtgärd som påbörjas efter påföljdslagens ikraftträdande, dels att påföljd enligt lagen inte skall få beslutas, om det när frågan härom tas upp har förflutit mer än tio år från det den olovliga åtgärden påbörjades. Denna preskriptionsregel, som således avser inte bara avgifter utan också handräckning och föreläggande om rättelse, måste avsevärt underlätta för parterna, eftersom undersökningar rörande förekomsten av olovligt byggande kan begränsas till att omfatta perioden tio år bakåt i tiden.

RÅ, som också godtar förslaget i promemorian, anser att de fall där en åtgärd har vidtagits utan ägarens förvållande synes värda visst beaktande.

Även om det i byggnadsnämndens ärende klart upplyses, att exempelvis en hyresgäst eller en helt utomstående person har gjort en tillbyggnad eller rivit ett hus eller vidtagit viss annan motsvarande åtgärd, framhåller RÅ, så skall byggnadsnämnden enligt de föreslagna jämförelsevis automatiskt verkande reglerna påföra byggnadens ägare byggnadsavgift och tilläggsavgift. RÅ konstaterar att avgiften visserligen kan efterges av länsstyrelsen men anser det naturligare att de föreslagna bestämmelserna ändras så att de otillfredsställande besluten inte behöver fattas.

Vad först gäller den situationen att en helt utomstående person vidtar åtgärd som i och för sig är avgiftspliktig har jag svårt att tänka mig någon annan åtgärd än sådan som resulterar i att byggnaden förstörs antingen genom brand eller på annat sätt. I det föregående har jag föreslagit att avgift inte skall utgå bl. a. vid rivning av byggnad som till väsentlig del har skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse. Det torde ligga i sakens natur att ett på så sätt utformat undantag täcker också de fall som RÅ synes åsyfta.

När det gäller den andra av RÅ angivna situationen, nämligen att byggnadslovskrävande åtgärd vidtas av hyresgäst, kan man tänka sig att denne utan fastighetsägarens medgivande t. ex. tar i anspråk det hyrda utrymmet för väsentligen nytt ändamål, varigenom både byggnadsavgift och tilläggsavgift enligt det förslag jag har lagt fram i det föregående skulle kunna tas ut. Här kan det gälla även fall av smygkontorisering. Om man ger bestämmelser som generellt befriar ägaren från betalningsansvar i de nu avsedda fallen, riskerar man således att åtgärder som det är angeläget att motverka kan gå fria från avgift. Jag är därför inte beredd att föreslå sådana bestämmelser. Det innebär att fastighetsägaren måste hålla sig underrättad om de åtgärder som vidtas i fastigheten, om han vill undvika att drabbas av påföljder enligt den nu föreslagna lagen. Någon nyhet innebär detta inte, eftersom fastighetsägare i praxis har ansetts kunna föreläggas att vidta på honom såsom fastighetsägare ankommande åtgärder till förhindrande av att utrymme i fastigheten används för väsentligen nytt ändamål. Många gånger torde fastighetsägaren ha begränsade möjligheter att mot nyttjanderättshavarens bestridande vidta direkta rättelseåtgärder. Med stöd av bestämmelserna i 12 kap. JB om hyra har han emellertid möjlighet att ingripa på annat sätt.

Enligt 12 kap. 23 § JB gäller att hyresgäst inte får använda lägenheten för annat ändamål än det avsedda. Hyresvärden får dock inte åberopa avvikelse som är utan betydelse för honom. Enligt 24 § samma kap. skall hyresgästen under hyrestiden väl vårda lägenheten med vad därtill hör. Han är skyldig att ersätta bl. a. all skada som uppkommer genom hans vållande. I hyresgästens vårdnadsplikt ligger att han inte utan samtycke av hyresvärden får göra förändringar i lägenheten eller vidta särskilda anordningar (prop. 1974:150 s. 457). Används lägenheten i strid mot 23 § eller vanvårdas den och sker inte rättelse utan dröjsmål efter tillsägelse, är hy-

resrätten enligt 12 kap. 42 § första stycket 3 och 5 förverkad och hyresvärden således berättigad att säga upp avtalet. Detta gäller dock inte, om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse. Sägs avtalet upp, har hyresvärden rätt till ersättning för skada. Vid sådan uppsägning upphör avtalet genast att gälla (12 kap. 6 § första stycket). Talan om ersättningsanspråk på grund av hyresförhållande skall väckas inom två år från det hyresgästen avträdde lägenheten (12 kap. 61 §).

Om hyresgäst vidtar åtgärd som kan föranleda påföljd enligt den nu föreslagna lagen och fastighetsägaren inte lyckas få till stånd rättelse, kan hyresgästen således bli skyldig att ersätta fastighetsägaren för avgift som denne påförs för åtgärden. Det finns enligt min uppfattning därför inte anledning att för fall som de nu avsedda öppna särskilda möjligheter till nedsättning eller eftergift.

När det gäller åtgärder som arrendator vidtar beträffande byggnader eller andra anläggningar som ingår i arrendet torde fastighetsägaren ha motsvarande möjlighet att fordra ersättning för avgift som han blir påförd. Vidtar arrendator olovlig åtgärd beträffande byggnad som han själv har låtit uppföra och är ägare till, skall inte fastighetsägaren utan arrendatorn i egenskap av ägare till byggnaden påföras avgift för åtgärden.

Beslutsmyndighet

Som förut har nämnts skall i varje kommun finnas en byggnadsnämnd som har att öva inseende över hur kommunens område bebyggs. Särskilt åligger det nämnden bl. a. att lämna allmänheten råd och upplysningar i planlägnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor samt att övervaka efterlevnaden av BL, BS och övriga föreskrifter angående byggandet (1 § BS).

Ledamöter och suppleanter i byggnadsnämnd väljs av kommunfullmäktige till det antal fullmäktige bestämmer. Antalet ledamöter får dock inte vara mindre än fem. Nämnden får inte handlägga ärende om inte flera än hälften av ledamöterna är närvarande (3 § första och andra styckena BS m. m.).

Byggnadsnämnd skall ha tillgång till personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall kunna behörigen fullgöra sina uppgifter. Där planlägnings- och byggnadsverksamheten är av större omfattning eller bygghusens art så kräver, skall nämnden såvitt möjligt till sitt biträde ha stadsarkitekt och person med särskild utbildning och praktisk erfarenhet i konstruktionsfrågor (byggnadsinspektör) (4 § BS).

I promemorian föreslås att det skall ankomma på byggnadsnämnden att pröva frågor om byggnadsavgift och tilläggsavgift med undantag av frågor om nedsättning och eftergift, vilka skall prövas av länsstyrelsen.

Som motiv för att anförtro den huvudsakliga avgiftsprövningen åt byggnadsnämnden anförs i promemorian bl. a. att detta ligger i linje med strä-

vandena att göra det möjligt att snabbt och effektivt ingripa mot överträdelser eftersom nämnden är det organ som i dag har den största erfarenheten av byggnadslovsfrågor. Att avgifterna i en del fall kan uppgå till betydande belopp och därför få allvarliga konsekvenser för den betalningsskyldige, innebär enligt promemorian i realiteten inte någon väsentlig vidgning av de befogenheter som nämnden redan har att ingripa mot enskilda. I promemorian framhålls att den möjlighet som nämnden i dag har att t. ex. meddela föreläggande om rivning av byggnad som har uppförts utan byggnadslov kan medföra minst lika allvarliga konsekvenser för den enskilde som en befogenhet att ålägga skyldighet att betala de föreslagna avgifterna. Med hänsyn härtill och till att avgifterna skall beräknas på ett enkelt och enhetligt sätt torde det enligt promemorian inte finnas skäl att hysa några betänkligheter mot att ge byggnadsnämnden denna befogenhet.

Förslaget har i denna del mottagits positivt av de kommuner som yttrar sig i frågan. Inställningen hos övriga remissinstanser är antingen positiv med tvekan eller klart negativ. Det framhålls därvid bl. a. att avgifterna kan få mer långtgående betydelse än normala straff och att de av hänsyn till rättssäkerheten inte bör beslutas av en på politiska grunder vald nämnd. Flera instanser hävdar också att bestämmelserna inte kommer att bli så enkla att tillämpa som det förutsätts i promemorian.

För egen del ansluter jag mig till förslaget i promemorian. Till utveckling av min uppfattning vill jag anföra följande.

Som jag framhöll i mitt inledningsvis gjorda bemötande av vad som har anförts av hovrätten över Skåne och Blekinge och Handelskammaren i Göteborg är byggnadsnämnden den myndighet som sedan lång tid tillbaka har till uppgift att tillämpa byggnadslagstiftningen och som har den utan jämförelse största erfarenheten av byggnadslovsfrågor. Ser man förslaget enbart mot bakgrund härav är det enligt min mening klart att det är lämpligare att lägga prövningen hos nämnden än hos domstol. Även andra aspekter måste emellertid läggas på förslaget i denna del.

Om förslaget genomförs, innebär detta otvivelaktigt att nämnden – som flera instanser påpekar – kan fatta beslut som kan få allvarliga konsekvenser för den mot vilken beslutet riktas. Jag delar den i flera remissvar uttryckta uppfattningen att det inte bör anförtras en politiskt sammansatt nämnd att på skönsmässiga grunder ålägga enskilda att betala avgifter av så betydande storlek som det här kan bli fråga om. Om beslutanderätten i nu avsedda fall skall läggas på byggnadsnämnden, måste därför en grundläggande princip vara att den som träffas av beslutet skall kunna förutse både i vilka situationer sådana beslut får fattas och beslutets innehåll, dvs. i förevarande fall avgifternas storlek. Något utrymme för skönsmässiga avgöranden bör således i princip inte finnas.

Enligt min mening är de nu angivna förutsättningarna uppfyllda i promemoriaförslaget. Om man först ser till de fall då tilläggsavgift är avsedd att utgå, är det i allt väsentligt fråga om åtgärder som klart kan urskiljas.

Detsamma får anses gälla de fall då byggnadsavgift skall utgå. Självfallet kan det inte undvikas att gränsfall inträffar, där det kan vara vanskligt för den enskilde att bedöma om krav på byggnadslov föreligger. I sådana situationer är det givetvis – liksom i dag – säkrast att rådfråga byggnadsnämnden eller att ge in en ansökan om byggnadslov. Det kan också inträffa att byggnadsnämnden beslutar om avgift där sådan inte skall utgå. För dessa fall finns det, som jag inledningsvis anmärkte, möjlighet att efter överklagande få frågan prövad av länsstyrelsen, kammarrätten och i vissa fall även av regeringsrätten.

Om man därefter ser till de avgifter som skall utgå, saknar byggnadsnämnden helt möjlighet att påverka deras storlek. Byggnadsavgiften är knuten till byggnadslovstaxan och skall stå i viss relation till den. Minimavgiften är klart bestämd, nämligen 500 kr. Inte heller i fråga om tilläggsavgiften finns några möjligheter till variation. Den föreslås utgå med ett bestämt belopp per m². Det bör i detta sammanhang ånyo framhållas att byggnadsnämnden, om den finner att byggnadslov i efterhand kan beviljas, även med det förslag som jag lägger fram skall ha skyldighet att därvid besluta också om den avgift som skall utgå. Nämnden får i en sådan situation således inte avstå från att besluta om avgift.

Några instanser invänder att det är olämpligt att byggnadsnämnden skall vara både ett serviceorgan och en bestraffande myndighet. För egen del vill jag erinra om att nämnden redan med gällande ordning har betydande maktmedel i sin hand, t. ex. möjlighet att i vissa situationer direkt få handräckning. Jag kan därför inte inse att den nu föreslagna ordningen innebär att nämndens ställning på något avgörande sätt förändras. De berörda invändningarna är enligt min mening därför inte bärande.

Mot den nu angivna bakgrunden anser jag att några vägande invändningar från rättssäkerhetssynpunkt inte kan resas mot förslaget i denna del. Inte heller i övrigt föreligger enligt min uppfattning något hinder mot att byggnadsnämnden tilldelas de uppgifter i fråga om avgiftsprövningen som föreslås i promemorian.

Förslaget att lägga prövningen av frågor om nedsättning och eftergift på länsstyrelsen har mött stark kritik från ett par kommuner, som anser bl. a. att förslaget inte stämmer överens med den strävan att ge kommunala organ större självständighet som har kommit till uttryck i andra sammanhang.

Av vad jag nyss har anfört torde framgå att jag inte kan ansluta mig till kritiken från dessa kommuner. Enligt min uppfattning skiljer sig de nu aktuella frågorna på ett avgörande sätt från sådana frågor där strävandena att stärka den kommunala bestämmanderätten har kommit till uttryck. En lösning i enlighet med kommunernas förslag skulle innebära möjlighet till avgöranden av en art som måste anses vara främmande för kommunal verksamhet.

Kommunerna uttrycker vidare farhågor för att länsstyrelsens prövningsrätt kommer att få negativ effekt på byggnadsnämndens möjligheter att hävda sin kompetens i avgiftsärenden. Jag vill med anledning av detta framhålla att syftet med avgifterna i första hand är att avhålla från olovligt byggande och att frågor om avgift därför inte bör bli så vanliga som dessa kommuner synes utgå ifrån. Till detta kommer, att möjligheten till nedsättning eller eftergift är avsedd att komma till användning endast i begränsad utsträckning. Jag kan därför inte inse att byggnadsnämndens möjligheter att hävda sin kompetens i avgiftsärenden kan komma i fara, om prövning av frågor om nedsättning och eftergift läggs på länsstyrelsen. Jag ansluter mig således även i denna del till förslaget i promemorian.

Vad härefter gäller frågan om byggnadsnämndens resurser torde det vara klart att det för flera nämnder är nödvändigt med en förstärkning, om förslaget till påföljdslag genomförs. De kanske främsta skälen till detta är att systemet sannolikt medför att större krav kommer att ställas på nämndens serviceverksamhet och att nya administrativa insatser läggs på nämnden. De frågor om olovligt byggande som kommer upp torde sålunda kräva mera ingående utredning än vad som är nödvändigt i dag, bl. a. på grund av att nämnden i de fall då avgift skall utgå måste ha ett tillförlitligt underlag för avgiftens beräkning. Ett exempel på helt nya uppgifter är att nämnden, som jag i det följande kommer att föreslå, skall se till att nödvändiga uppgifter lämnas för anteckning i fastighetsboken m. m. och att sådana anteckningar blir avförda när förutsättning för detta föreligger.

De nya uppgifterna aktualiserar en annan fråga som har berörts i några remissvar, nämligen behovet av personal med juridisk utbildning. Enligt min uppfattning är det angeläget att byggnadsnämnden har tillgång till juridisk sakkunskap, eftersom de föreslagna bestämmelserna rymmer många situationer där juridiska bedömningar måste göras. Så är visserligen fallet även i dag, men sådana situationer kommer att bli vanligare med den nu föreslagna ordningen. Det kan därför ifrågasättas om det bör införas bestämmelser med krav på att nämnden skall anlita biträde av juridiskt utbildad personal. Enligt 4 § första stycket BS skall byggnadsnämnden ha tillgång till personal i den omfattning som erfordras för att nämnden skall kunna behörigen fullgöra sina uppgifter. Denna bestämmelse möjliggör för byggnadsnämnden att anställa juridiskt utbildad personal. Enligt min mening varierar behovet av tillgång till juridisk sakkunskap i stor utsträckning mellan kommunerna. Behovet torde oftast kunna tillgodoses utan att särskild personal anställs. Någon generell skyldighet för byggnadsnämnden att ha juridiskt utbildad personal anställd bör därför inte införas. Det bör ankomma på vederbörande kommun att själv avgöra om sådan personal skall rekryteras. Man bör vidare kunna utgå från att byggnadsnämnder, som saknar sådan personal, anlitar biträde av juridisk sakkunskap när det behövs.

De ökade resurskraven får naturligtvis också ekonomiska konsekvenser

för kommunerna. I det följande kommer jag därför att föreslå att byggnadsavgifterna skall tillfalla kommunerna.

4.2 Straffrättsliga påföljder och särskild avgift

Förslaget i promemorian innebär att de straffrättsliga påföljderna i BL och BS med ett undantag tas bort.

Vad först gäller de straffbestämmelser i 147 § BL och 69 § BS som avser olovligt byggande konstateras i promemorian att, om det föreslagna avgiftssystemet genomförs, detta kommer att utgöra tyngdpunkten i påföljdssystemet i denna del. Straffbestämmelserna i deras nuvarande utformning blir enligt promemorian därmed av ännu mindre betydelse än i dag, eftersom det knappast är troligt att byggnadsnämnden, om den byggande åläggs att betala avgift, gör åtalsanmälan annat än möjligen i mycket kvalificerade fall. Enligt promemorian kan det inte anses befogat att ha kvar straffbestämmelser av hänsyn enbart till dessa.

Beträffande sådant i 147 § BL straffbelagt åsidosättande av villkor i tillstånd enligt 136 a § BL framhålls i promemorian att straff inträder endast om åsidosättandet kan medföra att allmän rätt kränks. Prövning huruvida sådan effekt kan inträda bör enligt promemorian ankomma på domstol. Det föreslås därför att straffbestämmelserna för dessa fall skall behållas.

Inte heller beträffande övriga förseelser enligt 69 § BS finns enligt promemorian anledning att belasta polis, åklagare och domstolar för att få en påföljd utdömd. De förseelser som avses här består i

- underlåtenhet i andra fall än då kravet på byggnadslov har åsidosatts att ställa sig till efterrättelse vad i BS är föreskrivet om rätt att vidta åtgärd som omnämns där,
- underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldighet eller att följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter samt
- överträdelse av förbud att fortsätta byggnadsarbete.

Även för dessa fall föreslås därför att straffen skall ersättas med en administrativ avgift, som skall beslutas av byggnadsnämnden. Avgiften föreslås utgå med lägst 200 och högst 500 kr.

Som har framgått av vad jag har anfört i det föregående ansluter sig det stora flertalet remissinstanser till tanken att ersätta de nuvarande straffbestämmelserna med avgifter. Några instanser ställer sig emellertid tveksamma eller avvisande till förslaget att helt ta bort straffen. Enligt dessa instanser bör straff finnas kvar vid allvarigare överträdelser av byggnadslagstiftningen.

Den typ av överträdelser som remissinstanserna avser kan med de förslag som jag nu har lagt fram antas undantagslöst vara av sådan beskaffenhet att de antingen faller under bestämmelserna om tilläggsavgift eller följs av ett beslut att det olovligt byggda skall undanröjas. Därigenom kommer

överträdelsen att föranleda mycket kännbara ekonomiska konsekvenser. Att vid sidan härav ha straffbestämmelser anser jag inte påkallat. Jag gör samma bedömning i fråga om det förslag som JK för fram, nämligen att ha kvar straffbestämmelser som gör det möjligt att åtminstone i grava fall ingripa även mot gärningsmannen. Jag vill här erinra om att gärningsmannen med det förslag till återkravsbestämmelser som jag i det föregående har lagt fram ofta blir den som i realiteten drabbas av avgifterna.

RÅ hyser viss tvekan mot förslaget om särskild avgift, med tanke på att beslut om avgift i dessa fall innebär en form av straffmätning, vilket enligt RÅ inte bör ankomma på byggnadsnämnden. RÅ ifrågasätter om det inte kan bestämmas en helt fixerad avgift eller olika avgifter för skilda typer av förseelser. Kammarrätten i Sundsvall anser att nämnden bör få möjlighet att i bagatellfall underlåta att påföra särskild avgift.

Förslaget i promemorian i denna del innebär en avvikelse från den princip som har tillämpats i fråga om byggnadsavgift och tilläggsavgift, nämligen att avgiften skall bestämmas utan några skönsmässiga inslag. Man kan i likhet med RÅ ställa sig tveksam till en sådan avvikelse. Att som RÅ ifrågasätter bestämma en helt fixerad avgift eller att föreskriva olika avgifter för skilda typer av förseelser anser jag dock inte möjligt. De fall som kan tänkas uppkomma är av alltför varierande slag för att en sådan lösning skall kunna bli tillfredsställande. Enligt min mening bör det emellertid vara möjligt att här göra avsteg från den anförda principen. En förutsättning för detta är att den särskilda avgiften maximeras på sätt som föreslås i promemorian, dvs. till 500 kr. Även om en avgift på detta belopp i det enskilda fallet kan vara betungande, får den inte sådana konsekvenser för den betalningsskyldige som kan uppkomma när byggnadsavgift och tilläggsavgift utgår. Jag ansluter mig på grund härav till förslaget att också i dessa fall lägga beslutanderätten på byggnadsnämnden. Om man skall få en tillfredsställande lösning är det enligt min mening emellertid nödvändigt att gå ett steg längre. Som kammarrätten i Sundsvall framhåller har byggnadsnämnden bl. a. i fråga om de nu avsedda överträdelserna f. n. befogenhet att skönsmässigt pröva om anmälan till åtal skall göras. Förslaget i promemorian ger ingen motsvarande möjlighet för nämnden att underlåta att påföra särskild avgift. Med tanke på att dessa överträdelser kan antas många gånger vara av bagatellartad natur, anser jag i likhet med kammarrätten att byggnadsnämnden bör få möjlighet att avstå från att påföra särskild avgift i bagatellfall. Vad jag nu har anfört innebär att jag inte är beredd att tillmötesgå de krav på en höjning av den särskilda avgiftens maximibelopp som några remissinstanser för fram.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer anser att det saknas skäl att ta ut särskild avgift, när förbud överträds. Enligt föreningen bör förbud regelmässigt förenas med lämpligt vite, vilket emellertid förlorar sin motivationskraft i och med överträdelse av förbudet. Föreningen anser att

det i dessa fall inte är fråga om viten i egentlig bemärkelse utan mer om en straffavgift och att det därför inte bör utgå ytterligare en avgift – den särskilda avgiften – för överträdelsen. Jag kommer i det följande att ansluta mig till förslaget i promemorian att förbud att fortsätta byggnadsarbete skall få förenas med vite. Om förslaget genomförs, bör det medföra att vite regelmässigt sätts ut i sådana förbud. Överträds förbudet, bör detta få till följd att vitet döms ut. Att vid sidan härav ta ut särskild avgift för överträdelsen finner jag i likhet med föreningen inte befogat. Jag föreslår således att särskild avgift inte skall utgå, om förbud att fortsätta byggnadsarbete överträds.

Som kammarrätten vidare påpekar omfattar förslaget om särskild avgift i promemorian inte sådana fall då åtgärd företas i strid mot förbud som avses i 147 § första stycket BL och åtgärden inte kräver byggnadslov. Jag föreslår att förslaget kompletteras så att särskild avgift utgår också i dessa fall. Förslaget kommenteras närmare i specialmotiveringen.

Enligt 136 a § BL skall tillkomsten och lokaliseringen av industriell eller liknande verksamhet, som är av väsentlig betydelse för hushållningen med energi eller med landets samlade mark- och vattentillgångar, prövas av regeringen i den omfattning som sägs i lagrummet.

Tillstånd som regeringen meddelar med stöd av 136 a § BL kan förenas med villkor för tillgodoseende av allmänna intressen. Som förut har anmärkts kan den dömas till straff som uppsåtlig eller av oaktsamhet åsidosätter villkor i tillstånd som meddelats med stöd av denna paragraf så att allmän rätt kan kränkas. Jag ansluter mig till förslaget i promemorian att ha kvar straffbestämmelserna för dessa fall. I detta sammanhang vill jag erinra om att regeringen i prop. 1975/76:56 har föreslagit riksdagen att anta förslag till ändring bl. a. i 136 a § BL. Förslaget innebär att tillämpningsområdet för 136 a § BL vidgas och att ansvarsreglerna samtidigt byggs ut så att straff kan inträda i flera situationer än f. n. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1976. Riksdagen har ännu inte fattat beslut med anledning av propositionen.

4.3 Verkan av föreläggande m. m. gentemot ny ägare

Föreläggande enligt 70 § första stycket BS att undanröja eller ändra olovligt utförd åtgärd skall riktas mot ägaren av den fastighet, byggnad eller anordning varom fråga är. Detta medför bl. a. att föreläggandet upphör att gälla, om äganderätten övergår på annan. Byggnadsnämnden måste i ett sådant fall – om inte den nye ägaren godvilligt vidtar rättelse – fatta beslut om föreläggande för denne, och detta beslut kan överklagas enligt de fullföljdsbestämmelser som finns i 71 § BS. Det torde enligt promemorian knappast kunna anföras några bärande skäl för att behålla en ordning som medger att frågan om föreläggande kan omprövas i flera instanser så snart ägarskifte

inträffar. I promemorian föreslås därför att föreläggande som avses i 70 § BS skall gälla också mot ny fastighetsägare eller tomträttshavare. Detta medför att föreläggandet på samma sätt som f. n. upphör att gälla mot överlåtaren men att det därefter automatiskt kommer att gälla mot köparen.

I promemorian föreslås vidare att beslut om föreläggande skall sändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomt-rättsboken till upplysning för bl. a. fastighetsspekulanter.

Det är enligt promemorian angeläget att även föreläggande som avser byggnader på mark, upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt, blir anknutet till det objekt som omfattas av föreläggandet i stället för som nu till objektets ägare. Samtidigt konstateras emellertid att någon registrering av överlåtelse m. m. på sätt som sker beträffande tomträtt inte är föreskriven för dessa fall och att det f. n. således saknas möjlighet att offentliggöra föreläggande av byggnadsnämnden till upplysning för spekulanter och andra. I syfte att komma till rätta härmed föreslås i promemorian att byggnadsnämnden skall åläggas att föra särskilt register – förelägganderegister – över förelägganden som avses i 70 § BS beträffande byggnader på mark upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt. Ett sådant register bör enligt promemorian innehålla uppgift om dels registerbeteckning för den fastighet som marken tillhör, dels fastighetens ägare, dels ägaren av den byggnad som avses med föreläggandet och dels föreläggandets innebörd. Om byggnadsnämnden åläggs att föra register av denna karaktär, torde enligt promemorian något hinder inte föreligga mot att även i fråga om nu avsedda byggnader genomföra principen att föreläggande skall gälla mot ny ägare.

Med hänvisning till uttalanden i samband med genomförandet av bostadssaneringslagen (1973:531) avvisas i promemorian tanken på att även vite som satts ut i föreläggande skall gälla mot ny ägare. Enligt promemorian bör detta inte heller komma i fråga beträffande föreskrift om tvångsutförande.

Förslaget att föreläggande skall gälla mot ny ägare eller, när marken är upplåten med tomträtt, mot ny tomträttshavare har vunnit allmän anslutning bland de remissinstanser som yttrar sig i frågan. Även jag ansluter mig till förslaget.

Flertalet remissinstanser ansluter sig också till förslaget att föreläggande skall offentliggöras och att detta skall ske genom anteckning i fastighetsboken eller tomt-rättsboken, när föreläggandet riktas mot någon i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare. Däremot är meningarna delade i frågan hur föreläggandet skall offentliggöras, när det riktas mot ägare till byggnad på mark som är upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt. Inställningen hos de remissinstanser som yttrar sig över förslaget att anteckning skall göras i ett förelägganderegister som sköts av byggnadsnämnden är övervägande kritisk. JK ifrågasätter sålunda om något sådant register behövs. De anteckningar som det är fråga om synes JK lika gärna kunna

göras i fastighetsboken, nämligen på upplägget för den fastighet på vilken byggnaden är uppförd. Härigenom vinner man enligt JK också den fördelen att fastighetsboken kommer att ge upplysning om att på fastigheten finns en byggnad tillhörig annan än ägaren av fastigheten och att denna byggnad har uppförts utan byggnadslov. Även andra remissinstanser förordar en sådan lösning. Några instanser föreslår att anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken inte skall göras utan att i stället samtliga förelägganden skall antecknas i ett förelägganderegister hos byggnadsnämnden.

För egen del anser jag att det inte kan komma i fråga att för fastigheter och tomträtter ersätta anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken med motsvarande anteckning i ett förelägganderegister. Det är en sedan lång tid tillämpad princip att t. ex. den som avser att köpa fastighet genom att kontrollera i fastighetsboken eller tomträttsboken skall kunna få uppgift bl. a. om de in-teckningar och andra inskrivningar som besvarar fastigheten.

När det gäller förelägganden som avser byggnad på mark upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt delar jag den uppfattning som bl. a. JK har givit uttryck för, nämligen att även sådana förelägganden bör antecknas i fastighetsboken eller tomträttsboken. Det måste anses lämpligare att ha alla anteckningar om förelägganden samlade på ett och samma ställe än att ha ett särskilt register hos byggnadsnämnden för de nu berörda fallen. Allmänheten torde uppfatta en sådan ordning som naturlig mot bakgrund av att det är i fastighetsboken eller tomträttsboken som man normalt finner uppgifter av den art som det här blir fråga om.

Beträffande förslaget om anteckning av föreläggande i fastighetsboken och tomträttsboken har jag samrått med chefen för justitiedepartementet.

I detta sammanhang vill jag – i likhet med CFD – erinra om att riksdagens lagutskott i sitt betänkande LU 1975:28 hemställde att riksdagen ger regeringen till känna vad utskottet anför i betänkandet om att frågan om möjlighet till in-teckning i hus på arrenderad mark bör bli föremål för utredning. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1975:233). Om möjlighet öppnas för in-teckning i hus på ofri grund, kan detta komma att innebära att fastighets- och tomträttsböckerna kompletteras med register över arrendetomter eller motsvarande. Som CFD anför kan det inom ramen för ett på så sätt vidareutvecklat system för inskrivningsärenden öppnas möjligheter för en bättre redovisning av sådana förelägganden som nu är i fråga.

Förslaget att föreskrift om tvångsutförande och vite till skillnad mot föreläggandet som sådant inte skall gälla mot ny ägare har mött kritik särskilt från kommunhåll. Det framhålls därvid bl. a. att en sådan ordning torde medföra betydande praktiska svårigheter, eftersom man lär få räkna med möjligheten att det kommer att anföras besvär över byggnadsnämndens nya sanktionsbeslut och att tidsförlusten därmed blir i stort sett densamma som om även föreläggandet hade förfallit. Enligt några instanser är ett föreläggande utan sanktion att jämställa endast med råd och anvisningar.

Svenska kommunförbundet (majoriteten) anser att det inte borde finnas några avgörande betänkligheter mot att låta föreskrift om tvångsutförande gälla även mot ny ägare eller därmed jämställd person. Till skillnad mot vite, som bestämmes med hänsyn till möjligheterna att göra föreläggande effektivt gentemot viss person, får föreskrift om tvångsutförande enligt kommunförbundet i stort sett samma innebörd gentemot varje ägare eller innehavare av aktuell fastighet eller byggnad. Vad gäller vite bör enligt förbundet de principiella betänkligheter som kan finnas få vika för intresset att göra påföljdssystemet effektivt, vilket inte torde kunna ske på annat sätt än genom att även vite tillåts gälla mot ny ägare. Kommunförbundet anser att skälig hänsyn till den allmänna rättssäkerheten får anses ha tagits om även påföljden antecknas i fastighetsboken eller tomträttsboken. En fastighetsspekulant kan skaffa sig erforderlig kännedom om de vitesbelopp eller föreskrifter om tvångsutförande som kan vara aktuella för fastigheten och sätts därigenom i tillfälle att bedöma om och på vilka villkor ett förvärv av fastigheten kan komma till stånd.

Som kommunförbundet anför måste föreskrift om tvångsutförande ha i stort sett samma innehåll oavsett mot vem det riktas. Med hänsyn härtill och till den publicitet föreläggandet får genom anteckningen i fastighetsboken eller tomträttsboken anser även jag att sådan föreskrift bör kunna följa föreläggandet och gälla även mot ny ägare eller ny tomträttshavare.

Som framhålls i promemorian har frågan om att låta vite som sätts ut i föreläggande övergå på ny ägare eller ny tomträttshavare tidigare övervägts, senast i samband med tillkomsten av bostadssaneringslagen. Chefen för dåvarande inrikesdepartementet uttalade därvid (prop. 1973:22 s. 93) att frågan inte borde tas upp i det begränsade sammanhang som då förelåg. Med hänsyn till att vite har en nära anknytning till den person mot vilken föreläggandet riktas är inte heller jag beredd att föreslå någon ändring i nuvarande ordning. I likhet med vad som gäller enligt bostadssaneringslagen föreslås i promemorian att vite skall få sättas ut för den nye ägaren. Jag ansluter mig till förslaget men vill framhålla att någon omprövning av föreläggandet därvid inte skall göras. Det blir således en förhållandevis enkel prövning i dessa fall.

Att vite inte kommer att följa föreläggandet vid överlåtelse kan enligt min mening knappast vålla några påtagliga problem. Det väsentliga måste vara att förpliktelsen att efterkomma föreläggandet övergår på ny ägare eller ny tomträttshavare. Därmed uppkommer skyldighet för denne inte bara att vidta de åtgärder som föreläggandet omfattar utan också att göra det inom den tid som föreläggandet anger. Härtill kommer att vite kan sättas ut för den nye ägaren. Går tidsfristen i föreläggandet ut och har föreläggandet inte blivit uppfyllt, är byggnadsnämnden enligt det förslag som jag lägger fram i det följande oförhindrad att vända sig till överexekutor med begäran om handräckning. Har fastigheten bytt ägare efter det att föreläggandet

meddelades bör en sådan begäran kunna göras utan hinder av att frågan om vite för den nye ägaren inte är slutligt avgjord. Förpliktelsen att handla i enlighet med föreläggandet kan inte rubbas vid prövningen av denna fråga. Om överexekutor i en situation som den nu angivna meddelar handräckning, medför detta att frågan om tvångsmedel mot den nye ägaren förfaller. Särskilda bestämmelser härom torde inte behövas. Vad jag nu har anfört visar att föreläggande får betydande verkningar även om utsatt vite faller bort vid överlåtelse. Jag delar således inte den av några remissinstanser framförda uppfattningen att föreläggande i sådant fall skulle vara att jämställa med råd och anvisningar.

4.4 Handräckning m. m.

Som förut något har berörts kan byggnadsnämnden enligt 148 § första stycket BL begära handräckning, om någon företar nybyggnad eller annan åtgärd i strid mot förbud som har meddelats i eller med stöd av BL. Har i annat fall byggnad uppförts eller annan åtgärd vidtagits utan byggnadslov, där sådant erfordras, eller i strid mot godkända ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade eller eljest gällande föreskrifter, är ägaren enligt 70 § första stycket BS skyldig att undanröja eller ändra det utförda i den mån nämnden finner nödigt att meddela föreläggande om det. För att föreläggande skall få utfärdas måste det således framstå som nödigt att det olovligt byggda blir undanröjt eller ändrat, och det ankommer på nämnden att styrka detta. Följs inte föreläggande, kan nämnden inte enbart på grund av detta låta verkställa åtgärden, utan rätten härtill måste först prövas av domstol.

I promemorian föreslås att byggnadsnämnden också i de fall som åsyftas i 70 § första stycket BS skall ha möjlighet att begära handräckning för att få till stånd rättelse. Det är enligt promemorian inte meningen att möjligheten till handräckning skall tillgripas så snart det kommer till nämndens kännedom att en överträdelse har ägt rum, men nämnden bör ha skyldighet att omedelbart ta ställning till upptäckta överträdelser. Är det uppenbart att det byggda inte kan tillåtas stå kvar, bör nämnden enligt promemorian vara skyldig att direkt begära handräckning. För sådana fall då byggnadslov möjligen kan komma i fråga föreslås i promemorian att nämnden skall ha möjlighet att bereda den byggande tillfälle att inom viss tid ge in ansökan om lov, eventuellt också dispens, till företaget. Om ägaren inte använder sig av den möjligheten eller om byggnadslov inte beviljas, skall byggnadsnämnden enligt promemorian vara skyldig att överlämna frågan till överexekutor för att få till stånd rättelse eller att förelägga ägaren att undanröja det olovligt byggda. Förslaget innebär således att byggnadsnämnden, om byggnadslov inte beviljas, skall ha skyldighet att antingen begära handräck-

ning eller förelägga ägaren att vidta rättelse.

De vidgade möjligheterna till handräckning i förening med de angivna principerna för byggnadsnämndens handlande har mött erinringar endast från ett fåtal remissinstanser. Till dessa hör JK, som anser att förslaget i denna del utgör en lagteknisk konstruktion som är otillfredsställande för den enskilde från rättssäkerhetssynpunkt och ägnat att medföra kritik mot byggnadsnämndens handläggning. Förslaget innebär, framhåller JK bl. a., att ett handräcknings- eller rättelseförfarande kan inledas även i en situation där en ansökan om byggnadslov, i förekommande fall efter vissa justeringar, hade kunnat bifallas.

JK anser att handräckning eller föreläggande att vidta rättelse – utan att ägaren dessförinnan har beretts möjlighet till byggnadslov – bör få förekomma endast i sådana fall som avses i 148 § första stycket BL, dvs. då nybyggnad eller annan åtgärd har företagits i strid mot förbud som har meddelats i eller med stöd av BL. I övriga fall anser JK att byggnadsnämnden skall vara skyldig att bereda ägaren tillfälle att ansöka om byggnadslov, innan rättelseförfarande inleds. Avslås en i efterhand inkommen ansökan om byggnadslov, anser JK att byggnadsnämnden bör vara skyldig att se till att rättelse vidtas antingen genom att begära handräckning eller genom att förelägga ägaren att vidta rättelse i det utförda.

Enligt min uppfattning innebär det förslag som JK lägger fram en formalisering av förfarandet som medför att de möjligheter som f. n. finns att förhåla undanröjandet av olovlig bebyggelse i stor utsträckning kommer att finnas kvar. Även jag anser att den enskilde skall vara oförhindrad att ansöka om byggnadslov och få sin ansökan prövad innan rättelse i det olovligt byggda vidtas. Det bör få till följd att verkställigheten av detta inhiberas i avvaktan på att ansökningen prövas. Däremot är jag inte beredd att föreslå skyldighet för byggnadsnämnden att i de fall JK åsyftar med sitt förslag bereda den byggande möjlighet att ansöka om byggnadslov. Enligt min uppfattning skulle en sådan ordning – bortsett från att den är tids- och arbetskrävande – i betydligt högre grad än promemorieförslaget vara ägnad att medföra kritik mot byggnadsnämnden. För den enskilde måste det nämligen förefalla anmärkningsvärt att nämnden först bereder honom tillfälle att ansöka om byggnadslov och därefter kanske lämnar ansökningen utan bifall. Även om en sådan ansökan kan vara ganska enkel, finns det risk att den byggande kan förledas att lägga ner kostnader på utredning som sedan visar sig helt onödiga.

Inte heller kan jag dela uppfattningen att promemorieförslaget är otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Som jag nyss nämnde är den byggande oförhindrad att ansöka om byggnadslov innan rättelse vidtas. Beslut med anledning av en sådan ansökan kan överklagas i vanlig ordning. Att en sådan ansökan leder till att verkställighet av rättelseförfarandet skall inhiberas torde följa också av promemorieförslaget även om särskilda be-

stämmelser härom inte har föreslagits. Den byggande har vidare möjlighet att föra talan mot beslut varigenom han föreläggs att rätta det olovligt utförda och mot överexekutors beslut att bevilja handräckning.

Enligt förslaget i promemorian skall byggnadsnämnden som jag nyss anförde vara skyldig att föranstalta om åtgärder för att få det olovligt byggda undanröjt, om byggnadens ägare inte ansöker om byggnadslov trots att han beretts möjlighet därtill. Några remissinstanser finner sådana konsekvenser vara väl drastiska. JK anser att byggnadsnämnden i dessa fall bör ha att göra en fingerad byggnadslovsprövning. Skulle det därvid visa sig att byggnadslov inte kan meddelas, skall byggnadsnämnden enligt JK förfara på samma sätt som om ansökan avslagits. Skulle nämnden däremot finna att byggnadslov kan beviljas, eventuellt efter viss justering, anser JK att byggnadsnämnden inte bör vidta andra åtgärder än att ta ut byggnadsavgift och sedvanlig avgift för byggnadslov.

Även länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att byggnadsnämnden utan ansökan bör kunna meddela någon form av lov för byggnadens bibehållande. Byggnadsnämndens tjänstemän bör enligt länsstyrelsen genom besiktning, uppmätning etc. kunna skaffa erforderligt underlag för nämndens beslut i byggnadslovsfrågan.

Jag finner det inte troligt att situationer som de nu angivna kommer att bli särskilt vanliga. Det normala torde bli att ägaren, när han bereds tillfälle därtill, ger in ansökan om byggnadslov. När så undantagsvis inte sker är det dock som JK m. fl. anför inte tillfredsställande att nämnden – som förslaget i promemorian innebär – skall vara tvungen att se till att rättelse sker även i sådana fall då byggnadslov skulle ha kunnat beviljas om ansökan därom hade gjorts. Byggnadsnämnden bör därför ha viss möjlighet att pröva frågan om byggnadslov utan ansökan. Jag är emellertid inte beredd att föreslå någon skyldighet för nämnden att företa sådan prövning. Det kan nämligen många gånger visa sig omöjligt att utan ägarens bistånd kontrollera att byggnaden uppfyller de krav t. ex. i fråga om brandsäkerhet och hållfasthet som uppställs i BS.

Jag föreslår i stället den lösningen att byggnadsnämnden ges möjlighet att pröva frågan om byggnadslov utan ansökan då ägarens medverkan inte är nödvändig, dvs. när man på annat sätt kan få tillräckligt underlag för prövningen. Nödvändiga ritningar m. m. bör då få upprättas på ägarens bekostnad.

Länsstyrelsen i Östergötlands län och Nacka kommun anser att det bör vara möjligt för byggnadsnämnden i vissa fall att tills vidare inte företa någon åtgärd för borttagande av byggnad. Av vad jag har anført i det föregående torde framgå att jag inte kan ansluta mig till en sådan lösning.

Vad jag nu har föreslagit innebär att byggnadsnämnden när olovligt byggande upptäcks har att ta ställning till om det byggda skall tas bort eller om det kan tillåtas stå kvar. Den prövning som nämnden därvid gör måste bli tämligen summarisk och innebära i huvudsak endast en kontroll av

att den utförda åtgärden inte strider mot gällande plan, mot utomplansbestämmelser eller mot andra nybyggnadsförbud som kan gälla för den ifrågavarande marken. En sådan prövning bör innehålla även en preliminär bedömning av frågan om dispens från gällande nybyggnadsförbud kan meddelas. Det förutsätter givetvis att byggnadsnämndens tjänstemän får möjlighet att göra en undersökning i stort av åtgärden. Jag kan redan nu anmäla att jag i det följande kommer att föreslå att nämnden och dess tjänstemän skall få besiktiga fastighet och byggnad i den mån det är nödvändigt för att förbereda prövning av fråga enligt påföljdslagen.

Finner nämnden vid sin prövning att byggnadslov inte kan beviljas bör det åligga nämnden att se till att rättelse sker, antingen med hjälp av handräckning eller genom att ägaren föreläggs att vidta rättelse. Nämnden skall också fatta beslut om byggnadsavgift.

Om byggnadslov anses kunna komma i fråga, skall ägaren beredas tillfälle att komma in med ansökan härom. Beviljas därefter byggnadslov, bör beslutet härom innehålla även de föreskrifter om ändring i det utförda som anses nödvändiga. Beslutet bör vidare innehålla åläggande för byggnadens ägare att betala byggnadsavgift och, om förutsättningar för detta finns, tilläggsavgift. Att detta inte skall medföra befrielse från skyldighet att betala avgift enligt kommunens byggnadslovstaxa har jag förut framhållit.

Ger ägaren inte in någon ansökan och saknas förutsättningar att utan dennes medverkan pröva frågan om byggnadslov, skall nämnden förfara på samma sätt som i det fall då nämnden finner att byggnadslov inte kan beviljas.

Den nu föreslagna ordningen medför att vissa ändringar måste företas i BS. Det gäller bl. a. bestämmelserna om byggnadslov. Ändringarna kommenteras i specialmotiveringen.

Enligt JK bör ansökan om byggnadslov som ägaren gör efter det att han har beretts möjlighet därtill prövas enligt samma grunder som skulle ha tillämpats om den olovliga åtgärden inte hade utförts. Jag delar denna uppfattning men vill till förtydligande framhålla – i överensstämmelse med vad som anförs i promemorian – att frågan om åtgärden innebär olovligt byggande skall bedömas enligt de regler som gällde när åtgärden vidtogs. Innehållet i dessa regler blir således avgörande för frågan om avgift skall utgå. När det däremot gäller frågan om byggnadslov i efterhand kan meddelas till en olovligt vidtagen åtgärd, måste prövningen härav göras mot bakgrund av de förhållanden som råder vid prövningstillfället. Utgångspunkten för byggnadslovs- och dispensprövning i efterhand bör, som JK anför, i princip vara densamma som om åtgärden inte hade vidtagits.

Vad jag nu har anfört har avsett de fall då byggnad har uppförts eller annan åtgärd har vidtagits utan byggnadslov, där sådant krävs. Bestämmelserna i 70 § första stycket BS avser emellertid inte bara sådana fall. Där regleras också den situationen att åtgärd har vidtagits i strid mot god-

kända ritningar eller eljest gällande föreskrifter. Enligt förslaget i promemorian skall byggnadsnämnden också i dessa fall ha möjlighet att begära handräckning för att få till stånd rättelse. I likhet med vad som föreslås för de fall där kravet på byggnadslov har åsidosatts skall nämnden ha möjlighet att i stället för handräckning förelägga ägaren att vidta rättelse antingen vid vite eller vid äventyr av tvångsutförande.

Förslaget i denna del har inte mött erinran från andra instanser än sådana som allmänt motsätter sig ändringar i nuvarande regler. Inte heller jag har någon invändning mot förslaget och föreslår därför att det genomförs.

Underlåter någon att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt BS eller med stöd därav meddelat beslut, kan byggnadsnämnden enligt 70 § andra stycket BS vid vite förelägga honom att vidta åtgärden. I promemorian föreslås att föreläggande härom skall få förenas med föreskrift om tvångsutförande. Inte heller mot detta förslag har framförts någon direkt invändning. Även jag ansluter mig till förslaget och förordar att det genomförs. Jag vill emellertid dessutom föreslå att byggnadsnämnden skall kunna begära handräckning, om föreläggande inte åtlids.

Enligt 68 § BS kan byggnadsnämnden i vissa situationer förbjuda att påbörjat byggnadsarbete fortsätts, nämligen om arbetet uppenbarligen strider mot BS, fastställd plan eller utomplansbestämmelser. Är det uppenbart att byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnaders hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, är det enligt samma paragraf nämndens skyldighet att meddela sådant förbud. Med stöd av motivuttalanden anses förbud enligt 68 § träda i kraft omedelbart och gälla till dess annorledes förordnas.

I beslut med förbud att fortsätta byggnadsarbete kan vite inte sättas ut. Anledningen till detta är enligt uttalande i förarbetena att överträdelse av sådant förbud är belagt med straff och att vite enligt allmänna regler inte skall föreläggas när straff är utsatt (jfr 9 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken).

I promemorian framhålls att, i de fall då byggnadsnämnden kan förbjuda att byggnadsarbete fortsätts, situationen ofta torde vara sådan att det är särskilt angeläget att arbetena upphör. Det gäller enligt promemorian kanske i synnerhet de fall då det åligger nämnden som en skyldighet att utfärda förbud men kan i lika hög grad vara fallet t. ex. när rivning påbörjas av en kulturhistoriskt värdefull byggnad. Det skulle enligt promemorian givetvis ge mera eftertryck åt ett förbud om det kunde förenas med vite. I promemorian anförs att några principiella invändningar mot detta inte torde kunna anföras, eftersom den avgift som avses utgå när förbud överträds kan utgå endast en gång, medan viteshotet kommer att rikta sig mot en fortsatt överträdelse. På grund av det nu anförda föreslås i promemorian att förbud som avses i 68 § BS skall kunna förenas med vite.

Förslaget har inte mött någon erinran. Några remissinstanser föreslår emellertid att rätten att förena förbud med vite skall kunna delegeras till tjäns-

teman hos nämnden. Som motiv härför anføres att det är angeläget att förbud delges den ansvarige med kortast möjliga tidsutdräkt. Om byggnadsnämnden i dess helhet skall fatta sådant beslut, kan tidsutdräkten enligt dessa instanser röra sig om en eller i sämsta fall flera månader, vilket självfallet är otillfredsställande.

Även jag ansluter mig till förslaget att förbud att fortsätta olovliga eller farliga arbeten skall kunna förenas med vite. Däremot kan jag inte ansluta mig till de nyss berörda remissinstansernas förslag att rätten att meddela föreläggande vid vite skall kunna delegeras till tjänsteman. Nu gällande regler om byggnadsnämndens möjligheter att delegera beslutanderätt i vissa frågor till bl. a. befattningshavare hos byggnadsnämnden finns i 7 § BS. Enligt dessa regler får delegation dock inte avse föreläggande vid vite eller annat äventyr. Jag anser inte att det finns skäl att nu göra något avsteg från dessa regler.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att jag i det föregående har föreslagit att särskild avgift inte skall utgå vid överträdelse av förbud som nu avses.

I promemorian framhålls att den rätt byggnadsnämnden har att förena föreläggande med föreskrift om tvångsutförande inte medför att nämnden efter den bestämda tidsfristens utgång själv kan ombesörja åtgärden, eftersom bestämmelserna härom, med stöd av ett uttalande av stadsplaneutredningen (SOU 1945:15) tolkas så, att nämnden innan tvångsutförande får ske måste föra talan inför domstol om fastställelse av rätten härtill. I promemorian föreslås att byggnadsnämnden, i likhet med vad som anges gälla på andra områden där tvångsutförande får ske, bör ha rätt att vidta den ifrågavarande åtgärden utan att domstolsprövning föregår. Detta bör enligt promemorian komma till uttryck genom ett tillägg i bestämmelserna om tvångsutförande.

Jag ansluter mig till förslaget som inte har mött någon erinran under remissbehandlingen. Jag vill, i överensstämmelse med vad som anføres i promemorian, erinra om att den som föreläggs att vidta en åtgärd vid äventyr att tvångsutförande sker – förutom att han kan besvära sig över föreläggandet – kan få frågan om tvångsutförande prövad av domstol i samband med att kostnaderna för utförandet skall tas ut. Motsätter han sig att betala dessa, kan de nämligen tas ut endast med stöd av domstolsutslag. I ett sådant mål kan domstolen pröva bl. a. om den primära förpliktelsen varit lagligen grundad, om laga förfall förelegat och om det begärda beloppet är skäligt. (Westerberg, Allmän förvaltningsrätt s. 69).

Från RSV och en del kronofogdemyndigheter framförs förslag om vissa ändringar i gällande handräckningsbestämmelser. Bl. a. föreslås att ansökan om handräckning skall göras direkt hos utmättningsman, att handräckningsutslag skall gälla mot ny ägare och att närmare bestämmelser meddelas beträffande verkställighet av sådana handräckningsbeslut som det här blir fråga om. Under år 1973 lade lagberedningen fram förslag till utsökningsbalk (SOU 1973:22). Förslaget har remissbehandlats och bereds f. n.

inom justitiedepartementet. Enligt vad jag har erfarit kommer de frågor som RSV m. fl. remissinstanser väcker att övervägas under detta arbete. Jag tar därför nu inte upp de berörda föreslagen till behandling.

4.5 Fördelning och indrivning av avgifterna

De böter som f. n. döms ut med stöd av straffbestämmelserna i BL och BS tillfaller staten. När det gäller de föreslagna avgifterna finns det enligt promemorian emellertid anledning att överväga om inte en del av dessa bör tillfalla kommunen. Avgifterna har en annan karaktär än böter, framhålls det, och kan till en del ses som en kompensation till samhället för de kostnader som det olovliga byggandet förorsakar. I promemorian föreslås därför att byggnadsavgifterna skall tillfalla kommunen och övriga avgifter staten.

Förslaget har mött stark kritik särskilt från kommunhåll. Svenska kommunförbundet framhåller bl. a. att den nya ordningen medför en betydande avlastning för statsverket med minskad arbetsbörda för polis, åklagare och domstolar. De kostnader som det olovliga byggandet förorsakar kommer enligt kommunförbundet i fortsättningen att i allt väsentligt drabba kommunerna. Kommunförbundet hävdar därför med bestämdhet att samtliga avgifter skall tillfalla kommunerna. RSV, Sveriges advokatsamfund och hovrätten över Skåne och Blekinge anser att samtliga avgifter bör tillfalla staten. Hovrätten finner det olämpligt att det organ som skall besluta om sanktionerna självt skall komma i åtnjutande av det ekonomiska utbytet av dessa.

Som jag förut har framhållit är huvudsyftet med avgifterna att avhålla från olovligt byggande. De är inte avsedda att utgöra någon direkt taxering av den enskilda överträdelsens samhällsskadliga verkningar. Jag delar emellertid uppfattningen i promemorian att avgifterna till en del kan ses som en kompensation till samhället för de kostnader som det olovliga byggandet förorsakar och att detta kan motivera att en del av avgifterna tillfaller kommunen. Enligt min uppfattning blir kommunen tillräckligt kompenserad i detta avseende om den tillerkänns byggnadsavgiften. Jag ansluter mig således till förslaget i promemorian. Att tillerkänna kommunerna samtliga avgifter skulle enligt min mening vara olämpligt, åtminstone vad gäller tilläggsavgiften. Eftersom tilläggsavgift skall utgå endast om det olovligt byggda vid en byggnadslovsprövning i efterhand befinns kunna stå kvar, skulle ett beviljat byggnadslov i särskilt kontroversiella fall kunna uppfattas som resultatet av en köpslagan mellan kommunen och den byggande.

På grund av bestämmelserna i 64 § uppbördslagen (1953:272, ändrad senast 1975:950) kommer de avgifter som skall tillfalla staten att indrivas i samma ordning som skatt, vilket innebär att utmätningsmannen har hand om indrivningen och vidtar de åtgärder som behövs – i sista hand utmätning

– för att fordringen skall bli betald. I promemorian konstateras att några motsvarande bestämmelser inte finns för fordringar som tillkommer kommun och att kommunen därför själv måste vidta de förberedande åtgärder i form av krav och påminnelser som bedöms lämpliga och att göra framställning till utmätningsmannen om utmätning.

Några remissinstanser, däribland JK samt vissa kronofogdemyndigheter anser att samtliga avgifter enligt påföljdslagen bör indrivas i samma ordning. Även jag anser att indrivningen bör ske på ett enhetligt sätt. Den närmare regleringen av frågan kommenteras i specialmotiveringen.

Några instanser ifrågasätter om inte införsel bör tillåtas för indrivning av staten tillkommande avgifter. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet finner jag inte skäl att öppna möjlighet till införsel för indrivning av avgifter enligt påföljdslagen.

4.6 Övriga frågor

Påföljdslagen

I promemorian framhålls att utdömande av vite som har förelagts med stöd av BS prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare och att utdömt vite kan förvandlas till fängelse. Utdömande av vite bör enligt promemorian även framdeles prövas av allmän domstol, men med den föreslagna inriktningen av påföljdssystemet anses det passa mindre väl att anlita allmän åklagare för dessa frågor. I promemorian föreslås därför att det i stället skall ankomma på byggnadsnämnden att föra talan om utdömande av vite. Bl. a. på grund härav föreslås vidare att utdömt vite inte skall kunna förvandlas.

Förslaget har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. JK anser att det bör övervägas om inte frågor rörande utdömande av vite kan prövas av länsstyrelse – kammarrätt – regeringsrätt i stället för av de allmänna domstolarna. Övriga instanser som yttrar sig över förslaget tar upp frågan om lämpligheten av att byggnadsnämnden skall föra talan om utdömande av vite. RÅ och länsstyrelserna i Östergötlands samt Göteborgs och Bohus län ställer sig tveksamma till förslaget. Svenska kommunförbundet kan inte dela den i promemorian framförda uppfattningen att det med den inriktning påföljdssystemet föreslås få passar mindre väl att anlita allmän åklagare för frågor om utdömande av vite. Enligt kommunförbundet torde det för byggnadsnämnderna framstå såsom en för deras egentliga verksamhet främmande uppgift att föra talan inför domstol. På grund härav och då många byggnadsnämnder torde sakna erforderliga resurser, bl. a. i form av juridisk expertis, för att på ett tillfredsställande sätt fullgöra denna uppgift, anser kommunförbundet att man bör behålla nuvarande system där talan förs

av allmän åklagare, i all synnerhet dessutom som även i fortsättningen utdömda viten kommer att tillfalla statsverket.

Förslaget i promemorian tillstyrks uttryckligen av Göteborgs och Nacka kommuner.

Den nuvarande ordningen, där talan i nu avsedda fall förs av allmän åklagare, torde i stort sett fungera väl. Jag har viss förståelse för de synpunkter som förs fram i promemorian men anser i likhet med bl. a. kommunförbundet att det även framdeles bör ankomma på allmän åklagare att föra talan om utdömande av vite. Även om den nuvarande ordningen i detta avseende bör behållas, anser jag att promemorians förslag att utdömt vite inte skall kunna förvandlas bör genomföras. Som förut har berörts läggs i promemorian fram förslag om p r e s k r i p t i o n av skyldigheten att betala avgift enligt påföljdslagen. Förslaget innebär att avgift inte får påföras om det när frågan om avgift prövas av byggnadsnämnden har förflutit mer än tio år från betalningsskyldighetens inträde. Bestämmelserna avser endast preskription av avgifterna enligt lagen och påverkar inte möjligheterna att begära handräckning eller att utfärda föreläggande om rättelse.

Jag anser att den i förslaget bestämda preskriptionstiden är lämpligt avvägd. Det förslag till avkortning av tiden som några remissinstanser för fram kan jag således inte biträda. Inte heller kan jag ansluta mig till förslaget att det skall åligga ägaren till byggnaden eller anläggningen att visa att den olovliga åtgärden vidtagits tidigare än tio år från det byggnadsnämnden tar upp ärendet till prövning. En sådan ordning skulle kunna leda till otillfredsställande resultat, särskilt i sådana fall då växlingar i äganderätten har förekommit under tioårsperioden.

I anslutning till förslaget om preskription erinrar JK om att en av grundtankarna i det nu framlagda förslaget är att man så snabbt som möjligt skall få till stånd rättelse i det olovligt utförda. Med hänsyn bl. a. till att anledning att kräva rättelse rimligen måste minska ju längre tid som förflyter från det den olovliga åtgärden vidtogs ifrågasätter JK starkt, om ingripanden genom handräckning o. d. verkligen skall få ske sedan en viss längre tid förflutit från den tidpunkt då det olovliga byggandet påbörjades. JK framhåller också att, om man inte drar en gräns av detta slag, vissa praktiska bekymmer uppkommer, t. ex. för den spekulant på en fastighet som vill kontrollera att det hus som han ämnar köpa och som uppförts 40 år tidigare överensstämmer med byggnadslovshandlingarna. Ytterligare några remissinstanser påpekar behovet av skyddsbestämmelser mot ingripanden med återställningsåtgärder efter en viss längre tids förlopp.

F. n. gäller i princip ingen begränsning i tiden i fråga om byggnadsnämndens möjligheter att t. ex. begära handräckning eller utfärda föreläggande om rättelse. Det förslag som JK för fram kan således sägas i viss mån innebära en begränsning av nämndens möjligheter i detta avseende. Sam-

tidigt måste man emellertid hålla i minnet att bl. a. de möjligheter att erhålla handräckning som jag i det föregående har föreslagit innebär en väsentlig vidgning jämfört med dagens förhållanden. Även om man med en preskriptionsregel inte helt kommer ifrån de problem som JK med sitt exempel vill peka på, anser jag det vara befogat, bl. a. på de skäl JK i övrigt anför, att även i fråga om handräckning och föreläggande i nu avsedda fall ha en preskriptionstid motsvarande den som i promemorian föreslås för avgifterna. Jag föreslår därför att preskriptionsbestämmelserna utformas i enlighet härmed.

JK påpekar att promemorian inte innehåller några bestämmelser för sådana fall då en olovligt vidtagen åtgärd upptäckts på staten, landstingskommun eller kommun tillhörig egendom. F.n. gäller att bestämmelserna om byggnadslov inte är tillämpliga i fråga om byggnad som tillhör staten eller landstingskommun (54 § 2 mom. tredje stycket BS). Det kan på grund härav vara tveksamt om avgift i dessa fall skall tas ut och om föreläggande att vidta rättelse som kan ha meddelats för den tidigare ägaren bör gälla också mot staten och landstingskommun. Enligt min uppfattning saknas emellertid anledning att ha särbestämmelser för dessa fall. För den händelse staten eller landstingskommunen påförs avgift med stöd av påföljdslagen, finns med de ersättningsregler som jag förut har föreslagit möjlighet att återkräva av säljaren vad som har utgivits i avgift. Fattas beslut om undanröjande av byggnad som staten eller landstingskommun har köpt, kan krav på hävning av köpet eller krav på ersättning för den skada som uppkommer riktas mot säljaren med stöd av de berörda ersättningsreglerna. Påföljdslagens bestämmelser bör således gälla även i nu avsedda fall. I detta sammanhang kan erinras om att något undantag från kravet på byggnadslov inte finns i fråga om byggnad som tillhör kommun.

Enligt förslaget till övergångsbestämmelser i promemorian skall påföljdslagen träda i kraft den 1 juli 1976. I övrigt innebär bestämmelserna i huvudsak att reglerna om byggnadsavgift, tilläggsavgift och handräckning skall tillämpas i fråga om åtgärd som påbörjas efter ikraftträdandet. Påföljderna särskild avgift och straff avses bli tillämpliga i fråga om förseelse som begås efter ikraftträdandet.

Jag ansluter mig till förslaget att påföljdslagen skall träda i kraft den 1 juli 1976.

Enligt Haninge kommun torde det vara erforderligt att tillämpa lagen på allt olovligt byggande som upptäcks eller kommer till byggnadsnämndens kännedom efter den 1 juli 1976, om den nya lagen inte skall bli ett slag i luften. För egen del anser jag emellertid att det av principiella skäl inte kan komma i fråga att göra avgiftsbestämmelserna tillämpliga på åtgärder som har påbörjats före lagens ikraftträdande. Jag anser det inte heller godtagbart att förelägganden som har utfärdats före lagens ikraftträdande och alltså inte har kommit till offentlig kännedom genom anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken blir gällande mot ny ägare.

När det gäller de vidgade möjligheterna till handräckning och föreläggande

föreslår också länsstyrelsen i Stockholms län att de nya bestämmelserna skall få tillämpas även om den olovliga åtgärden har vidtagits före lagens ikraftträdande. Samma eller liknande förslag framför också andra remissinstanser. Länsstyrelsen framhåller att detta inte innebär s. k. retroaktiv lagstiftning, eftersom den aktuella åtgärden är olovlig redan enligt nu gällande lagstiftning och även denna lagstiftning innehåller sanktioner häremot. De föreslagna förbättringarna innebär enligt länsstyrelsen strängt taget bara ett enklare handlägningsförfarande.

Som har framgått av det förut anförda innebär förslaget till påföljdslag i de avseenden som länsstyrelsen tar upp att byggnadsnämndens möjligheter att begära handräckning förbättras. Det s. k. nödighetskravet i 70 § första stycket BS tas bort. Förslaget innebär vidare att kravet på domstolsprövning i vissa fall också tas bort. Handräckning skall således kunna ske i de fall då enbart byggnadslovsplikten har åsidosatts. I fråga om förelägganden m. m. föreslås de förändringarna att föreläggande och – som jag kommer att föreslå i specialmotiveringen – förbud skall gälla också mot ny ägare, att förbud att fortsätta byggnadsarbete skall få förenas med vite och att föreskrift om tvångsutförande skall kunna meddelas i flera fall än som kan ske i dag.

Om man bortser från de sist nämnda förslagen att vidga möjligheterna att använda vite och föreskrift om tvångsutförande – vilka torde ha marginell betydelse i detta sammanhang – innebär påföljdslagen inte att några nya sanktioner av tvångskaraktär införs. Man kan enligt min mening knappast hävda att den enskilde drabbas på ett otillbörligt sätt, om möjlighet öppnas att tillämpa de nu föreslagna handräckningsbestämmelserna också på åtgärder vidtagna före lagens ikraftträdande.

Möjligen kan det invändas att den enskilde i dag många gånger kan få behålla det olovligt byggda på grund av att nödighetskravet i 70 § första stycket BS inte anses uppfyllt och att påföljdslagen i detta avseende utgör en försämring för den byggande. En sådan invändning är enligt min uppfattning emellertid inte bärande, bl. a. därför att den byggande när han företar den olovliga åtgärden inte kan veta om nödighetskravet i hans fall kommer att anses som uppfyllt.

Jag anser att samma bedömning kan läggas på de förslag som enligt vad jag nyss har berört läggs fram i fråga om förelägganden m. m. Mot bakgrund av det nu anförda ansluter jag mig således till det förslag som länsstyrelsen för fram. Med den utvidgning av påföljdslagens tillämpning som sålunda föreslås bör – i konsekvens med vad jag nyss har anfört beträffande preskription av påföljd – de föreslagna bestämmelserna härom gälla även i fråga om åtgärd som har vidtagits före lagens ikraftträdande. Den ändring i förhållande till promemorians förslag till övergångsbestämmelser som på grund av vad jag nu har föreslagit blir nödvändig kommenteras i specialmotiveringen.

Förslag till ändring i vissa författningar

Om förslaget till påföljdslag genomförs, medför detta att nuvarande bestämmelser om straff, handräckning m. m. i BL och BS skall upphöra att gälla. De ändringar som på grund härav måste göras i dessa författningar kommenteras närmare i specialmotiveringen.

I det föregående har jag tagit upp några förslag till ändring i BS som har förts fram under remissbehandlingen. Vissa ytterligare förslag har också väckts. Naturvårdsverket riktar sålunda uppmärksamheten på att det förekommer att byggnadslov i strid mot bestämmelserna i 56 § 1 mom. BS ges utan att erforderligt tillstånd eller medgivande har lämnats enligt naturvårds- eller miljöskyddslagstiftningen. Med hänsyn till att natur och miljö härvid helt onödigtvis kan tillfogas irreparabla skador finner naturvårdsverket det angeläget att 56–58 §§ BS ges sådan ändrad lydelse att det tydligt framgår att byggnadsnämnderna inte får ge byggnadslov utan att erforderliga tillstånd har lämnats enligt den i 56 § BS uppräknade lagstiftningen.

Enligt 56 § 1 mom. första stycket BS skall byggnadsnämnden vid prövning av ansökan om byggnadslov se till att det tillämnade företaget inte strider mot vissa närmare angivna författningar, bl. a. NVL och miljöskyddslagen. Kräver företaget tillstånd också av annan myndighet, skall nämnden hänvisa vederbörande att söka sådant tillstånd (57 § BS). Beviljas byggnadslov, bör i de fall tillstånd erfordras även av annan myndighet erinran härom tas in i beslutet, såvida inte nämnden har förmodlat ansökan om sådant tillstånd (58 § 1 mom. andra stycket BS). De här angivna bestämmelserna syftar till att åstadkomma bästa möjliga samordning av byggnadslov med övriga tillstånd som kan behövas. I vissa fall framstår det som helt klart att byggnadslov inte bör beviljas med mindre än att slutligt tillstånd föreligger enligt annan lagstiftning. Såvitt avser NVL framgår detta också av regeringsrättens avgörande den 19 september 1974, nr 3517–1973. Avgörandet finns redovisat i Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna 1/1975, R 2:6. Beträffande miljöskyddslagen är frågan inte lika klar. Det torde nämligen i många fall kunna anses vara en från handläggningssynpunkt sämre lösning att alltid avvakta slutligt tillstånd enligt miljöskyddslagen innan byggnadslov meddelas. Jag är därför inte beredd att i detta sammanhang föreslå någon bestämmelse som innebär att byggnadsnämnden inte får meddela byggnadslov utan att erforderliga tillstånd har lämnats enligt de i 56 § 1 mom. första stycket BS uppräknade lagarna.

Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer lägger fram förslag om ändring i 61 och 62 §§ BS i syfte att effektivisera verksamheten med byggnadsinspektion. Frågan härom bör enligt min mening inte tas upp i detta sammanhang.

I promemorian läggs fram förslag till ändring också i NVL. Det konstateras därvid att, om påföljdslagen genomförs, det för en och samma byggnadsåtgärd kan dels utgå avgifter, dels följa böter eller fängelse enligt bestämmelserna i NVL. I promemorian föreslås därför att NVL kompletteras med bestämmelser som innebär att böter eller fängelse inte skall kunna ådömas i de fall byggnadsavgift kan utkrävas med stöd av påföljdslagen. Natur-

vårdsverket anser att ansvarsbestämmelserna i NVL såvitt gäller olovligt byggande inte bör upphävas. Byggande i strid mot naturvårdslagstiftningen utgör enligt verket ett mera kvalificerat brott än när fråga är om åsidosättande enbart av byggnadslovsbestämmelserna i BS. Enligt naturvårdsverket bör – på samma sätt som vid byggande i strid mot miljöskyddslagstiftningen – reguljär straffrättslig påföljd kunna ådömas oavsett om en avgift härjämte tas ut.

Om påföljdslagen genomförs, medför detta som har påpekats att avgift kommer att utgå för åtgärder som också kan vara straffbara enligt annan lag. Det kan vara fråga om åtgärder som faller under NVL, men det kan gälla även åtgärder som är belagda med straff i andra författningar, t. ex. väglagen och fornminneslagen. Sådana åtgärder innebär att inte bara byggnadslovsplikten utan också de särskilda intressen som skyddas i dessa författningar åsidosätts. I denna fråga delar jag den uppfattning som naturvårdsverket ger uttryck för, nämligen att nu avsedda åtgärder normalt utgör mera kvalificerade överträdelse än sådana som innebär åsidosättande enbart av BL eller BS. Jag föreslår därför att den omständigheten att avgift kan påföras med stöd av påföljdslagen inte skall medföra att straff, som enligt annan författning kan dömas ut för den ifrågavarande åtgärden, bortfaller.

Enligt naturvårdsverket samt Haninge och Värmdö kommuner bör vissa ändringar i NVL genomföras. Naturvårdsverket anser sålunda att även föreläggande enligt NVL bör gälla mot ny ägare. Haninge kommun att vissa förseelser mot NVL bör beläggas med avgift samt Värmdö kommun att påföljden för överträdelse av bestämmelserna om strandskydd bör skärpas. Jag är inte beredd att biträda dessa förslag. De bör lämpligen tas upp i annat sammanhang.

I promemorian erinras om att NVL innehåller bestämmelser som gör det möjligt att åstadkomma rättelse av åtgärd som vidtas i strid mot lagen. Enligt promemorian kan därigenom teoretiskt den situationen tänkas uppstå att byggnadsnämnden i efterhand ger byggnadslov till en olovlig byggnad och tar ut såväl byggnadsavgift som tilläggsavgift men att tillstånd enligt NVL inte meddelas. Om det uppförda i en sådan situation bortskaffas med stöd av NVL, bör det enligt promemorian anses att sådana särskilda skäl föreligger som gör det möjligt att förordna om eftergift av tilläggsavgiften. Jag ansluter mig till detta, men anser att denna möjlighet till eftergift bör finnas också när bortskaffandet sker med stöd av annan författning än NVL. Frågan härom kommenteras närmare i specialmotiveringen.

Information

Nära nog samtliga remissinstanser påpekar betydelsen av att en omfattande och effektiv informationsverksamhet kommer till stånd innan den föreslagna lagstiftningen träder i kraft. Även jag anser denna fråga väsentlig. Informationen bör enligt min uppfattning avse inte bara de nya påföljdsbestämmelserna utan också byggnadslovspliktens omfattning. Jag anser det vidare betydelsefullt att informationen inriktas på en presentation av byggnadsnämndens ställning och arbetsuppgifter. Beträffande medel för denna informationsverksamhet får jag återkomma i annat sammanhang.

5 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom bostadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.,
2. lag om ändring i byggnadslagen (1947:385),
3. lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612).

Förslagen bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga* 3.

6 Specialmotivering

6.1 Förslaget till lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.

Inledande bestämmelser

1 §

Som har framgått av den allmänna motiveringen avses påföljdslagen innehålla bestämmelser inte bara om de avgifter som har föreslagits i det föregående utan också om straff i visst fall, handräckning, föreläggande och andra påföljder vid olovligt byggande m. m. som f. n. finns i BL och BS. En del av påföljdslagens bestämmelser bygger helt eller delvis på gällande regler. För att det skall stå klart att någon saklig ändring i sådana fall inte är äsyftad har – i överensstämmelse med lagsförslaget i promemorian – uttryckssätt som förekommer i BL eller BS oförändrade överförts till lagen i den utsträckning det har ansetts lämpligt. Nuvarande bestämmelser i BL och BS som ersätts av regler i påföljdslagen avses upphöra att gälla när lagen träder i kraft.

I 1 § har lagens tillämpningsområde angetts omfatta prövning av frågan om påföljd för överträdelse av bestämmelse i BL eller BS eller av föreskrift som har meddelats med stöd av dessa författningar. Enligt förslaget i promemorian skall lagen omfatta prövning av fråga om påföljd för åtgärd som vidtas i strid mot BL eller BS eller med stöd av dessa författningar meddelade föreskrifter. Genom den utformning av bestämmelserna som jag nu föreslår klarläggs att också fråga om påföljd för underlåtenhet att vidta föreskrivna åtgärder faller under lagen.

Uttrycket påföljd har en vidsträckt innebörd och avser inte bara avgifter och straff utan också verkställighetsmedlen förbud, föreläggande och handräckning. Med uttrycket fråga om påföljd avses dels de egentliga påföljdsfrågorna, dels de övriga frågor som anknyter till påföljderna, t. ex. verkan av föreläggande vid skifte i äganderätten, anteckning av föreläggande i fastighetsboken och rätt att besiktiga fastighet. Frågor som kan sägas indirekt anknyta till påföljderna är den rätt till återkrav m. m., som enligt vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1.2) i vissa fall skall kunna utgå vid förvärv av egendom på vilken har företagits olovligt byggande.

Det bör framhållas att under uttrycket föreskrifter inte faller sådana råd och anvisningar som statens planverk utfärdar med stöd av 76 § 2 mom. BS. Däremot omfattas de föreskrifter som verket meddelar med stöd av 1 mom. första stycket samma paragraf.

Prövningen av de frågor som omfattas av påföljdslagen skall handhas av flera olika myndigheter. Enligt vad som har föreslagits i den allmänna motiveringen skall sålunda bl. a. frågor om avgift prövas av byggnadsnämnden, medan frågor om nedsättning och eftergift prövas av länsstyrelsen. Bestämmelser härom har tagits in i den paragraf som avhandlar resp. påföljd. Lagen innehåller inga bestämmelser om förfarandet hos de olika prövningsmyndigheterna. Det medför bl. a. att förvaltningslagen (1971:290) blir tillämplig på handläggningen av ärenden hos byggnadsnämnden och länsstyrelsen.

2 §

Enligt vad jag här anför i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.4) skall byggnadsnämnden så snart det har kommit till dess kännedom att olovligt byggande har företagits ta ställning till frågan om det olovligt utförda skall undanröjas eller om det kan tillåtas stå kvar.

Skyldighet för byggnadsnämnden att ingripa mot överträdelser följer i och för sig av 1 § andra stycket BS, där det föreskrivs bl. a. att det åligger nämnden särskilt att övervaka efterlevnaden av BL, BS och övriga föreskrifter angående byggandet. I syfte att framhäva nämndens skyldighet i detta avseende har i 2 § tagits in bestämmelser om att nämnden skall pröva fråga om påföljd enligt lagen, om överträdelse som avses i 1 § har skett. Nämndens prövningsskyldighet är enligt detta förslag mera vidsträckt än enligt förslaget i promemorian där skyldigheten omfattar endast fall av olovligt byggande. Enligt min mening saknas det anledning att i detta avseende göra någon skillnad mellan olovligt byggande och andra överträdelser. Nämndens skyldighet anges i paragrafen omfatta prövning av frågan om påföljd enligt lagen. Till påföljderna hör straff och handräckning, vilka beslutas av allmän domstol resp. överexekutor. I 2 § har därför föreskrivits att nämndens prövning angående dessa påföljder skall avse frågan om åtalsanmälan eller ansökan om handräckning skall göras.

Förbud att fortsätta byggnadsarbete

3 §

I 3 § meddelas bestämmelser om rätt och i vissa fall skyldighet för byggnadsnämnden att förbjuda att byggnadsarbete fortsätts. Gällande bestämmelser härom, som finns i 68 § BS, ger byggnadsnämnden möjlighet att förbjuda bl. a. byggnadsarbete som uppenbart strider mot BS eller mot fastställd plan eller utomplansbestämmelser. Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att nämnden bör ha samma möjlighet att ingripa inom område för vilket har utfärdats nybyggnadsförbud eller rivningsförbud med stöd

av BL. Jag biträder länsstyrelsens förslag. Bestämmelser härom har tagits in i 3 § första stycket, som i övrigt stämmer överens i sak med 68 § första stycket BS. Bestämmelserna i 3 § andra stycket, som föreskriver skyldighet för nämnden att förbjuda byggnadsarbete i vissa fall, överensstämmer, bortsett från smärre redaktionella jämkningar, med 68 § andra stycket BS.

På grund av vissa uttalanden i förarbetena till 1931 års byggnadsstadga anses byggnadsnämndens förbud i dessa fall träda i kraft omedelbart och gälla till dess annorledes förordnas antingen av nämnden själv eller av besvärinstans (Bexelius m. fl.: Byggnadslagstiftningen, 5:e uppl. s. 524 f). För att någon tvekan om detta inte skall behöva uppkomma har i 3 § tredje stycket föreskrivits att förbud enligt första eller andra stycket länder till efterrättelse omedelbart. Av 13 § förvaltningslagen följer att länsstyrelsen, som enligt vad som föreslås i det följande skall pröva besvär över beslut om sådant förbud, kan förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla. Att förbud länder till efterrättelse omedelbart kan få betydelse även i fråga om vite som sätts ut i beslutet. Jag återkommer till detta i motiveringen till 17 §.

Avgifter

4 §

I 4–11 §§ meddelas bestämmelser om avgifter. Enligt 4 § första stycket skall byggnadsavgift utgå, om någon vidtar åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov, utan sådant lov. Som förutsättning för avgiftsplikt gäller således att åtgärden skall kräva byggnadslov. Av bestämmelserna framgår – som också har anförts i den allmänna motiveringen – att frågan om byggnadslovsplikt skall bedömas enligt de regler som gällde när åtgärden vidtogs. Innehållet i dessa regler blir således avgörande för frågan om byggnadsavgift skall utgå.

Av ordalydelsen i 4 § första stycket följer vidare att avgiftsskyldigheten i princip inträder i och med att det olovliga byggandet påbörjas. Enligt Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer innebär detta att byggnadsnämnden vid ett olovligt påbörjat arbete för en villa om 100 m², där bottenplattan är färdiggjuten, omgäende skall ta ut en byggnadsavgift om ca 1 600 kr. Om den byggande emellertid hävdar att han på sin bottenplatta haft för avsikt att uppföra ett enkelt skärmtak för några bilar, så blir byggnadsavgiften väsentligt lägre. Föreningen anser att en sådan ordning på ett orättvist sätt gör skillnad mellan olika fall av olovligt byggande.

När olovligt byggande upptäcks innan det har blivit fullbordat kan givetvis någon gång den situationen tänkas uppkomma att av det utförda inte otvetydigt kan avgöras vad som skall bli resultatet av åtgärden. Vid upptäckten måste emellertid så mycket stå klart att arbetena är av sådan beskaffenhet att de kräver byggnadslov. Framstår det därvid som sannolikt att det olovligt utförda kan stå kvar, skall nämnden, enligt vad som har anförts i det föregående (avsnitt 4.4), bereda den byggande tillfälle att ge in ansökan om byggnadslov. Utnyttjar han denna möjlighet, kommer det att framgå av

handlingarna vad han avser att utföra, och avgiften får då bestämmas med stöd härav. Är situationen däremot den att det vid upptäckten framstår som klart att det olovligt byggda inte kan tillåtas stå kvar, får byggnadsavgiften bestämmas med hänsyn till vad som har utförts. Någon tilläggsavgift skall inte utgå i dessa fall, eftersom det byggda skall undanröjas. Vad jag nu har anfört torde visa att några olägenheter av den art föreningen åsyftar inte behöver uppkomma. Det skall dessutom tilläggas att den byggande helt kan undgå avgift, om han undanröjer det byggda innan byggnadsnämnden tar upp frågan om påföljd för åtgärden. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen till 5 §.

Beslut om byggnadslov kan överklagas genom besvär av den som beslutet angår, om det har gått honom emot. Besvär skall anföras inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Detta följer av bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen. Att besvärstiden räknas från det klaganden fick del av beslutet kan medföra att beslut om byggnadslov blir undanröjt lång tid efter det att beslutet meddelades och att den byggande på grund härav blir tvungen att riva vad han i förlitan på byggnadslovet har uppfört. I ett sådant fall skall någon avgift inte utgå, eftersom byggnadslov fanns när åtgärden vidtogs.

I överensstämmelse med vad som har föreslagits i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1.2) föreskrivs i 4 § andra stycket att fråga om byggnadsavgift skall prövas av byggnadsnämnden.

I anförandet om avgiftssystemets utformning (avsnitt 4.1.2) har närmare utvecklats hur byggnadsavgiften skall beräknas. Bestämmelser härom har tagits in i 4 § tredje stycket. Enligt första punkten i detta stycke utgår byggnadsavgift med belopp motsvarande fyra gånger den avgift som enligt den i 8 § BS avsedda taxan normalt skall erläggas, om byggnadslov till en motsvarande åtgärd beviljas, dock minst 500 kr.

I anslutning till 4 § första stycket har jag framhållit att frågan om åtgärden har företagits i strid mot bestämmelserna om byggnadslov skall prövas enligt de regler som gällde när åtgärden vidtogs. Konstateras därvid att åtgärden innebär olovligt byggande, skall emellertid byggnadsavgiften bestämmas med tillämpning av den taxa som gäller vid prövningstillfället. Detta har kommit till uttryck på så sätt att i tredje stycket första punkten talas om avgift som normalt skall erläggas, om byggnadslov till en motsvarande åtgärd beviljas. Med detta uttryck klarläggs också – i överensstämmelse med vad jag har anfört om avgiftssystemets utformning – att det är fråga om den avgift som betalas i normalfallet och att man således inte skall ta någon hänsyn till om förhållandena i något avseende är särpräglade och därför i och för sig skulle kunna föranleda påslag på normalavgiften.

Av tredje stycket första punkten framgår vidare att byggnadsavgift alltid skall utgå med minst 500 kr. Detta innebär bl. a. att minimiavgiften skall utgå i sådana fall då åtgärden i fråga inte är avgiftsbelagd i kommunens taxa.

Enligt vad jag har anfört om avgiftssystemets utformning skall man när

byggnadsavgift bestämmes bortse också från sådan del av avgiften enligt taxan som belöper på upprättande av nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller på annan mätningsteknisk åtgärd. Bestämmelser om detta finns i 4 § tredje stycket andra punkten.

De nu föreslagna bestämmelserna kan belysas med några exempel. Om det olovligt byggda består i en åtgärd, för vilken avgift för byggnadslov enligt byggnadslovstaxan skall betalas med 200 kr., blir byggnadsavgiften således $4 \times 200 = 800$ kr. Är avgiften enligt taxan endast 100 kr. eller föreskriver taxan ingen avgift, skall byggnadsavgift utgå med minimibeloppet 500 kr. Som förut har nämnts skall den byggande – om byggnadslov till åtgärden söks – dessutom betala full avgift enligt taxan för detta.

5 §

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1.2) har föreslagits att befrielse från skyldighet att betala byggnadsavgift skall inträda i vissa situationer. Bestämmelser härom har tagits in i 5 §. Paragrafen överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelser i promemorian. Enligt dessa skall avgift inte utgå, om rättelse vidtas innan fråga om påföljd för åtgärden tas upp till prövning. I promemorians specialmotivering framhålls att sådan prövning inte behöver utmyнна i ett avgörande i sak utan att det skall vara tillräckligt att byggnadsnämndens behandling resulterar t. ex. i ett beslut om komplettering av utredningen. Med rättelse avses givetvis att det olovligt utförda rivs eller på annat sätt undanskaffas. Flera remissinstanser, däribland kammarrätten i Sundsvall, anser att bestämmelserna bör förtydligas på denna punkt. Jag föreslår att de utformas så att byggnadsavgift inte skall utgå om rättelse vidtas innan frågan om påföljd tas upp vid sammanträde med byggnadsnämnden. Genom att orden till prövning tas bort torde det framgå att valet av påföljd inte behöver ha behandlats vid sammanträdet. Det är t. ex. tillräckligt att nämnden har diskuterat om det byggda kan tillåtas stå kvar. Om så har skett torde framgå av protokoll från sammanträdet.

I en del fall kan sådan rättelse medföra att den byggande gör sig skyldig till överträdelse av de bestämmelser i BS som föreskriver att rivning i vissa fall kräver byggnadslov och att förutsättningar för avgift på grund härav är uppfyllda i och för sig. Av 5 § 1 måste emellertid anses framgå att avgift i dessa fall inte skall tas ut.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att bestämmelserna om befrielse i nu avsedda fall kan medföra administrativa svårigheter, eftersom det alltid samma dag som ärendet tas upp i byggnadsnämnden måste konstateras att åtgärden inte har undanröjts. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.4) skall den byggande beredas tillfälle att inkomma med ansökan om byggnadslov, om det framstår som sannolikt att åtgärden kan tillåtas. Att nämnden beslutar härom innebär samtidigt att frågan om påföljd har tagits upp. Rättelse som vidtas efter sådant beslut skall, på grund av vad jag nyss anförde, således inte leda till befrielse från byggnadsavgift. När byggnadsnämnden sedermera skall pröva frågan om byggnadslov skall

avgiftsfrågan samtidigt behandlas. Enligt min mening kommer det i det helt övervägande antalet fall därvid inte att uppstå några problem att konstatera om rättelse var vidtagen vid det tillfälle då ägaren bereddes möjlighet att ansöka om byggnadslov. I sådana fall då det olovligt byggda skall undanröjas kan det däremot tänkas uppkomma svårigheter av den art länsstyrelsen påtalar. De bör emellertid kunna lösas t. ex. genom att frågan om avgift inte avgörs samtidigt med beslutet om undanröjande utan tas upp vid nästföljande sammanträde. Det torde då vara möjligt att konstatera, om frivillig rättelse hade företagits när beslutet om undanröjande fattades.

I den allmänna motiveringen har föreslagits att byggnadsavgift inte heller skall utgå, om rivning av byggnad företas i syfte att förebygga eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller om rivningen avser brandskadad egendom. Bestämmelser härom har tagits in i 5 § 2. Som förutsättning för befrielse när rivning har skett i skadeförebyggande syfte anges i lagtexten att det skall vara fråga om en omfattande skada på annan egendom. Frågan om detta krav är uppfyllt skall – som påpekas också i promemorian – inte bedömas i relation till den hotade egendomens värde, utan det skall vara fråga om en skada som i absoluta tal är betydande. Den måste vara så stor att det framstår som befogat att tillgripa rivning för att avvärja eller begränsa skadan.

Jag har i den allmänna motiveringen föreslagit befrielse från avgift även när byggnad rivs med stöd av bestämmelse i lag eller annan författning. Ett exempel på sådana bestämmelser är 11 § brandlagen (1974:80) som ger befogenhet för den som för befälet vid räddningstjänst att företa ingrepp i annans rätt. Som förutsättning härför gäller att det skall föreligga fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön och att ingreppet i annans rätt måste anses försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt. I dessa fall förutsätts inte att den skada som skall avvärjas i absoluta tal är betydande. På grund härav har i uppräknningen i 5 § 2 tagits med också det fallet att rivning har företagits med stöd av lag eller annan författning.

I fråga om det återstående undantagsfallet, dvs. att rivningen avser byggnad som har skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse, har föreskrivits att byggnaden skall ha skadats till väsentlig del. Avgiftsbefrielse skall således inte inträda om skadorna på den rivna byggnaden varit så små att de utan större ingrepp hade kunnat avhjälpas. Även här skall det vara fråga om så stora skador att rivningen varit befogat.

I de fall som anges i 5 § 2 skall befrielse från skyldighet att betala tilläggsavgift också inträda. Bestämmelser om detta har tagits in i 8 §.

6 §

I det föregående har jag föreslagit att nuvarande bestämmelser i 69 § BS om straff för annan överträdelse än olovligt byggande med visst undantag skall ersättas av bestämmelser om skyldighet att betala särskild avgift. Sådana bestämmelser har tagits in i 6 §.

Bestämmelserna i promemorian om särskild avgift överensstämmer i fråga om uppräknningen av förseelser med motsvarande regler i 69 § BS. Som kammarrätten i Sundsvall påpekar medför detta att vissa åtgärder som f. n. är straffbelagda i 147 § första stycket BL och som inte kräver byggnadslov inte kommer att föranleda särskild avgift. Eftersom de inte utgör någon överträdelse av bestämmelserna om byggnadslov, föranleder de inte heller byggnadsavgift. Så kan t. ex. vara fallet om någon överträder förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd (17 § BL och 54 § 1 mom. första stycket BS). För att de nu avsedda i 147 § första stycket BL straffbelagda åtgärderna också skall följas av särskild avgift har i 6 § första stycket 1 tagits in bestämmelser härom. I första stycket 2 och 3 uppräknas de övriga förseelser som skall föranleda särskild avgift. I denna del skiljer sig förslaget från motsvarande uppräkning i 69 § BS så till vida som överträdelse av förbud att fortsätta byggnadsarbete enligt vad jag förut har föreslagit inte skall föranleda särskild avgift.

Av 6 § första stycket framgår att särskild avgift skall utgå, om någon i annat fall än som avses i 4 § första stycket överträder de förbud eller underlåter att vidta de åtgärder som enligt vad nyss har anförts är uppräknade i punkterna 1–3. Genom denna hänvisning till 4 § första stycket torde framgå att, då t. ex. överträdelse av förbud samtidigt innefattar olovligt byggande, särskild avgift inte skall utgå vid sidan av byggnadsavgift.

I den allmänna motiveringen har jag föreslagit att byggnadsnämnden i bagatellfall skall ha möjlighet att avstå från att påföra avgift. Bestämmelser av denna innebörd har tagits in i 6 § tredje stycket, som även innehåller regler om avgiftens storlek.

De föreslagna bestämmelserna i 6 § första stycket 3 innebär bl. a. att särskild avgift skall utgå, om någon underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som föreskrivs i BS. Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer anser det inte vara möjligt att med bibehållen rättssäkerhet föreskriva straffavgifter för eventuellt uteblivna anmälningar enligt 62 § 1 mom. a–d BS. Enligt dessa bestämmelser skall vid uppförande av ny byggnad, vartill byggnadslov erfordras, göras anmälan till byggnadsnämnden vid i princip följande tillfällen, nämligen

- då företaget påbörjas,
- då schaktning eller sprängning till grundbotten har blivit utförd eller pålning skall påbörjas,
- då grundläggning har verkställts,
- då byggnadens bärande stomme och skorsten har uppförts samt
- då företaget har slutförts.

Föreningen upplyser att det av praktiska skäl i allmänhet godtas att sådana anmälningar görs per telefon. I detta förfarande ligger enligt föreningen en risk för att anmälan i några fall inte når fram till den byggnadsinspektör som har hand om det ifrågavarande ärendet. Det kan därför tänkas inträffa, anför föreningen, att byggnadsinspektören med fullt fog kan hävda att han

inte har mottagit någon anmälan och att den ansvarige finner sig inte kunna bevisa att anmälningsplikten har fullgjorts. Detta problem kan enligt föreningen naturligtvis undanröjas genom att anmälningar görs skriftligt och i rekommenderad försändelse, men av tidsskäl är detta många gånger inte möjligt under ett bygges gång.

Jag vill till en början framhålla att bestämmelserna om anmälingsskyldighet fyller en viktig funktion, nämligen att möjliggöra kontroll av att byggnadsarbetena bedrivs på föreskrivet sätt. Enligt min mening krävs starka skäl för att undanta underlåtenhet att göra anmälan från avgiftsskyldighet. För att den ansvarige arbetsledaren skall vara säker på att anmälningarna kommer fram till byggnadsnämnden bör han som föreningen påpekar göra sin anmälan skriftligt. Jag kan ha förståelse för att detta ibland kan vålla problem men har svårt att inse att problemen kan vara särskilt stora. Skulle av någon anledning anmälan endast kunna ske muntligt, bör det ankomma på den tjänsteman som mottar anmälan att göra anteckning härom i diarium eller på annat lämpligt ställe. Tillräckliga skäl att undanta de nu avsedda fallen från avgiftsskyldighet föreligger enligt min mening således inte.

Enligt de i 6 § första stycket 3 intagna bestämmelserna skall särskild avgift utgå bl. a. om någon i strid mot 60 § första stycket BS underlåter att vid utförande av arbete följa fastställda ritningar. Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer framhåller att det under byggnadsarbetenas gång ofta upptäcks att vissa ändringar i förhållande till fastställda ritningar, t. ex. beträffande planlösningen för en byggnad, på ett bättre sätt skulle gagna det framtida nyttjandet. Det praktiska förfaringssättet är då, anför föreningen, att den ansvarige arbetsledaren tar upp ändringsfrågorna med byggnadsinspektören och får klartecken till ändringarna av denne, varefter aktuella ritningar inlämnas till byggnadsnämnden för godkännande i samband med slutbesiktning. Även om de av byggnadsnämnden fastställda ritningarna i sådant fall inte har följts, är det enligt föreningen uppenbart att avgift inte skall utgå.

Enligt min uppfattning innebär ett sådant förfaringssätt som föreningen anger inte underlåtenhet att följa fastställda ritningar. Med uttrycket fastställda ritningar måste i det angivna fallet förstås de ritningar, som byggnadsnämnden godtar i samband med slutbesiktning.

7 §

I 7 § ges bestämmelser om tilläggsavgift. Bestämmelserna är utformade i överensstämmelse med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen. Jämfört med förslaget i promemorian innebär detta dels att kravet på att det utrymme som omfattas av åtgärden skall vara avsett för visst ändamål har tagits bort, dels att den krets av åtgärder som skall omfattas av bestämmelserna har vidgats så att den omfattar även ianspråktagande av byggnad eller del därav för väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden förut har varit använd eller som finns angivet på godkänd ritning.

Av vad jag har anfört i anslutning till 4 § framgår att skyldigheten att

betala byggnadsavgift i princip inträder i och med att det olovliga byggandet påbörjas. I fråga om tilläggsavgift har i promemorian i detta avseende valts en annan lösning. Enligt denna skall avgiftsskyldigheten i princip inträda först när åtgärden har vidtagits. Som motiv för detta anges i promemorian att det inte torde vara möjligt att innan åtgärden har vidtagits bedöma om tilläggsavgift skall utgå, eftersom en förutsättning härför enligt promemorian skall vara att det utrymme som omfattas av åtgärden skall vara avsett för visst ändamål.

På grund av att ändamålsbestämningen nu tas bort saknas enligt min mening anledning att ha någon skillnad i detta avseende mellan byggnadsavgift och tilläggsavgift. Bestämmelserna i 7 § har utformats i överensstämmelse härmed.

Som jag återkommer till i anslutning till 8 § skall tilläggsavgift inte utgå bl. a. om det utrymme som den olovliga åtgärden omfattar inte överstiger 3 m². Tillämpning av dessa bestämmelser torde komma i fråga företrädesvis när det olovliga byggandet består i att en befintlig byggnad till- eller påbyggs. Även om en till- eller påbyggnad om 3 m² på grund av det nu anförda inte skall föranleda att tilläggsavgift utgår, innebär detta inte att det för alla sådana åtgärder som överstiger 3 m² skall tas ut tilläggsavgift. Med till- och påbyggnader torde nämligen förstås åtgärder genom vilka en befintlig byggnad utökas i sidled (tillbyggnad) eller i höjdlid (påbyggnad), med undantag dock för åtgärder av ringa omfattning och betydelse, såsom anordnande av mindre veranda, balkong, blomsterfönster o. d. (Bexelius m. fl.: Byggnadslagstiftningen 5:e uppl. s. 534). Detta innebär att t. ex. vissa tillbyggnader som överstiger 3 m² på grund av sin ringa betydelse kan bli undantagna från tilläggsavgift.

8 §

Utöver det nyss berörda undantaget från tilläggsavgift har i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1.2) föreslagits att befrielse från tilläggsavgift skall inträda bl. a. om det olovligt byggda undanröjs handräckningsvägen, om byggnadsnämnden förelägger ägaren att undanröja det byggda eller om ägaren vidtar rättelse innan frågan om tilläggsavgift har blivit slutligt avgjord. Bestämmelser om detta finns i 8 §.

I 8 § 1 regleras det fallet att det utrymme som avsed med åtgärden inte överstiger 3 m². Hur utrymmets yta skall beräknas avhandlas vid 9 §. Det bör anmärkas att denna undantagsregel inte gäller när den olovliga åtgärden består i att ny byggnad uppförs. Däremot gäller regeln vid rivning.

Haninge kommun framhåller att problemet med upprepad olovlig tillbyggnad på 3 m² per gång inte har observerats. Bestämmelserna bör enligt kommunen därför kompletteras med en regel om att befrielse från avgift inträder endast den första gången en olovlig tillbyggnad sker på varje byggnad. I anledning härav vill jag framhålla att de nu avsedda bestämmelserna skall tillämpas på självständiga åtgärder. Den omständigheten att åtgärden genomförs i etapper, som

var och en underskrider gränsen 3 m², kan inte medföra att befrielse från tilläggsavgift inträder. Om t. ex. en sammanhängande tillbyggnad om 12 m² har uppförts i fyra etapper, var och en om 3 m², skall således tilläggsavgift tas ut för hela tillbyggnaden. Har på en viss byggnad vid två olika tillfällen utförts separata åtgärder som var för sig är mindre än 3 m² men tillsammans överstiger denna gräns, skall däremot tilläggsavgift inte utgå. Detta framgår av den föreslagna bestämmelsen.

I 8 § 4 har tagits in bestämmelser för det fallet att ägaren självant vidtar rättelse. Bestämmelserna har utformats så att avgift inte utgår, om rättelse sker innan fråga om tilläggsavgift har avgjorts genom lagakraftägnade beslut. Här föreligger således en skillnad i förhållande till bestämmelserna i 5 § 1 om befrielse från byggnadsavgift vid frivillig rättelse. Som förutsättning för befrielse från sådan avgift gäller nämligen att rättelsen sker innan frågan om påföljd tas upp vid sammanträde med byggnadsnämnden. Att tilläggsavgift inte skall utgå om rättelsen innebär att bestämmelserna om byggnadslov för rivning av byggnad överträds, framgår av vad jag har anfört i anslutning till 5 § 1.

Av 8 § 5 framgår genom en hänvisning till 5 § 2 att tilläggsavgift inte skall utgå, om byggnad rivs för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom, om rivningen företas med stöd av lag eller annan författning eller om den avser byggnad som till väsentlig del har skadats av eldsvåda eller annan liknande händelse. I specialmotiveringen till 5 § har avgränsningen av dessa fall närmare diskuterats.

9 §

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1.2) har föreslagits att tilläggsavgiften, till skillnad mot förslaget härom i promemorian, skall beräknas på grundval av den våningsyta som åtgärden kan beräknas ha omfattat, och att detta beräkningssätt skall användas för alla fall då tilläggsavgift skall utgå, således även då rivning företas utan byggnadslov.

Några remissinstanser finner bestämmelserna om beräkning av tilläggsavgift oklara. Det bör därför närmare utvecklas hur beräkningen skall gå till.

Vad först gäller uttrycket våningsyta avses därmed den yta i ett plan som begränsas av omgivande ytterväggars utsidor eller av mittlinjer i skiljeväggar. En byggnads våningsyta utgörs i detta sammanhang av den sammanlagda ytan för byggnadens våningar, inklusive källare och inredda vindutrymmen. När det i lagtexten talas om den våningsyta som åtgärden kan beräknas ha omfattat avses därmed, när helt ny byggnad uppförs, byggnadens våningsyta. När det gäller till- eller påbyggnad avses det tillskott i våningsyta som har uppkommit genom åtgärden. Vid inredande eller ianspråktagande för nytt ändamål avses våningsytan av det utrymme som inreds eller tas

i anspråk för det nya ändamålet. Vid rivning av byggnad slutligen avses, liksom vid uppförande av ny byggnad, byggnadens våningsyta.

Av uttrycken kan beräknas ha omfattat torde framgå att någon exakt uppmätning inte behöver företas. I de fall då detta är möjligt skall beräkningen givetvis göras exakt. Det kan emellertid inte uteslutas att sådan beräkning någon gång är utesluten, t. ex. när våningsytan för en redan riven byggnad skall beräknas. Det blir i ett sådant fall nödvändigt att göra en uppskattning med ledning bl. a. av tillgängliga ritningar och uppgifter i fastighetslängden. Det bör emellertid strykas under att beräkningen i sådant fall måste vila på ett tillförlitligt underlag. Någon skönsmässig beräkning får således inte göras. Är det t. ex. osäkert om en riven byggnad har haft två eller tre våningar, skall vid beräkning av våningsytan endast det antal våningar tas med som man med säkerhet kan påstå har funnits.

När åtgärden avser annat än uppförande av ny byggnad skall enligt 8 § 1 tilläggsavgift inte utgå, om det utrymme som omfattas av åtgärden inte överstiger 3 m². I överensstämmelse med vad som har anförts i den allmänna motiveringen föreskrivs i 9 § första stycket att vid beräkning av den yta som skall ligga till grund för tilläggsavgiften i nu avsedda fall skall dras ifrån 3 m². Som förut har nämnts är syftet härmed att motverka att alltför stor skillnad i sammanlagd avgift uppkommer i vissa gränsfall.

Enligt 9 § andra stycket skall tilläggsavgift utgå med 500 kr. för varje kvadratmeter av den yta som avses i första stycket. Härav torde framgå att avgift inte skall utgå för del av kvadratmeter.

Till belysning av de nu berörda bestämmelserna kan anföras följande exempel.

Om det olovligt byggda utgörs av ett fritidshus om 50 m², skall tilläggsavgift utgå med $50 \times 500 = 25\,000$ kr. Om det olovligt byggda utgör en tillbyggnad om 15 m² till ett befintligt bostadshus, skall tilläggsavgift utgå med $(15 - 3) \times 500 = 6\,000$ kr. Om ett garage, som omfattar 20 m², inreds för bostadsändamål utan att byggnadslov erhållits, skall tilläggsavgift utgå med $(20 - 3) \times 500 = 8\,500$ kr. Dessutom skall i samtliga fall betalas byggnadsavgift bestämd på sätt som förut har angetts samt avgift för byggnadslov enligt kommunens byggnadslovstaxa.

10 §

Frågan om val av subjekt för byggnads- och tilläggsavgift har utförligt behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1.2). Bestämmelser i ämnet ges i 10 § första stycket. Enligt dessa skall avgifterna betalas av byggnadens eller anläggningens ägare. Begreppet anläggning används här som beteckning för alla åtgärder som inte berör byggnader. Det omfattar t. ex. cistern, mur, upplag och skylt. Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att det bör klart sägas ut att med ägare avses ägaren vid det tillfälle då frågan om avgift av byggnadsnämnden första gången tas upp till prövning och

att senare överlåtelse saknar betydelse även om besvär anförs och avgiftsfrågan således prövas även av annan instans. Stockholms kommun konstaterar att avgiftsskyldigheten enligt förslaget knyts till den som är ägare av det olovligt byggda när avgiftsfrågan prövas. Har det olovligt byggda överlåtits dessförinnan faller skyldigheten att betala avgift på förvärvaren. Kommunen påpekar att det däremot inte framgår hur man skall se på sådana fall där förvärvaren, sedan han insett den faktiska situationen, med stöd av bestämmelserna i 4 kap. jordabalken, söker få och även får köpet hävt i samband med att avgiftsfrågan prövas. Den tvekan och oklarhet som härvidlag kan uppstå bör enligt kommunen undanröjas.

För egen del anser jag att byggnadsavgift och tilläggsavgift bör påföras den som är ägare när byggnadsnämnden fattar beslut om att påföra avgiften och att växlingar i äganderätten som inträffar därefter inte bör få någon betydelse i frågan. I det av Stockholms kommun anförda exemplet blir det således köparen som påförs avgiften under förutsättning att hävningen kommer till stånd efter beslutet om avgift. Han kan i så fall fordra ersättning av säljaren för detta i samband med hävningen.

I överensstämmelse med förslaget i promemorian har särskilda regler givits för de fall då åtgärden avser rivning av byggnad. Enligt nämnda förslag skall avgift påföras den som ägde byggnaden när rivningen företogs. Stockholms kommun anser att det kan vara tveksamt vem som skall påföras avgift i de fall där ägarbyte inträffar från det rivning påbörjas till dess den slutförs. Rivning kan enligt kommunen av olika skäl komma att dra ut på tiden, och den nye ägaren kan exempelvis fortsätta att anlita avtalad rivningsentreprenör. Kommunen anser det önskvärt att frågan klarläggs. För att någon tvekan inte skall behöva uppstå i nu avsedda fall föreslår jag att avgift skall påföras den som ägde byggnaden när rivningen påbörjades. Bestämmelserna i 10 § första stycket har utformats i enlighet härmed.

I 10 § första stycket tredje punkten har – även här i överensstämmelse med förslaget i promemorian – tagits in bestämmelser om solidariskt ansvar om ägarna är två eller flera.

Enligt vad jag förut har anfört (avsnitt 4.2) skall särskild avgift enligt 6 § påföras den som har gjort sig skyldig till underlåtenheten eller överträdelsen. I detta avseende kan bestämmelserna således sägas motsvara vad som gäller enligt de nuvarande reglerna om straff i 69 § BS. Den skillnaden föreligger emellertid att det för avgiftsskyldighet inte förutsätts uppsåt eller oaktsamhet. Här gäller således detsamma som i fråga om byggnads- och tilläggsavgift.

Bestämmelser om subjektet för den särskilda avgiften ges i 10 § andra stycket. Några remissinstanser påpekar att det mot bakgrund av att uppsåt eller oaktsamhet inte skall krävas är mindre lämpligt att avgiften, som föreslås i promemorian, skall påföras den som har gjort sig skyldig till underlåtenheten eller överträdelsen. Jag finner påpekandet befogat och föreslår

att det i stället föreskrivs att särskild avgift skall påföras den som överträder förbud eller underlåter åtgärd som avses i 6 §.

11 §

I 11 § har tagits in bestämmelser om att avgift får nedsättas eller efterges, om särskilda skäl föreligger. Beträffande innebörden av kravet på särskilda skäl får jag hänvisa till vad som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1.2).

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att nedsättning och eftergift som regel skall få medges endast om byggnadsnämnden tillstyrker det. Av vad jag förut har anfört (avsnitt 4.1.2) torde framgå att jag inte kan dela denna uppfattning. Det förslag som länsstyrelsen för fram innebär i stort sett det samma som att man lägger prövningen också i hithörande fall på byggnadsnämnden. De bedömningar som skall göras när fråga uppkommer om nedsättning eller eftergift kommer att inrymma ställningstaganden till omständigheter som byggnadsnämnden i sin prövning inte har att beakta. Det kan enligt min mening därför ifrågasättas om länsstyrelsen, som är brukligt t. ex. i ärenden om byggnadslov, skall inhämta yttrande från nämnden annat än i sådana fall då rent faktiska förhållanden behöver ytterligare belysas. Jag är i vart fall inte beredd att föreskriva någon skyldighet för länsstyrelsen att inhämta yttrande från nämnden.

Enligt förslaget i promemorian skall fråga om nedsättning eller eftergift prövas av länsstyrelsen efter ansökan. Som kammarrätten i Sundsvall påpekar innebär detta att det vid sidan av det vanliga besvärsförfarandet skapas en särskild ordning för omprövning av påförda avgifter, vilket medför att avgifterna kan bli föremål för omprövning i två omgångar. Enligt kammarrättens uppfattning, som jag i denna fråga delar, bör en annan ordning övervägas. Som en möjlig lösning anför kammarrätten att länsstyrelsen ges möjlighet att, när besvär har anförts, också pröva huruvida avgift, som i och för sig bör påföras, av särskilda skäl kan nedsättas eller efterges. Denna prövning skulle då ske inom det vanliga besvärsinstitutets ram. Ytterligare en möjlighet kan enligt kammarrätten vara att fordra särskild ansökan till länsstyrelsen men föreskriva att ansökan skall ske inom vanlig besvärstid. Om besvär anförts och ansökan görs samtidigt, kan ansökningen och besvären därefter prövas i ett sammanhang.

För egen del förordar jag den först nämnda lösningen, nämligen att fråga om nedsättning och eftergift skall prövas av länsstyrelsen när besvär anförts över byggnadsnämndens beslut. Bestämmelserna i 11 § har utformats i enlighet härmed. Prövning enligt 11 § förutsätter givetvis att yrkande om nedsättning eller eftergift framställs av den betalningsskyldige. Även om bestämmelserna efter denna ändring mera blir av besvärskaraktär och därför kan synas ha en naturlig plats i anslutning till besvärslagarna, anser jag att anknytningen till det avsnitt av lagen som behandlar avgifter är starkare. Bestämmelserna har därför behållits på samma plats som enligt förslaget i promemorian.

I anslutning till det förslag till ändring i NVL som läggs fram i promemorian erinras om att olovligt byggande kan innebära överträdelse både av BS och NVL. Enligt promemorian kan därigenom den situationen tänkas uppstå att byggnadsnämnden i efterhand ger byggnadslov till en olovlig byggnad och tar ut såväl byggnadsavgift som tilläggsavgift men att tillstånd enligt NVL inte meddelas. I en sådan situation kan det som har uppförts utan tillstånd komma att bortskaffas med stöd av bestämmelserna i NVL. Om så sker bör det enligt promemorian anses att sådana särskilda skäl föreligger som gör det möjligt att förordna om eftergift av tilläggsavgiften.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.6) har jag föreslagit att möjlighet till eftergift skall finnas inte bara när det uppförda bortskaffas med stöd av NVL utan också när det sker med stöd av annan författning. Den ordning som jag har föreslagit för prövning av fråga om nedsättning eller eftergift lämpar sig dock inte för dessa fall. Särskilda bestämmelser har därför tagits in i 11 § tredje stycket. Bestämmelserna innebär att länsstyrelsen får pröva fråga om eftergift av tilläggsavgift även efter särskild ansökan, om den åtgärd för vilken avgiften har utgått har blivit undanröjd på grund av bestämmelse i annan författning. Ansökan skall, för att kunna tas upp till prövning, göras inom en månad från det undanröjandet fullbordades.

I promemorian finns i 11 § bestämmelser om inhibition av utmätning för det fall att den betalningsskyldige gör ansökan om nedsättning eller eftergift. Verkställighet av beslut om avgift skall även enligt det förslag som jag lägger fram få ske först när beslutet har vunnit laga kraft. Eftersom de föreslagna bestämmelserna i 11 § tredje stycket kan medföra att fråga om eftergift uppkommer sedan avgiftsbeslutet har vunnit laga kraft, har bestämmelser om inhibition av verkställighet givits i 11 § fjärde stycket.

Straff

12 §

Bestämmelserna om straff i 147 § andra stycket BL har, i överensstämmelse med vad jag förut har anfört (avsnitt 4.2), med viss redaktionell jämkning tagits in i 12 §.

Utöver det i den allmänna motiveringen anmärkta förslaget till ändring av straffbestämmelserna i BL bör erinras om att 136 a § BL efter det att promemorian upprättades har ändrats (SFS 1975:459) så att bestämmelserna om villkor i tillstånd som regeringen meddelar numera finns i paragrafens sjunde stycke. Samtidigt med denna ändring infördes en ny paragraf i BL, 147 a §, med bestämmelser om straff i vissa fall för den som obehörigen yppar yrkeshemlighet m. m. Enligt övergångsbestämmelserna skall paragrafens andra stycke, där straffbestämmelserna finns inskrivna, upphöra att gälla vid utgången av år 1975. Eftersom påföljdslagen avses träda i kraft den 1 juli 1976, har de nyss nämnda straffbestämmelserna inte upptagits i lagförslaget.

Handräckning m. m.

13 §

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.4) har jag i allt väsentligt anslutit mig till promemorians förslag om handräckning. Det innebär att de möjligheter till handräckning som f. n. finns enligt 148 § första stycket BL skall utökas till att omfatta också sådana fall i vilka byggnadsnämnden enligt 70 § första stycket BS kan meddela föreläggande om undanröjande eller ändring av det utförda. De fall då handräckning skall kunna meddelas har angivits i 13 §. I paragrafens första punkt har tagits upp det fallet att åtgärd, till vilken erfordrats byggnadslov, har utförts utan sådant lov. F. n. kan handräckning enligt 148 § första stycket BL meddelas bl. a. om nybyggnad eller annan åtgärd företas i strid mot förbud som har meddelats i eller med stöd av BL. Eftersom nybyggnad kräver byggnadslov, omfattas dessa fall av de i 13 § 1 föreslagna bestämmelserna. Som har berörts i specialmotiveringen till 6 § faller däremot under uttrycken annan åtgärd i 148 § första stycket BL också sådana åtgärder som inte kräver byggnadslov. Möjligheten till handräckning i dessa fall bör behållas, varför de har tagits upp i en särskild punkt, 13 § 2. Enligt 13 § 3 skall handräckning vidare kunna ske, om åtgärd har vidtagits i strid mot godkända ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade eller eljest gällande föreskrifter. För dessa fall gäller i dag enligt 70 § första stycket BS att byggnadsnämnden, om det befinner sig nödigt, kan meddela föreläggande om undanröjande eller ändring av det utförda. I den allmänna motiveringen har jag föreslagit att handräckning skall kunna ske när någon åsidosätter föreläggande att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt BS. Dessa fall har angetts i 13 § 4. I 13 § 5 slutligen har tagits upp de fall då villkor i tillstånd enligt 136 a § BL har åsidosatts. Handräckning i dessa fall kan i dag ske med stöd av 148 § första stycket BL.

Enligt förslaget till 2 § skall byggnadsnämnden, när fall som omfattas av påföljdslagen har inträffat, pröva fråga om påföljd. Har olovligt byggande utförts, skall nämnden som förut har berörts pröva om det byggda kan tillåtas stå kvar eller om rättelse skall vidtas. Finner nämnden rättelse nödvändig, kan detta ske antingen genom att handräckning begärs enligt 13 § 1 eller genom att ägaren, med stöd av bestämmelser som jag strax återkommer till, föreläggs att vidta rättelsen. Finner nämnden att det kan komma i fråga att i efterhand meddela byggnadslov till det olovligt byggda, skall ägaren beredas tillfälle att ansöka om lov. Bestämmelser härom har tagits in i 18 §. Ges inte någon ansökan in och kan frågan om byggnadslov ändå inte prövas, har nämnden enligt vad nyss har sagts att se till att rättelse sker.

Att överexekutor får meddela handräckning innebär inte att byggnadsnämndens begäran härom automatiskt skall följas av handräckning. Överexekutor har att pröva om de i påföljdslagen angivna förutsättningarna fö-

religger. I fall som avses t. ex. i 13 § 1 måste konstateras att åtgärden i fråga kräver byggnadslov och att lov inte har meddelats.

14 §

I 14 § meddelas bestämmelser om ansökan om handräckning. I likhet med några remissinstanser finner jag det lämpligt att i bestämmelserna anges när åklagare skall få göra ansökan. Enligt min mening bör det få ske endast i fall då straff kan komma i fråga, dvs. när handräckningen föranleds av att villkor i tillstånd enligt 136 a § BL har åsidosatts.

I överensstämmelse med vad som gäller enligt 148 § andra stycket BL föreskrivs att kostnad för förrättning får förskjutas av allmänna medel, om allmän åklagare gör ansökan. Jag anser däremot inte att tillräckliga skäl föreligger att som några instanser föreslår öppna motsvarande möjlighet i fall då byggnadsnämnden är sökande.

I enlighet med påpekande av kammarrätten i Sundsvall har sista punkten i paragrafens första stycke utformats så att den i sak stämmer överens med motsvarande bestämmelse i 148 § andra stycket BL.

I den allmänna motiveringen har jag anfört att verkställighet av handräckning bör avbrytas, om ansökan om byggnadslov till den ifrågavarande åtgärden ges in. Bestämmelser härom har tagits in i 14 § andra stycket. De har utformats så att myndighet där saken är anhängig får förordna att verkställighet inte skall äga rum. Någon skyldighet att meddela sådant förordnande bör inte föreligga, eftersom myndigheten bör ha möjlighet att verkställa handräckningen i fall där det är uppenbart att ansökan om byggnadslov har gjorts endast i syfte att förhåla verkställigheten.

15 §

Enligt 70 § första stycket BS kan byggnadsnämnden meddela föreläggande om undanröjande eller ändring utan hinder av att handräckning kan beviljas enligt 148 § BL. Denna valmöjlighet bör bibehållas men utvidgas till att omfatta i princip samtliga fall då handräckning kan komma i fråga. Av naturliga skäl kan den dock inte omfatta fall som avses i 13 § 4, eftersom handräckning där kan meddelas endast om föreläggande har meddelats men inte efterkommit. Bestämmelser om nämndens möjlighet att välja påföljd finns i 15 §. Om byggnadsnämnden i nu avsedda fall förelägger ägaren att vidta rättelse, måste nämnden vara oförhindrad att begära handräckning, om ägaren inte efterkommer föreläggandet. Detta torde även f. n. gälla i fråga om de fall som omfattas av bestämmelserna i 148 § BL. I klarläggande syfte har bestämmelser av denna innebörd tagits in i paragrafen.

I förhållande till motsvarande bestämmelser i promemorian har – i enlighet med påpekande av kammarrätten i Sundsvall – den ändringen företagits att i paragrafens första stycke har föreskrivits att föreläggande skall ange viss tid inom vilken åtgärden skall vara vidtagen.

När byggnadsnämnden meddelar föreläggande om rättelse utan att frågan om byggnadslov dessförinnan har prövats, kan det inträffa att ägaren kommer in med ansökan om lov sedan han har fått del av föreläggandet. Det kan även tänkas inträffa att nämnden vid prövningen av en sådan ansökan finner att byggnadslov kan beviljas och bifaller ansökningen. Detta bör få till följd att föreläggandet förfaller. Det bör vidare leda till att avgiftsfrågan omprövas, eftersom byggnadslovet kan medföra att tilläggsavgift skall utgå. Bestämmelser av den nu angivna innebörden har tagits in i 15 § andra stycket. Där föreskrivs att 7 och 8 § § gäller i tillämpliga delar. Uttrycken i tillämpliga delar är föranlett av att tilläggsavgift enligt 8 § 3 inte avses utgå, om föreläggande om rättelse meddelas. Dessa bestämmelser skall givetvis inte gälla i nu avsedda fall.

Om byggnadslovsansökan, som ges in efter det beslut om föreläggande har meddelats, lämnas utan bifall bör detta i många fall föranleda att den i föreläggandet bestämda tidsfristen förlängs. Föreskrift härom kan lämpligen tas in i avslagsbeslutet i byggnadslovsfrågan. Sådan föreskrift om förlängning av tidsfristen skall på grund av bestämmelserna i 20 § sändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.

16 §

I 70 § andra stycket BS finns bestämmelser om att föreläggande kan meddelas för den som underlåter att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt BS. Som exempel på fall då bestämmelserna kan vara tillämpliga kan anföras att fastighetsägare åsidosätter den i 53 § 1 mom. BS föreskrivna skyldigheten att hålla tomt i vårdat skick. Bestämmelser som i sak överensstämmer med 70 § andra stycket BS har tagits in i 16 §.

Markaryds kommun anför i sitt remissvar att problemet med tomts hållande i vårdat skick helt har förbigåtts i promemorian. Med anledning härav vill jag erinra om att påföljdslagen i detta avseende, till skillnad mot BS, ger möjlighet till tvångsutförande och verkställighet utan att domstolsprövning dessförinnan behöver ske. Bestämmelser om detta finns i 17 § som jag strax kommer in på. Jag vill vidare erinra om mitt förut berörda förslag att handräckning skall kunna meddelas, om föreläggande att utföra arbete som avses i 16 § inte åttlyds. Betydande förbättring av möjligheterna att komma till rätta med de problem kommunen åsyftar får på grund härav antas uppkomma, om påföljdslagen införs.

17 §

I 17 § meddelas bestämmelser om de tvångsmedel som får knytas till föreläggande. Jämfört med gällande bestämmelser i 70 § BS innebär 17 § de förändringarna i sak att förbud att fortsätta byggnadsarbete får förenas med vite, att byggnadsnämnden i fall som avses i 16 § får meddela föreläggande vid äventyr av tvångsutförande och att tvångsutförande får ske utan föregående dom. Ändringarna har avhandlats i den allmänna moti-

veringen (avsnitt 4.4).

På förslag av kammarrätten i Sundsvall har i 17 § andra stycket, utan att någon ändring i sak åsyftas, uttrycken i händelse av tredska och den tredskande utmönstrats. Sistnämnda uttryck har ersatts av uttrycket den försumlige. Därmed åsyftas givetvis den mot vilken föreläggandet har riktats.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att det föreligger risk att byggnadsnämnden under återopande av bestämmelserna om tvångsutförande kan göra sig skyldig till egenmäktigt förfarande i det fall ägaren t. ex. vägrar tillträde när arbetena skall utföras. Länsstyrelsen anser att det för sådana fall bör meddelas bestämmelser om att byggnadsnämnden vid behov äger vända sig till utmätningsman. Jag ansluter mig till förslaget. Bestämmelser om detta har tagits in i 17 § tredje stycket.

Med hänsyn till att förbud att fortsätta byggnadsarbete anses träda i tillämpning omedelbart och utan hinder av anförda besvär, anser Nacka kommun (majoriteten) att i kommentarerna till lagstiftningen bör beröras vad som skall iaktas vid överträdelse av förbud, t. ex. om förnyat vite kan meddelas.

I det föregående har jag föreslagit att i 3 § skall tas in bestämmelser om att förbud att fortsätta byggnadsarbete skall lända till efterrättelse omedelbart. Överträds sådant förbud sedan det har vunnit laga kraft, föreligger förutsättningar att döma ut vite som har satts ut i förbudet. Något hinder att i en sådan situation meddela ett nytt förbud vid högre vite föreligger inte. En förutsättning härför är dock att överträdelsen inte medför att ett nytt förbud skulle sakna grund. Det kan t. ex. inte utfärdas nytt förbud mot att fortsätta rivning av en byggnad sedan denna har jämnats med marken.

I fråga om förbud eller föreläggande, som inte länder till efterrättelse omedelbart, gäller att nytt förbud eller föreläggande inte får meddelas förrän det föregående har vunnit laga kraft eller efter besvär har blivit slutligt fastställt. Det torde däremot inte vara helt klart om detta gäller också i fråga om förbud eller föreläggande som skall lända till efterrättelse omedelbart. Enligt min mening bör särskilda bestämmelser i detta avseende inte meddelas för de förbud som avses i 3 § påföljdslagen, utan frågan bör i stället överlämnas till rättstillämpningen.

18 §

Finner byggnadsnämnden när olovligt byggande har företagits att det kan komma i fråga att godkänna det utförda, skall nämnden som förut har berörts lämna ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om byggnadslov. Bestämmelser för dessa fall meddelas i 18 §. Enligt paragrafens första stycke skall denna skyldighet för nämnden inträda, om det framstår som sannolikt att byggnadslov kan meddelas till åtgärden. Den omständigheten att det olovligt byggda avviker från vad som kan godtas vid en byggnadslovsprövning bör inte medföra att byggnadsnämnden avstår från att bereda ägaren

tillfälle att komma in med ansökan om byggnadslov. Rättelse kan i dessa fall åstadkommas genom att efterföljande byggnadslov förses med villkor att nödvändiga ändringar vidtas. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen till förslaget om ändring i BS. Några bestämmelser om tidsfrist inom vilken ansökan skall göras torde inte behövas. Tiden bör emellertid inte vara längre än vad som erfordras för att upprätta behövliga byggnadslovshandlingar. Under denna tid får byggnadsnämnden givetvis inte besluta om rättelseåtgärd. Särskild föreskrift härom torde inte heller behövas.

Bestämmelserna i 18 § första stycket har i promemoriaförslaget sin motsvarighet i 2 §, där det föreskrivs att nämnden, om det framstår som sannolikt att byggnadslov kan meddelas till åtgärden, får bereda ägaren tillfälle att inom viss tid inge ansökan om byggnadslov. Kammarrätten i Sundsvall anför med anledning av bestämmelserna i promemoriaförslaget att det är mindre lämpligt att som förutsättning för ansökan om byggnadslov ange att det skall framstå som sannolikt att byggnadslov kan meddelas. I detta ligger enligt kammarrätten att nämnden genom att bereda ägaren tillfälle att söka byggnadslov lämnar honom en form av förhandsbesked trots att nämndens kännedom om åtgärdens beskaffenhet då kan vara begränsad. Kammarrätten förordar att ett neutralare uttryckssätt används. Det kan t. ex. anges att ägaren får beredas tillfälle att inge ansökan om byggnadslov, om det föreligger (särskilda) skäl därtill.

Som redan har framgått förordar jag att bestämmelserna i detta avseende utformas på samma sätt som i promemorian. På grund av att nämnden i nu avsedda fall skall ha skyldighet att lämna ägaren tillfälle att ansöka om byggnadslov anser jag nämligen att det på ett klarare sätt än i kammarrättens förslag bör komma till uttryck när denna skyldighet inträder. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen bör det normalt vara möjligt för nämnden att när det olovligt byggda upptäcks bedöma om byggnadslov kan komma i fråga. I något fall kan det givetvis hända att en sådan bedömning blir felaktig och att den som har lämnats tillfälle att ansöka om byggnadslov sedermera får avslag på sin ansökan. De olägenheter som möjligen kan uppkomma i sådana fall anser jag dock inte bör tillmätas någon avgörande betydelse.

I den allmänna motiveringen har jag föreslagit att byggnadsnämnden i vissa fall skall få pröva frågan om byggnadslov utan hinder av att någon ansökan härom inte har gjorts. Det skall kunna ske när tillräckligt underlag för prövningen kan erhållas utan ägarens medverkan. Bestämmelser härom ges i 18 § andra stycket. Enligt dessa skall nämnden vidare ha möjlighet att på ägarens bekostnad låta upprätta ritningar och beskrivningar som behövs för prövningen samt företa i övrigt nödvändiga åtgärder. Förslaget att nämnden skall kunna pröva fråga om byggnadslov utan ansökan medför att ändring måste göras i bestämmelserna om byggnadslov i BS. Jag återkommer till detta längre fram i specialmotiveringen.

Meddelar byggnadsnämnden byggnadslov, skall nämnden samtidigt besluta

ta i fråga om byggnadsavgift och, om förutsättningar härför finns, om tilläggsavgift. Detta skall gälla även för de fall då nämnden med stöd av 18 § andra stycket meddelar byggnadslov utan ansökan därom. I anslutning till 13 § har jag erinrat om att nämnden skall se till att rättelse sker i sådana fall då byggnadslovsansökan inte ges in och förutsättningar att tillämpa 18 § andra stycket inte föreligger. Detta skall givetvis ske även om nämnden lämnar ansökningen utan bifall.

Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.

19 §

Föreläggande som riktar sig mot fastighetsägare, tomträttshavare eller ägare av byggnad på arrendemark föreslås som förut har anförts (avsnitt 4.3) gälla även mot ny ägare eller ny tomträttshavare. Enligt min mening bör inte bara föreläggande utan också förbud enligt 3 § ha sådan verkan.

I 19 § första stycket meddelas bestämmelser om föreläggande eller förbud som riktar sig mot fastighetsägare. Som i det föregående har anförts skall vite som har satts ut i föreläggande inte övergå på ny ägare eller ny tomträttshavare. I stället får byggnadsnämnden sätta ut vite för denne. Bestämmelser här- om finns i 19 § andra stycket. Av bestämmelserna framgår att denna begränsning inte gäller i fråga om föreskrift om tvångsutförande. Sådan föreskrift gäller således även mot ny ägare.

I överensstämmelse med förslaget i den allmänna motiveringen föreskrivs i 19 § tredje stycket att bestämmelserna i första och andra styckena skall äga motsvarande tillämpning när föreläggande riktar sig mot tomträttshavare eller ägare av byggnad på mark upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt.

Anteckning i fastighetsboken m. m.

Som har framgått av det förut anförda (avsnitt 4.3) föreslår jag att även beslut i fråga om föreläggande som avser byggnad på mark upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt skall sändas till inskrivningsmyndigheten. Bestämmelser om myndighetens handläggning av sådana ärenden kan utfärdas av regeringen.

20–22 § §

I 20 § har, i enlighet med förslag i den allmänna motiveringen och i anslutning till 19 §, tagits in bestämmelser om anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken angående föreläggande eller förbud. I paragrafen sägs att beslut i fråga om föreläggande eller förbud genast skall sändas till inskrivningsmyndigheten. Denna åtgärd skall således vidtas så snart det är möjligt och förutsätter inte att beslutet har vunnit laga kraft. Med beslut i fråga om föreläggande avses både beslut att utfärda föreläggande och beslut som innebär att föreläggande undanröjs. Skyldighet att underrätta inskrivningsmyndigheten om beslut att undanröja föreläggande ankommer på beslutsmyndigheten, dvs. normalt på överinstans.

När föreläggande har åtlutts eller förfallit och när anledning inte längre föreligger att upprätthålla förbud, måste även detta komma till uttryck genom

anteckning på sätt som anges i 20 §. Bestämmelser om anteckning i dessa fall finns i 21 §. Byggnadsnämnden är här ensam behörig men också skyldig att göra anmälan till inskrivningsmyndigheten. Det kan tänkas uppkomma fall då byggnadsnämnden och den genom föreläggandet eller förbudet förpliktade har olika uppfattning i frågan om föreläggandet har uppfyllts eller anledning finns att vidmakthålla förbudet. I sådant fall bör den förpliktade ha möjlighet till prövning av frågan om anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. I 22 § har därför tagits in bestämmelser om skyldighet för länsstyrelsen att på ansökan av byggnadens ägare göra anmälan till inskrivningsmyndigheten, när förutsättning för sådan anteckning föreligger.

Kammarrätten i Sundsvall anser att motiven till dessa bestämmelser skulle bättre komma till uttryck om det föreskrivs att länsstyrelsen på ansökan av ägaren skall pröva huruvida ett utfärdat föreläggande har efterkommits. Av den utformning av 22 § som jag föreslår framgår att länsstyrelsen skall göra anmälan till inskrivningsmyndigheten om de i 21 § angivna förutsättningarna föreligger. En sådan utformning torde inte ge anledning till missförstånd. Föreningen Sveriges stadsarkitekter anser att bestämmelserna bör innehålla föreskrift om skyldighet för länsstyrelsen att höra byggnadsnämnden. Enligt min mening ligger det i sakens natur att länsstyrelsen i dessa fall inhämtar yttrande av nämnden. Tillräcklig utredning för frågans prövning torde eljest inte kunna erhållas. Jag anser det emellertid inte påkallat med särskilda bestämmelser härom.

Återkrav m. m.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.1.2) har föreslagits att i påföljdslagen skall tas in bestämmelser om återkrav m. m. i vissa fall när överlåtelse sker av egendom – såväl fast som lös – på vilken har företagits olovligt byggande. Bestämmelser härom meddelas i 23 och 24 §§.

23 §

I 23 § finns bestämmelser om regressrätt för det fall att fast eller lös egendom, på vilken har företagits olovligt byggande övergår på ny ägare och denne därefter påförs byggnadsavgift eller sådan avgift och tilläggsavgift. Regressrätten innebär att den nye ägaren får kräva åter av överlåtaren vad han betalar i avgift. Som förutsättning härför skall gälla dels att åtgärden har vidtagits före överlåtelsen, dels att förvärvaren varken blivit upplyst om åtgärden eller annars känt till eller bort känna till den. Att överlåtaren varit ovetande om åtgärden befriar honom inte från ansvarighet. Även om det vid en kontroll av byggnadslovhandlingarna många gånger kan vara möjligt att bedöma om egendomen har varit föremål för olovlig byggnadsåtgärd och därför avviker från vad dessa handlingar utvisar, skall förvärvaren inte enbart på grund av att han tagit del av dessa handlingar anses ha blivit uppmärksammas på åtgärden och således anses ha känt till den vid förvärvet. I princip skall krävas att överlåtaren har upplyst förvärvaren

om åtgärden eller att det är uppenbart att olovligt byggande har förekommit, t. ex., när en större tillbyggnad har företagits på ett hus och överlåtaren inte kan visa att byggnadslov till detta har meddelats.

Bestämmelserna om preskription i 27 § medför att den principiella upplysningsplikt som nu har berörts inte omfattar åtgärder som har blivit påbörjade längre tid tillbaka än tio år. På grund av att reglerna om avgifter enligt förslaget till övergångsbestämmelser inte skall vara tillämpliga på åtgärder som har påbörjats före den 1 juli 1976, faller även sådana åtgärder utanför upplysningsplikten enligt 23 §.

Enligt 23 § andra stycket skall bestämmelserna i första stycket äga motsvarande tillämpning, när någon har utgivit betalning på grund av återkrav. Det innebär således att, om överlåtaren blir tvungen att ersätta förvärvaren för vad denne har betalat i avgift och överlåtaren inte har utfört det olovliga byggandet, kan han vända sig mot den, från vilken han förvärvade egendomen, med krav på ersättning för vad han har betalat.

I överensstämmelse med förslaget i den allmänna motiveringen föreskrivs i 23 § tredje stycket att talan om återkrav skall prövas av domstol. Där föreskrivs också en tidsfrist för talan om återkrav. Tidsfristen har bestämts till ett år från det avgiften betalades. I fall då paragrafens andra stycke är tillämpligt räknas tiden från det betalning på grund av återkravet gjordes. Iakttagas inte tidsfristen är rätten till talan förlorad.

Enligt 17 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken äger dom, sedan tid för talan har utgått, rättskraft, såvitt därigenom har avgjorts den sak varom talan väckts. Enligt paragrafens tredje stycke får fråga som sålunda har avgjorts inte ånyo tas upp till prövning. Dessa bestämmelser torde kunna medföra att den som för talan om återkrav enligt 23 § första stycket kan, om han därefter av annan orsak vill föra talan med anledning av överlåtelsen, få sin talan härom avvisad. För att någon osäkerhet i detta avseende inte skall råda föreskrivs i 23 § fjärde stycket att talan om återkrav inte skall utgöra hinder mot att annan talan med anledning av förvärvet av egendomen tas upp till prövning.

24 §

I 24 § meddelas bestämmelser för sådana fall då det olovligt byggda skall undanröjas, antingen genom handräckning eller genom ägarens försorg på grund av föreläggande därom. I paragrafen uttrycks detta på så sätt att rättelse i det utförda skall vidtas på grund av beslut enligt denna lag.

Även enligt 24 § gäller i princip att ägaren har skyldighet att vid överlåtelsen upplysa om den olovliga åtgärden. Om överlåtaren själv inte känner till den, fritar det honom inte heller i de fall som avses i denna paragraf från ansvarighet. Kände förvärvaren till åtgärden eller borde han ha känt till den, skall överlåtaren dock vara fri från ansvar. I motiveringen till 23 § har som exempel på fall, då förvärvaren bort inse att olovligt byggande

förekommit, ansetts att en större tillbyggnad har företagits på ett hus och överlåtaren inte kan visa att byggnadslov till detta har meddelats. När det gäller fall enligt 24 § kan som ytterligare exempel på omständigheter, som får anses ge förvärvaren kännedom om åtgärden, anföras att det i fastighetsboken eller tomträttsboken har gjorts anteckning om föreläggande att vidta den ifrågavarande rättelsen och att anteckningen har införts vid sådan tidpunkt att förvärvaren haft möjlighet att ta del av den vid förvärvet.

Fattas beslut om rättelse och förvärvaren inte har blivit upplyst om den olovliga åtgärden eller eljest känt till eller bort känna till den, skall enligt 24 § bestämmelserna i 4 kap. 12 § JB äga motsvarande tillämpning. Det innebär att förvärvaren får göra avdrag på köpeskillingen eller häva överlåtelsen. Han har dessutom rätt till ersättning för skada. Är skadan av ringa betydelse, får hävning ske endast om överlåtaren har förfarit svikligt. Här kommer således att gälla samma regler som för det i 4 kap. 18 § JB avsedda fallet att offentlig myndighets beslut medför att köpare inte har förvärvat den rådighet över fastigheten som han vid köpet hade skäl att förutsätta. Det bör ånyo påpekas att 24 § gäller både fast och lös egendom.

Av hänvisningen till 4 kap. 12 § JB torde följa att prövning av fråga som avses i 24 § skall ankomma på domstol. Särskilda bestämmelser om detta har därför inte ansetts nödvändiga. Inte heller har det ansetts påkallat att i 24 § ta in bestämmelser motsvarande dem i 23 § sista stycket. Vad som i sådant avseende anses gälla i fråga om talan enligt 4 kap. 12 § JB bör gälla också talan som grundas på 24 § påföljdslagen.

Övriga bestämmelser

25 §

Genom bestämmelserna i 25 § ges byggnadsnämnden och dess tjänstemän rätt att för erforderlig besiktning skaffa sig tillträde till fastighet, byggnad och annan anläggning. I promemorian föreslås vitesföreläggande som medel för att nämnden skall kunna utöva tillträdesrätten. Som några remissinstanser påpekar kan besvär anföras över sådana förelägganden och förseningar därigenom uppstå i nämndens kontrollverksamhet. I anslutning till 17 § har jag föreslagit att byggnadsnämnden skall ha möjlighet till biträde av utmättningsman, när nämnden hindras att verkställa tvångsutförande. Jag föreslår att sådant biträde skall kunna erhållas också i nu avsedda fall. Bestämmelser härom har tagits in i 25 § sista punkten.

26 §

I 26 § finns bestämmelser om fördelningen mellan staten och kommunen av avgifter enligt påföljdslagen. I överensstämmelse med vad tidigare har föreslagits (avsnitt 4.5) innebär bestämmelserna att byggnadsavgift tillfaller kommunen, medan särskild avgift och tilläggsavgift tillfaller staten.

27 §

Enligt förslaget i promemorian skall avgift inte få påföras, om det när frågan om avgift prövas hos byggnadsnämnden har förflutit mer än tio år från det skyldighet att betala avgiften inträdde. Förslaget innebär alltså att endast avgifterna preskriberas, däremot inte möjligheterna att begära handräckning eller att utfärda föreläggande om rättelse. I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.6) har jag föreslagit att preskription skall inträda även i dessa hänseenden. Bestämmelserna i 27 § första stycket har utformats i enlighet härmed.

Några remissinstanser, däribland Sveriges kommunala förvaltningsjurister, anser att preskriptionstiden inte kan anknytas till tidpunkten för betalningsskyldighetens inträde, eftersom det innan avgiftsfrågan prövas inte heller föreligger någon skyldighet att betala avgift. Även jag anser att bestämmelserna bör ändras på denna punkt och föreslår att tiden skall räknas från det den olovliga åtgärden påbörjades.

I 27 § första stycket har givits bestämmelser om preskription av påföljderna byggnadsavgift, tilläggsavgift, handräckning enligt 13 § 1–3 och 5 samt föreläggande om rättelse enligt 15 § första stycket. De föreslagna bestämmelserna riktar sig således inte bara till byggnadsnämnden utan också till överexekutor. Om handräckning skall kunna meddelas, måste överexekutor finna det utrett att det när frågan om påföljd togs upp av byggnadsnämnden inte hade förflutit mer än tio år från det åtgärden påbörjades.

Bestämmelserna i 27 § första stycket omfattar inte föreläggande enligt 16 § och handräckning enligt 13 § 4, dvs. de påföljder som kan inträda när någon underlåter att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt BS. Det saknas nämligen enligt min uppfattning skäl att låta preskription inträda också i dessa fall.

Preskriptionstiden enligt förslaget i promemorian gäller inte bara byggnadsavgift och tilläggsavgift utan också särskild avgift. Även om någon erinran mot förslaget såvitt avser särskild avgift inte har framförts, anser jag med hänsyn till arten av de överträdelser som det här är fråga om att tio år är en alltför lång tid. Jag föreslår att preskriptionstiden för särskild avgift bestäms till tre år. I 27 § andra stycket har tagits in bestämmelser om detta.

Det bör anmärkas att uttrycken fråga om påföljd har samma innebörd som i 5 §.

I fråga om sådana överträdelser för vilka kan ådömas straff enligt 12 § gäller bestämmelserna i 35 kap. brottsbalken om bortfallande av påföljd. Det har inte ansetts nödvändigt att ta in någon erinran om detta i 27 §.

28 och 29 §§

I 28 och 29 §§ meddelas bestämmelser om betalning och indrivning av avgifter enligt påföljdslagen. Bestämmelserna avviker från förslaget i pro-

memorian. Enligt detta skall de avgifter som skall tillkomma staten indrivas genom utmätningsmannens försorg i samma ordning som skatt. I fråga om byggnadsavgift däremot skall det ankomma på kommunen själv att se till att avgiften blir indriven. I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.5) har föreslagits att även byggnadsavgiften skall indrivas i samma ordning som skatt.

Om annat inte föreskrivs torde avgift vara förfallen till betalning, när beslutet därom vinner laga kraft. Med tanke på att avgifterna kan komma att uppgå till jämförelsevis höga belopp är detta en alltför kort betalningstid. I 28 § första stycket har därför föreskrivits att avgift skall betalas inom två månader från det beslutet om avgift har vunnit laga kraft. Praktiska skäl talar för att betalning sker till den utmätningsman som i händelse av bristande betalning skall ombesörja indrivning, dvs. utmätningsmannen i den ort där den betalningsskyldige är bosatt. Bestämmelser om detta har också tagits in i paragrafens första stycke. Enligt styckets andra punkt skall i avgiftsbeslutet erinras om de nu berörda bestämmelserna.

I 28 § andra stycket föreskrivs att beslutet skall sändas till utmätningsmannen sedan det har vunnit laga kraft. Skall flera personer på grund av de i 10 § första stycket föreslagna bestämmelserna solidariskt svara för avgiften, kan det om de betalningsskyldiga inte är bosatta på samma plats bli nödvändigt att sända beslutet till flera utmätningsmän.

Betalas inte avgift i rätt tid, skall som har nämnts indrivning kunna ske i den ordning som enligt uppbördslagen gäller för indrivning av skatt. Bestämmelser härom finns i 29 § första stycket. Någon särskild framställning om indrivning behöver inte göras. Det är tillräckligt att betalningstiden har gått till ända utan att betalning har skett. Av 59 § första stycket uppbördslagen jämfört med 60 § 4 mom. andra stycket samma lag följer att utmätning, men inte införsel, får användas vid indrivningen. Jag vill erinra om att särskilda bestämmelser om indrivning finns även på andra håll, bl. a. i uppbördsrättsföreläsningen (1967:626, omtryckt 1974:854) och i utredningsrättsföreläsningen (1971:1098).

Enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen utgår restavgift när någon har underlåtit att betala in skatt i föreskriven tid och ordning. Restavgiften utgör fyra procent av den del av skatten som inte har betalats. Enligt förslaget i promemorian skall restavgift inte utgå vid indrivning av tilläggsavgift och särskild avgift. Syftet med förslaget anges vara att undvika skillnad i detta avseende mellan avgifter som skall tillfalla staten och sådana som skall utgå till kommunen. Det förslag som nu läggs fram innebär som redan har nämnts att enhetliga regler om indrivning skall gälla för alla avgifter. Därmed saknas enligt min mening anledning att göra avsteg från vad som normalt gäller när fordringar indrivs i samma ordning som skatt. Bestämmelserna om restavgift bör således bli tillämpliga. Första stycket i 29 § har utformats i enlighet härmed.

I sådana fall då både byggnadsavgift och tilläggsavgift skall betalas kan

problem tänkas uppkomma i fråga om fördelningen mellan staten och kommunen av influtna medel, när dessa inte räcker till att betala hela den sammanlagda fordringen på avgift. För dessa fall har i 29 § andra stycket tagits in bestämmelser om att, vid fördelning mellan staten och kommunen, medel i första hand skall avsättas för kommunens fordran.

30 §

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.6) föreslagit att fråga om utdömande av vite som föreläggs med stöd av påföljdslagen skall prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Bestämmelser som utsäger detta torde inte behövas. Förslaget att utdömt vite inte skall kunna förvandlas måste däremot föranleda uttryckliga regler. Sådana har givits i 30 §.

31 §

I 31 § första stycket har föreskrivits att talan mot byggnadsnämndens beslut i fråga som avses i påföljdslagen skall föras hos länsstyrelsen. Denna ordning stämmer överens med vad som f. n. gäller beträffande fullföljd mot beslut som avser fråga om byggnadslov. Det bör påpekas att inte alla beslut av byggnadsnämnden kan överklagas. Enligt allmänna regler torde sålunda talan inte få föras mot beslut att begära handräckning. I sådant fall får talan i stället föras mot överexekutors beslut enligt bestämmelserna härom i utsökningsslagen.

Enligt 31 § andra stycket skall talan om länsstyrelsens beslut i besvärsmål föras hos kammarrätten. Som har anförts i anslutning till 11 § skall fråga om nedsättning eller eftergift prövas av länsstyrelsen efter besvär över byggnadsnämndens avgiftsbeslut. Undantag från denna ordning har emellertid föreskrivits i 11 § tredje stycket, enligt vilket fråga om eftergift i vissa fall skall få prövas av länsstyrelsen efter ansökan. I 31 § andra stycket har särskild bestämmelse tagits in beträffande talan mot länsstyrelsens beslut i sådan fråga och i fråga om anmälan som länsstyrelsen tar upp enligt 22 §. Även i dessa fall fullföljs talan i kammarrätten. Mot kammarrättens beslut får talan föras hos regeringsrätten. Enligt 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) krävs emellertid för att besvären skall tas upp till prövning att regeringsrätten meddelar prövningstillstånd.

Av 12 § andra stycket förvaltningslagen och 7 § förvaltningsprocesslagen följer att besvärstiden är tre veckor räknat från den dag klaganden fick del av beslutet.

Om besvär anföras över byggnadsnämndens beslut i fall då rättelse skall ske, bör enligt JK prövningen i överinstans företas med största skyndsamhet på samma sätt som f. n. sker när det gäller besvär hos allmän domstol över beslut av överexekutor. Liknande synpunkter anför också Tyresö och Värmdö (majoriteten) kommuner. Även enligt min uppfattning bör besvärss-

mål som avser föreläggande om rättelse handläggas med förtur. Det bör emellertid gälla även mål om förbud att fortsätta byggnadsarbete. En crinran härom har tagits in i 31 § tredje stycket.

32 §

I vissa fall kan det inträffa att olovligt byggande företas på egendom, till vilken äganderätten på grund av testamentariskt förordnande är svävande. Jag anser att den som innehar egendomen därvid bör jämföras med ägare. Bestämmelser av motsvarande innebörd finns i bl. a. 3 § anläggningslagen (1973:1149). Vad jag nu har föreslagit innebär bl. a. att byggnadsavgift och tilläggsavgift skall påföras innehavaren i stället för ägaren. Bestämmelser för nu avsedda fall har tagits in i 32 §. Av bestämmelserna följer att innehavaren inte skall anses som ägare när det gäller tillämpningen av 19 och 22 §§. Föreläggande för innehavaren skall av naturliga skäl inte gälla mot ny ägare och inte heller antecknas i fastighetsboken eller tomt-rättsboken.

Vad som har föreslagits bör gälla även när någon innehar fastighet under ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt. Eftersom dessa rättsinstitut är under avveckling bör bestämmelserna härom tas upp bland övergångsbestämmelserna. Med ständig besittningsrätt åsyftas både sådan besittningsrätt som enligt lag är att hänföra till fast egendom och annan ständig besittningsrätt, bl. a. stadgad äborätt.

Övergångsbestämmelser

Som har framgått av det förut anförda (avsnitt 4.6) ansluter jag mig till förslaget i promemorian att påföljdslagen skall träda i kraft den 1 juli 1976. Jag har vidare föreslagit att i princip alla påföljdsbestämmelser som rör annat än avgift skall få tillämpas också på åtgärd som har vidtagits före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelserna har utformats i enlighet härmed. Det innebär bl. a. att handräckning utan föregående domstolsprövning kommer att kunna ske i betydligt större utsträckning än f. n. Det innebär också att föreläggande som utfärdas med stöd av påföljdslagen blir gällande mot ny ägare av den egendom som omfattas av föreläggandet. Denna effekt inträder däremot inte i fråga om förelägganden som vid ikraftträdandet har meddelats enligt äldre bestämmelser, dvs. enligt BS. I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen har punkt 2 i övergångsbestämmelserna utformats så att preskriptionsreglerna i 27 §, såvitt gäller annat än avgifter, blir tillämpliga på åtgärder som har vidtagits före ikraftträdandet. Handräckning och föreläggande får således inte beslutas i fråga om åtgärd som har företagits före ikraftträdandet, om det när frågan om påföljd tas upp av byggnadsnämnden har förflutit mer än tio år från det åtgärden påbörjades.

I punkt 3 av övergångsbestämmelserna regleras dels de fall där särskild avgift enligt 6 § skall utgå, dels fall som omfattas av straffbestämmelserna i 12 §. Bestämmelserna innebär att 6 och 12 §§ skall tillämpas endast i fråga om överträdelse som har begåtts efter ikraftträdandet.

Punkt 4 avhandlar de föreslagna bestämmelserna om återkrav m. m. i 23 och 24 §§. Det kan enligt min mening inte komma i fråga att tillämpa dessa i andra fall än då överlåtelsen har ägt rum efter ikraftträdandet. Punkt 4 har utformats i enlighet härmed.

I motiveringen till 32 § har föreslagits att vid tillämpningen av 10 § första stycket samt 15 och 18 §§ som ägare skall anses även den som innehar egendom med ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt. I överensstämmelse med vad jag därvid anförde har bestämmelser härom tagits upp under punkt 5 i övergångsbestämmelserna.

Enligt kammarkollegiet kan det uppkomma svårigheter när det gäller att bestämma den tidpunkt när en åtgärd har påbörjats resp. fullbordats. Kollegiet ifrågasätter hur t. ex. ett sådant fall skall bedömas då smygkon-torisering har skett successivt. Föreningen Sveriges stadsarkitekter anser att bevisskyldigheten rörande frågan när ett olovligt byggnadsföretag har påbörjats eller när förseelse har begåtts bör ligga på den som äger det olovligt utförda resp. den som begått förseelsen.

Jag är medveten om att det kan uppkomma problem av den art som kollegiet och föreningen åsyftar. Jag håller emellertid för troligt att det blir fråga om övergångsföreteelser som efter någon tid försvinner. Några generella regler om hur problemen skall lösas kan givetvis inte ställas upp. Det måste ske med hänsyn tagen till omständigheterna i varje särskilt fall.

Vad gäller föreningens förslag om bevisskyldigheten beträffande tidpunkten för påbörjandet av olovligt byggnadsföretag m. m., har jag i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.6) i anslutning till behandlingen av preskriptionsfrågan, motsatt mig ett förslag av samma innebörd. Jag är inte heller i detta sammanhang beredd att ansluta mig till den föreslagna bevisregeln.

6.2 Förslaget till lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)

När påföljdslagen träder i kraft blir bestämmelserna om straff och hand-räckning i 147 och 148 §§ BL överflödiga. De bör därför upphöra att gälla. I 147 § har emellertid tagits in en erinran av innebörd att bestämmelser om påföljd för överträdelse av BL eller föreskrift som har meddelats med stöd av BL finns i påföljdslagen. Samtidigt har rubriken närmast före 147 § ändrats.

I överensstämmelse med vad jag nyss har anförts föreskrivs i övergångsbe-stämmelserna bl. a. att äldre bestämmelser om straff skall tillämpas i fråga om gärning som har företagits före ikraftträdandet. Med anledning av förslaget till övergångsbestämmelser i promemorian, vilka i denna del överens-

stämmer i sak med förevarande förslag, ifrågasätter länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län, om inte bestämmelserna kan ge upphov till viss tveksamhet på grund av stadgandet i 5 § lagen om införande av brottsbalken. Eftersom förslaget till påföljdslag formellt innebär en total avkriminalisering, kan enligt myndigheten viss tveksamhet uppkomma hur fall av olovligt byggande, som har skett före lagens ikraftträdande men som därefter kommer under domstols prövning, skall bedömas.

Enligt 5 § andra stycket lagen (1964:163, ändrad senast 1970:315) om införande av brottsbalken skall straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, skall den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Enligt de nu föreslagna övergångsbestämmelserna skall som redan har nämnts äldre bestämmelser om straff tillämpas i fråga om gärning som har företagits före ikraftträdandet. Det innebär t. ex. att den som före den 1 juli 1976 företar nybyggnad i strid mot förbud i BL eller river byggnad inom område där rivningsförbud enligt 35 a § BL råder kan dömas till straff för detta. Däremot kan han inte åläggas att betala avgift enligt påföljdslagen. Med den föreslagna utformningen av övergångsbestämmelserna behöver det enligt min mening inte uppkomma någon tvekan i fråga om bedömningen av de fall som länsåklagarmyndigheten tar upp.

6.3 Förslaget till lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)

55 § 1 mom.

Enligt 55 § 1 mom. första stycket BS skall ansökan om byggnadslov göras skriftligen hos byggnadsnämnden. I 18 § andra stycket förslaget till påföljdslag ges nämnden möjlighet att i vissa fall pröva fråga om byggnadslov utan ansökan. Detta bör lämpligen komma till uttryck också i BS. I 55 § 1 mom. första stycket BS har därför tagits in en erinran om dessa bestämmelser i påföljdslagen.

58 § 2 mom.

I promemorian föreslås att byggnadsnämnden, när byggnadslov meddelas i efterhand, skall som villkor för lovet kunna föreskriva skyldighet för sökanden att vidta de ändringar av det uppförda som kan vara nödvändiga. Eftersom det enligt promemorian torde vara tveksamt om nuvarande bestämmelser ger nämnden denna möjlighet föreslås att i 58 § 2 mom. BS tas in ett tredje stycke med bemyndigande att förena byggnadslov med sådant villkor. Jag ansluter mig till förslaget, som inte har mött någon erinran under remissbehandlingen. I överensstämmelse med vad som gäller enligt 58 § 2 mom. första stycket har föreskrivits att i beslutet skall anges tid

inom vilken villkoret skall vara fullgjort. Sker inte sådan fullgörelse, skall byggnadsnämnden enligt 2 § förslaget till påföljdslag pröva fråga om påföljd för detta.

68 §

Påföljdslagen är avsedd att ersätta bl. a. bestämmelserna i 6 kap. BS om ansvar, vitesföreläggande m. m. Dessa bestämmelser – 68–70 §§ – skall således upphöra att gälla när lagen träder i kraft. I likhet med vad som har föreslagits beträffande BL bör emellertid finnas en erinran om att bestämmelser om påföljd för överträdelse av BS eller föreskrift som har meddelats med stöd av BS finns i påföljdslagen. En sådan erinran har tagits in i 68 §. Samtidigt föreslås att rubriken till 6 kap. ändras.

Föreningen Sveriges stadsarkitekter anser att 68 § andra stycket, som ålägger byggnadsnämnden att förbjuda vissa farliga byggnadsarbeten, i någon form bör stå kvar i BS. Bestämmelserna har enligt föreningen att göra inte bara med olovligt byggande utan med byggande i allmänhet.

Påföljdslagen innehåller bestämmelser om överträdelse av BL och BS eller av föreskrift som har meddelats med stöd av dessa författningar. Lagen avser således inte bara olovligt byggande utan åsidosättande över huvud taget av bl. a. BS. Uppkommer till följd av byggnadsarbete sådana faror som åsyftas i 68 § andra stycket BS, måste detta bero på att bestämmelserna i 60 § BS om försiktighetsåtgärder m. m. i samband med byggnadsarbete har blivit åsidosatta. Enligt min mening har bestämmelserna i 68 § andra stycket på grund härav sin naturliga plats i påföljdslagen. Jag ansluter mig därför inte till föreningens förslag.

71 § 2 mom. m. m.

I 71 § 2 mom. andra stycket BS finns bestämmelser om bl. a. fullföljd av talan mot länsstyrelses beslut om förbud eller föreläggande enligt 6 kap. I överensstämmelse med vad jag förut har anfört föreslås att dessa bestämmelser upphävs.

Övergångsbestämmelserna har utformats på samma sätt som i förslaget till lag om ändring i BL. Ikraftträdandet föreslås således ske den 1 juli 1976. Som har föreslagits i det föregående (avsnitt 4.6) skall påföljdslagens bestämmelser om bl. a. handräckning och föreläggande tillämpas även i fråga om åtgärd som har vidtagits före den 1 juli 1976. Detta framgår av övergångsbestämmelserna till påföljdslagen.

7 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.,
2. lag om ändring i byggnadslagen (1947:385),
3. lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612).

8 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Förslag till lagstiftning om påföljder vid olovligt byggande (Ds B 1975:3)

1 Inledning

En grundläggande princip i den svenska byggnadslagstiftningen är att det tillkommer samhället – i första hand företrätt av kommunen – att bestämma var bebyggelse får komma till stånd. Detta samhällets s. k. planmonopol gällde ursprungligen endast bebyggelseutvecklingen i tätorterna. Även glesbebyggelseutvecklingen kunde dock i viss utsträckning påverkas genom utomplansbestämmelser. Efter hand ökade emellertid behoven att kunna kontrollera denna utveckling. Glesbebyggelsen medförde nämligen stora problem, särskilt inom de områden där exploateringstrycket var starkast, genom att den ofta hindrade planering på lång sikt för en ändamålsenlig markanvändning och genom att den i många fall innebar ett slöseri med mark och naturvärden. Med anledning härav föreslogs i prop. 1971:118 åtgärder för att minska olägenheterna med glesbebyggelseutvecklingen. Bl. a. justerades definitionen på tätbebyggelse så att den fick en mera framåt-syftande verkan och dessutom utvidgades byggnadslovsplikten – som tidigare hade varit begränsad till planområden – till att omfatta hela landet. De författningsändringar som föranleddes härav trädde i kraft den 1 januari 1972. Strävandena att stärka samhällets kontroll över marken fullföljdes genom riksdagens beslut år 1972 angående den fysiska riksplaneringen (prop. 1972:111, CU 35, rskr 348). Därigenom underkastades all bebyggelse, dvs. även glesbebyggelse, kravet på att den måste föregås av en planmässig prövning. Beträffande glesbebyggelse kan denna prövning ske i samband med byggnadslovsprövningen.

Även om det sålunda successivt har skett en förstärkning av samhällets möjligheter att styra bebyggelsen och byggnadslovsprövningens innebörd har vidgats har någon motsvarande förstärkning inte ägt rum i fråga om möjligheterna att komma till rätta med det olovliga byggande som förekommer på många håll i landet. Frågan har aktualiserats bl. a. i samband med remissbehandlingen av bygglagutredningens betänkande Markanvändning och byggande (SOU 1974:21). Ett mycket stort antal remissinstanser, framför allt kommuner, framhåller det nödvändiga i att frågan snabbt får en lösning. I många kommuner utgör det olovliga byggandet uppenbarligen ett stort problem.

I enlighet med uttalande av departementschefen i prop. 1974:150 (s. 391) angående riktlinjer för bostadspolitiken m. m. har en bearbetning av bygglagutredningens betänkande och av remissyttrandena påbörjats inom bo-

stadsdepartementet. Arbetet avses utmynna i förslag till en ny markanvändnings- och byggnadslagstiftning. Remissinstansernas nu berörda uttalanden i fråga om det olovliga byggandet visar emellertid att det inte är möjligt att vänta med en behandling av denna fråga till dess att lagförslagen i dess helhet läggs fram. Frågan bör därför tas upp särskilt. I denna promemoria läggs fram förslag till ändringar i byggnadslagstiftningen som syftar till att göra det möjligt för kommunerna att på ett effektivare och mera enhetligt sätt än i dag komma till rätta med problemet.

2 Gällande ordning

2.1 Byggnadslagen och byggnadsstadgan

Byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1972:775, ändrad senast 1973:1085) (BL) och byggnadsstadgan (1959:612, omtryckt 1972:776, ändrad senast 1974:945) (BS) är i likhet med annan byggnadsreglerande lagstiftning försedd med påföljder av både straffrättslig och administrativ karaktär. Den som bygger i strid mot BL eller BS kan sålunda både bli dömd till straff och bli tvingad att själv undanröja eller bekosta undanröjandet av det olagligt byggda.

Byggnadsnämndens roll i byggandet anges i de inledande bestämmelserna i BL och BS. Enligt 7 § BL skall nämnden sålunda utöva det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten. Denna nämndens uppgift framhålls också i 1 § första stycket BS. I paragrafens andra stycke, där uppgiften preciserar närmare framhålls bl. a. att det åligger nämnden särskilt

att med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess omgivning, ombesörja utredningar rörande planläggning, fastighetsbildning och byggnadsväsen samt i dessa ämnen upprätta de förslag och göra de framställningar som finnes påkallade,

att lämna allmänheten råd och upplysningar i planlägnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor samt

att övervaka efterlevnaden av BL, BS och övriga föreskrifter angående byggandet.

Som bakgrund till framställningen skall här inledningsvis lämnas en redogörelse för bebyggelsereglerande bestämmelser i BL och BS.

2.1.1 Bebyggelsereglerande bestämmelser i BL och BS

Enligt 1 § första stycket BL skall marks användning för bebyggelse föregås av planläggning i den omfattning som stadgas i lagen. Enligt paragrafens andra stycke fordras lov till byggande (byggnadslov) i den omfattning regeringen bestämmer. Närmare bestämmelser om byggande och om byggnadslov finns i BS.

De planinstitut BL anvisar framgår av 2 och 3 §§. Enligt 2 § anges grunddragen för marks användning inom kommun i generalplan. Närmare reglering av bebyggelsen sker genom stadsplan eller byggnadsplan. Byggnadsverksamheten inom område som inte ingår i detaljplan – dvs. stadsplan eller byggnadsplan – regleras genom utomplansbestämmelser. För samordning av flera kommuners planläggning upprättas regionplan (3 §), som i likhet med generalplan är avsedd för översiktlig planläggning.

För att mark skall få användas till bebyggelse förutsätts att den prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet (5 § andra stycket BL). Lämplighetsprövningen skall företas i samband med planläggning enligt BL men kan i fråga om annat än tätbebyggelse ske även i samband med prövning av ansökan om byggnadslov. Med tätbebyggelse avses enligt 6 § BL sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör eller kan väntas nödvändiggöra särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov. Annan bebyggelse kallas glesbebyggelse. Av 56 § 1 mom. fjärde stycket BS följer att kravet på planläggning som förutsättning för tätbebyggelse innebär ett principiellt krav på stadsplan eller byggnadsplan (jfr 87 § BL).

Med undantag av regionplanen har planinstituterna i BL bl. a. den rättsverkan att nybyggnad inte får ske i strid mot fastställd plan.

Vad som skall förstås med nybyggnad anges i 75 § BS. Hit hänförs

1. uppförande av helt ny byggnad,
2. till- eller påbyggnad av förut befintlig byggnad,
3. ombyggnad eller annan ändring med avseende på byggnads yttre eller inre utförande av så genomgripande beskaffenhet, att den kan anses jämförlig med ombyggnad,
4. byggnads inredande helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd,
5. sådan förändring av byggnad, som medför att byggnaden kommer att strida mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, samt
6. annan förändring av byggnad, vilken i befintligt skick strider mot plan eller bestämmelser som nyss sagts, såvida ej fråga är om bostadsbyggnad med högst två bostadslägenheter eller därtill hörande uthus.

I 75 § BS anges dock att som nybyggnad inte skall räknas anordnande av värmeledning eller vattenklosett eller andra hygieniska förbättringar i befintlig byggnad som, även utan sådan anordning, måste antas komma att stå kvar under längre tid.

Regionplan

Regionplan skall enligt 126 § BL upprättas, om för två eller flera kommuner gemensam planläggning bör ske beträffande grunddragen för markens användning såsom i fråga om viktigare trafikleder, flygplats, områden för tätbebyggelse och områden för friluftsliv samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Beträffande regionplan gäller bl. a. att den skall tjäna till

ledning vid upprättande av generalplan, stadsplan och byggnadsplan men även eljest vid reglering av bebyggelsen eller användningen i övrigt av mark inom planområdet (134 § BL). Någon rättsverkan i form av nybyggnadsförbud har planen som nämnts dock inte.

Generalplan

Generalplan skall enligt 9 § BL upprättas genom kommunens försorg i den mån det behövs till ledning för närmare planläggning beträffande kommunens ordnande och bebyggande. Planen skall ange grunddragen för markens användning till olika ändamål, t. ex. till tätbebyggelse, friluftsliv, viktigare trafikleder och andra allmänna platser. I generalplan kan också mark, som vid planläggningen befinns vara lämpad för bebyggelse, tills vidare undantas från bebyggelse eller från viss bebyggelse, om det behövs för kommunens ändamålsenliga ordnande. Ett sådant undantagande får dock inte innebära förbud mot bebyggelse för jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov.

Generalplan antas av kommunfullmäktige (10 § BL). Den omständigheten att planen antagits medför dock inte att den blir bindande. Endast genom att planen fastställs får den rättsverkan. Beslut om fastställelse kan i princip aktualiseras bara på framställning av kommunen och meddelas i normalfallet av länsstyrelsen. Under vissa förutsättningar kan regeringen föreskriva att det för visst område skall finnas generalplan och att planen skall vara helt eller delvis fastställd (10 a § BL).

Som förut har berörts medför fastställelse av generalplan att nybyggnad som strider mot planen inte får företas (13 § BL). Förbud mot nybyggnad inträder emellertid även innan fastställelsen vunnit laga kraft. Enligt 14 § BL gäller nämligen att, om kommunfullmäktige beslutat göra framställning om fastställelse av generalplan för visst område, nybyggnad inte får ske inom området innan framställningen prövats. Motsvarande förbud kan enligt 14 a § BL meddelas för område beträffande vilket regeringen föreskrivit att fastställd generalplan skall finnas. Har fråga väckts om framställning angående fastställelse av generalplan, kan länsstyrelsen enligt 15 § BL meddela tidsbegränsat förbud mot nybyggnad. Detta förutsätter dock särskild begäran från kommunen. När sådan begäran görs, anses också frågan om framställning angående fastställelse av generalplan väckt.

Från förbud enligt de nu berörda bestämmelserna kan dispens medges.

Kan framställning om fastställelse av generalplan inte bifallas, får regeringen eller, om fastställelseprövningen ankommer på länsstyrelsen, denna för viss tid meddela det förbud mot nybyggnad som föranleds av omständigheterna (16 § BL).

Inom område som ingår i fastställd generalplan får inte heller schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd vidtas, om åtgärden är sådan att den kan väsentligt försvåra områdets användning för avsett

ändamål. Har beslut fattats eller fråga väckts om framställning om fastställelse av generalplan eller har förbud mot nybyggnad meddelats enligt 16 § BL, kan länsstyrelsen föreskriva förbud mot de nämnda åtgärderna (17 § BL).

Stadsplan

Stadsplan upprättas genom kommunens försorg när det genom kommunens utveckling påkallas för den närmare regleringen av bebyggelsen (24 § BL). Enligt 25 § BL skall stadsplan utmärka och till gränserna ange de för olika ändamål avsedda områden som ingår i planen, nämligen dels byggnadskvarter, dels gator, torg, parker och andra allmänna platser samt dels specialområden, t. ex. järnvägsområden, hamnområden och idrottsområden. Stadsplan skall också innehålla de ytterligare bestämmelser angående områdenas bebyggande eller användning i övrigt som bedöms nödvändiga.

Stadsplan antas av kommunfullmäktige eller, efter delegering, av byggnadsnämnden. Planen skall för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen (26 § BL). I vissa fall åligger det länsstyrelsen att underställa planen regeringens prövning.

Underlåter kommun att upprätta stadsplan, kan regeringen enligt 27 § BL förelägga kommunfullmäktige viss tid inom vilken sådan plan skall vara underställd regeringens prövning. Om föreläggandet inte följs, kan regeringen låta upprätta plan på kommunens bekostnad och fastställa denna.

Byggnadskvarter skall indelas till tomter så att det kan bebyggas ändamålsenligt i överensstämmelse med stadsplanen. Tomtindelning och ändring därav antas av byggnadsnämnden men skall för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen (28 och 33 §§ BL).

Som förut har nämnts har stadsplan i likhet med fastställd generalplan den verkan att nybyggnad inte får ske i strid mot planen. Bestämmelser härom finns i 34 § BL. Från nybyggnadsförbudet får dispens meddelas, när särskilda skäl föreligger. Det ankommer på länsstyrelsen eller, enligt av regeringen meddelade föreskrifter, byggnadsnämnden att pröva sådana dispenserfrågor. Har beslut fattats eller fråga väckts om antagande av stadsplan, äger bestämmelserna i 14 och 15 §§ BL angående förbud mot nybyggnad i generalplane-fallet motsvarande tillämpning (35 § BL).

Upprättas stadsplan på initiativ av regeringen enligt bestämmelserna i 27 § BL, kan regeringen förordna om erforderligt nybyggnadsförbud (36 § andra stycket BL).

Enligt 35 a § BL får byggnadsnämnden meddela förbud mot rivning av byggnad inom område med stadsplan eller inom område där förbud mot nybyggnad råder enligt 35 §, om förbud mot rivning är påkallat från bostadsförsörjningssynpunkt eller för bevarande av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse. Sådant förbud får meddelas för en tid av högst tre år men får, om synnerliga skäl föreligger, förlängas med högst

två år.

Visar det sig att stadsplan inte kan fastställas eller att den i viss del bör undantas från fastställelse kan regeringen eller, om fastställelseprövningen ankommer på länsstyrelsen, denna för viss tid meddela det förbud mot nybyggnad som föranleds av omständigheterna (36 § första stycket BL).

Inom byggnadskvarter får nybyggnad inte ske på mark som inte blivit indelad till tomter. Har fråga blivit väckt om ändring av tomtindelning, får nybyggnad inte ske på mark som berörs av ändringen innan frågan slutligt prövats (37 § BL). Inte heller får nybyggnad ske i strid mot tomtindelning eller på fastighet som inte överensstämmer med tomtindelningen (38 § BL). När särskilda skäl föreligger, får dispens meddelas från de nu berörda bestämmelserna. Dispensprövningen ankommer på länsstyrelsen eller byggnadsnämnden.

Nybyggnad får vidare inte ske innan fastighetsägare fullgjort eller ställt säkerhet för skyldighet att betala det bidrag till kostnad för gata som belöper på fastigheten eller, om gata inte har upplåtits och allmän avloppsledning inte anlagts, anordna utfartsväg och avlopp från fastigheten (38 § andra stycket BL; jfr 54 § BL).

Även i fråga om stadsplan finns bestämmelser om förbud mot schaktning m. m. (40 § BL). Bestämmelserna motsvarar de ovan berörda reglerna i 17 § för generalplanefallet.

Anses mark som ingår i stadsplan böra exproprieras, kan regeringen enligt 45 § BL fastställa planen under villkor att expropriationen kommer till stånd inom viss tid. Intill dess expropriation skett eller tiden för expropriation gått till ända, får nybyggnad inte utan regeringens tillstånd ske på den mark som omfattas av den villkorliga fastställelsen.

Utomplansbestämmelser m. m.

Som förut har anmärkts kan byggnadsverksamheten inom område som inte ingår i stadsplan eller byggnadsplan regleras genom utomplansbestämmelser. Sådana bestämmelser utfärdas av regeringen (77 § BL). Med stöd av detta bemyndigande har utomplansbestämmelser meddelats i 29 § BS. Bestämmelserna är tillämpliga i hela landet. Nybyggnad får inte ske i strid mot utomplansbestämmelser. Dispens från förbudet kan dock meddelas av länsstyrelsen eller, enligt av regeringen meddelade föreskrifter, av byggnadsnämnden (79 § BL).

I BL finns en särskild avdelning med bestämmelser om förbud mot bebyggelse till hinder för försvaret, luftfarten m. m. I närheten av befästning, statlig flygplats eller annan flygplats för allmänt bruk får enligt 81 § BL nybyggnad inte ske, om befästningens eller flygplatsens användning därigenom skulle försvåras eller om avsevärt men eljest skulle uppkomma för försvaret eller luftfarten. Förbudet gäller också inrättande av virkes- eller annat varuupplag, materialgård eller ljusanordning samt utförande av

schaktning, fyllning eller därmed jämförlig åtgärd. Dispens från förbudet kan meddelas av länsstyrelsen, om synnerliga skäl föreligger. Enligt paragrafens andra stycke får nybyggnad utan länsstyrelsens medgivande inte heller ske inom område i närheten av atomreaktor eller annan atomenergianläggning där det kan föreligga risk för skadlig strålning från anläggningen.

Länsstyrelsen kan förordna att bestämmelserna i 81 § BL skall ha motsvarande tillämpning om anordningar som avses i nämnda paragraf skall utföras eller utvidgas (82 § BL). Sådant förordnande får meddelas även när försvaret kan vållas avsevärt men genom bebyggelsen eller inrättande av varuupplag m. m. i närheten av annan militär anläggning än befästning eller flygplats.

I 86 och 87 §§ BL finns bestämmelser om särskilda åtgärder i vissa fall reglering av bebyggelse. Bestämmelserna avser område som inte ingår i stadsplan eller byggnadsplan. 86 § reglerar sådana fall då område bör särskilt skyddas med hänsyn till att det innehåller från historisk eller konstnärlig synpunkt värdefull bebyggelse, fasta fornlämningar eller andra minnesmärken. Beträffande sådant område kan länsstyrelsen förordna att nybyggnad inte får ske utan länsstyrelsens tillstånd.

Bestämmelserna i 87 § ger regeringen möjlighet att meddela nybyggnadsförbud eller de andra föreskrifter som behövs för att hindra tätbebyggelse inom icke detaljplanelagt område. Sådana föreskrifter får dock inte avse bebyggelse för jordbrukets, fiskets, skogsskötseln eller därmed jämförligt behov. Med stöd av dessa bestämmelser har i 56 § 1 mom. fjärde stycket BS föreskrivits att byggnadslov inom område som inte ingår i stads- eller byggnadsplan inte får beviljas för nybyggnad som skulle innefatta tätbebyggelse i vidare mån än för att tillgodose nämnda näringsars behov.

Byggnadsplan

Som förut har anmärkts innehåller plansystemet två detaljplaneinstitut, stadsplan och byggnadsplan. Vilken av dessa plantyper som i det enskilda fallet kommer till användning är främst beroende av samhällets intresse av att planen blir genomförd. Stadsplans genomförande ankommer i allt väsentligt på kommunen, som därvid har olika hjälpmedel till sitt förfogande, t. ex. lösningsrätt till mark i vissa fall. Genomförandet av byggnadsplan däremot ankommer i huvudsak på markägarna.

Enligt 107 § BL skall kommunen ombesörja att byggnadsplan upprättas när tätbebyggelse uppkommit eller kan väntas uppkomma på viss ort och omständigheterna inte föranleder att stadsplan bör upprättas. På motsvarande sätt som stadsplan skall byggnadsplan utmärka och till gränserna ange de för olika ändamål avsedda områden som ingår i planen, såsom byggnadsmark samt vägar och andra allmänna platser. Byggnadsplan, som antas av kommunfullmäktige eller, efter delegering, av byggnadsnämnden,

måste fastställas av länsstyrelsen för att bli gällande (108 § BL). Föreligger särskild anledning, kan länsstyrelsen underställa planen regeringens prövning. Underlåter kommun att vidta erforderliga åtgärder för upprättande av byggnadsplan där sådan behövs, kan länsstyrelsen låta upprätta och fastställa sådan plan för det område som är i fråga.

Enligt 110 § första stycket BL får nybyggnad inte ske i strid mot byggnadsplan. Enligt paragrafens andra stycke kan länsstyrelsen förordna att nybyggnad inom byggnadsplanområde inte får ske utan tillstånd av länsstyrelsen, innan vägar, vattenförsörjning och avlopp för området anordnats i erforderlig mån. Från förbud enligt första och andra styckena kan undantag medges.

Har fråga väckts om upprättande av byggnadsplan, kan länsstyrelsen enligt 109 § första stycket BL meddela förbud för viss tid mot nybyggnad inom området. Även från sådant förbud kan undantag meddelas.

Kan byggnadsplan inte fastställas eller undantas den i viss del från fastställelse, kan regeringen eller, om fastställelseprövningen ankommer på länsstyrelsen, denna för viss tid meddela det förbud mot nybyggnad som föranleds av omständigheterna (109 § tredje stycket BL).

Länsstyrelsen kan vidare enligt 110 § fjärde stycket BL meddela förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd inom byggnadsplanområdet eller inom område som omfattas av förbud enligt 109 § BL.

Lokalisering av viss industri

Är valet av plats för industriell eller liknande verksamhet av väsentlig betydelse för hushållningen med landets samlade mark- och vattentillgångar, skall verksamhetens lokalisering prövas av regeringen. Tillstånd till lokalisering kan förenas med villkor för tillgodoseende av allmänna intressen (136 a §).

Ändring av plan m. m.

Det förbud mot nybyggnad som enligt det förut anförda i vissa fall inträder när kommunfullmäktige beslutat göra framställning om fastställelse av plan och när fråga väckts om sådan framställning inträder också när fråga är om ändring av plan.

Har förordnande om förbud mot nybyggnad meddelats enligt 15, 16, 35, 36, 82, 86, 87, 109 eller 110 § BL, förbud mot rivning enligt 35 a § BL eller förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning eller därmed jämförlig åtgärd, skall markägarna underrättas om det. Underrättelse skall ske genom kungörelse i den eller de tidningar i vilka kommunala meddelanden för orten införes eller på annat lämpligt sätt (24 § BS).

2.1.2 Bestämmelser i BS om byggnadslov, byggnadsarbete och tillsyn över sådant arbete

Som förut har anmärkts innehåller BS närmare föreskrifter om bl. a. byggande och byggnadslov. Bestämmelser härom finns i 5 kap. BS (35–67 §§). Bestämmelserna är som regel allmänt utformade. De kompletteras av föreskrifter, råd och anvisningar i Svensk byggnorm (SBN), som har utfärdats med stöd av 76 § BS. I fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring äger bestämmelserna tillämpning endast inom område med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan (35 § BS).

I 38–48 §§, som avser nybyggnad, meddelas bestämmelser om bl. a. byggnads utformning, dess läge på tomten samt dess konstruktion och inredning. Bestämmelserna är i viss utsträckning tillämpliga också vid ändring av byggnad. Av betydelse är därvid om ändringen enligt 75 § BS är att hänföra till nybyggnad eller inte (48 a och 49 §§).

Enligt 50 § BS skall byggnad underhållas så att hållfastheten inte äventyras samt brandfara, sanitär olägenhet eller vanprydnad inte uppkommer. Har byggnad i väsentlig mån skadats genom brand eller på annat sätt eller är den på grund av vanvård att anse som förfallen och blir den inte istandsatt inom skälig tid, kan byggnadsnämnden föreskriva att byggnaden skall rivas (51 § 1 mom. BS).

Särskilda bestämmelser meddelas i fråga om skylt, annan fast anordning, upplag m. m. (52 § BS) och om tomts anordnande (53 § BS).

Enligt 54 § 1 mom. BS får åtgärd som enligt 75 § BS är att hänföra till nybyggnad inte företas utan byggnadslov.

Övriga byggnadslovspliktiga åtgärder är

1. sådan till nybyggnad ej hänförlig ändring av byggnad, som berör konstruktionen av dess bärande delar eller av eldstäder, rök- eller ventilationskanaler eller som avsevärt påverkar dess planlösning eller yttre utseende,
2. sådan till nybyggnad ej hänförlig ändring av byggnad, som innefattar inrättande av ledningar för vattenförsörjning eller avlopp samt därmed förbundna anordningar, så ock mera väsentlig ändring av befintlig sådan ledning eller anordning,
3. ianspråktagande av byggnad eller del därav för väsentligen annat ändamål än det, vartill byggnaden förut varit använd eller som finnes angivet på godkänd ritning,
4. uppförande eller väsentlig ändring av mur, plank eller därmed jämförlig anordning,
5. schaktning, fyllning eller annan liknande åtgärd inom tomt, såvida åtgärden innebär avsevärd ändring av höjdläget för tomten eller del därav,
6. inrättande av fast cistern eller annan fast anordning för hantering eller förvaring av brännbara vätskor, såvida åtgärden ej avser allenast att tillgodose viss fastighets husbehov, samt
7. inrättande av upplag.

Inom område med stadsplan krävs härutöver byggnadslov för omfärgning av fasad som inte vetter mot kringbyggd gård eller annan sådan plats, för utbyte av taktäckningsmaterial, för rivning av byggnad samt för uppsättande eller väsentlig ändring av skylt eller ljusanordning. Lov för rivning av byggnad krävs också inom område där förbud mot nybyggnad gäller enligt 35 § BL. Kravet på byggnadslov i fråga om skylt och ljusanordning gäller även område med byggnadsplan.

Med avseende på område, som är beläget i närheten av befintlig eller tillämnad befästning, statlig flygplats, annan än staten tillhörig flygplats för allmänt bruk, atomreaktor eller annan atomenergianläggning, kan länsstyrelsen i den omfattning som anses erforderlig föreskriva skyldighet att söka byggnadslov för inrättande av materialgård eller ljusanordning eller schaktning, fyllning eller därmed jämförlig åtgärd även där sådan skyldighet inte följer av de förut angivna bestämmelserna.

Vissa undantag görs från de allmänna bestämmelserna om byggnadslovspliktens omfattning. Sålunda krävs – till följd av de förut berörda bestämmelserna i 35 § BS – byggnadslov för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring endast inom område med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. Undantagna för byggnadslovsplikt är även statens och landstingens byggnader. Vidare får under vissa villkor va-installationer göras i bostadsbyggnad med högst två lägenheter eller i därtill hörande mindre byggnad av annat slag, såvida byggnaden eller byggnaderna skall vara anslutna till egen va-anläggning. Utan byggnadslov får företas även vissa andra invändiga ändringar i mindre bostadsbyggnad.

Länsstyrelsen kan också medge befrielse från byggnadslovsplikten i fråga om industriområde, som ligger avskilt från annan bebyggelse och är i en ägares hand, om det kan anses uppenbart att området ändå kommer att bebyggas på tillfredsställande sätt samt medgivandet tillstyrks av byggnadsnämnden och yrkesinspektionen.

Byggnadslov lämnas av byggnadsnämnden. Närmare bestämmelser om nämndens prövning meddelas i 56–58 §§ BS. Att nämnden under vissa förutsättningar kan foga villkor vid byggnadslov framgår av 58 § 2 mom.

Byggnadslov är enligt 59 § BS förfallet om inte det medgivna arbetet inom två år påbörjats eller efter inträffat avbrott återupptagits. Byggnadslov är dock aldrig giltigt under längre tid än fem år. Inträder nybyggnadsförbud med stöd av BL efter det att byggnadslov beviljats, får lovet utnyttjas endast i den mån det inte strider mot förbudet. Redan påbörjat arbete får dock slutföras trots förbudet.

I 60–64 §§ BS ges bestämmelser om byggnadsarbete och tillsyn över sådant arbete. 60 § innehåller allmänna bestämmelser och föreskriver bl. a. att byggnadsarbete skall utföras enligt gällande bestämmelser och fastställda ritningar samt med ändamålsenligt material och i övrigt på betryggande sätt. Vid arbetet skall vidare iakttas de försiktighetsmått som behövs för att förekomma skada på person och egendom samt för att undvika obehag för

trafikanter och närboende. Avser byggnadsarbete nybyggnad, rivning av byggnad eller ändring av byggnad och krävs byggnadslov till arbetena, skall enligt 61 § 1 mom. i princip finnas en av den byggande utsedd ansvarig arbetsledare. I paragrafens 2–4 mom. ges närmare bestämmelser om utscende av arbetsledare och om dennes åliggande.

I vissa fall åligger det den byggande att hålla byggnadsnämnden underlättad om arbetets gång. Enligt 62 § 1 mom. skall sålunda vid uppförande av ny byggnad, vartill byggnadslov erfordras, göras anmälan vid i princip följande tillfällen, nämligen

1. då företaget påbörjas,
2. då schaktning eller sprängning till grundbotten blivit utförd eller påning skall påbörjas,
3. då grundläggning verkställes,
4. då byggnadens bärande stomme och skorsten uppförts samt
5. då företaget slutförts.

Vid sådan rivning eller ändring av byggnad som kräver byggnadslov skall anmälan göras innan företaget påbörjas och då det slutförts. Byggnadsnämnden kan utöka eller inskränka den nu berörda anmälningsskyldigheten. Bestämmelserna i 1 mom. gäller även i fråga om sådant företag för vilket befrielse från byggnadslov gäller enligt 54 § 3 mom.

När anmälan inkommit om påbörjande av företag, som avser uppförande av ny byggnad eller tillbyggnad inom område med stadsplan, skall byggnadsnämnden låta utstaka byggnaden på marken och utmärka dess höjdläge. Om det behövs och lämpligen kan ske, skall detta göras också vid arbeten utanför stadsplanelagt område (63 §). Enligt 64 § 1 mom. skall byggnadsnämnden öva tillsyn över byggnadsföretag för vilka byggnadslov behövs. Nämnden får därvid verkställa de besiktningar som behövs. Närmare bestämmelser om besiktning m. m. ges i paragrafens 1–4 mom.

Som förut har framhållits gäller bestämmelserna om byggnadslov i 54 § 1 mom. BS inte byggnader som tillhör staten eller landsting. I 66 § meddelas särskilda bestämmelser bl. a. om byggnadsnämnds granskning av förslag beträffande sådana byggnader.

2.1.3 Påföljdsbestämmelser i BL och BS

Förbud att fortsätta byggnadsarbete

6 kap. BS, som handlar om ansvar, vitesföreläggande m. m. inleds med en allmän bestämmelse som ger byggnadsnämnden möjlighet – i vissa fall skyldighet – att förbjuda att byggnadsarbete fortsätts. Om påbörjat byggnadsarbete uppenbarligen strider mot BS eller mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, kan byggnadsnämnden sålunda enligt 68 § första stycket BS förbjuda att arbetet fortsätts. Är det uppenbart att påbörjat byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller när-

liggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, åligger det nämnden som en skyldighet enligt paragrafens andra stycke att förbjuda arbetets fortsättande, även om förutsättningarna enligt första stycket inte föreligger.

Bestämmelser av i allt väsentligt samma innebörd som 68 § fanns också i 1931 och 1947 års byggnadsstadgor. På grund av vissa uttalanden i förarbetena till 1931 års stadga anses byggnadsnämndens förbud i nu berörda fall träda i kraft omedelbart och gälla till dess annorledes förordnas antingen av nämnden själv eller av besvärinstans.

Förbud enligt 68 § BS kan inte förenas med vite. Däremot kan – som framgår av det följande – överträdelse av förbud föranleda straffansvar.

Straffrättsliga påföljder

Bestämmelser av straffrättslig natur finns i både BL (147 §) och BS (69 §). Enligt 147 § första stycket BL kan den som företar nybyggnad eller annan åtgärd i strid mot förbud som meddelats i eller med stöd av BL dömas till böter. Är omständigheterna synnerligen försvårande kan fängelsestraff i högst sex månader dömas ut. Enligt paragrafens andra stycke kan den dömas till böter eller fängelse i högst ett år som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor som meddelats med stöd av 136 a § tredje stycket, så att allmän rätt kan kränkas.

Bötesstraff eller, där omständigheterna är synnerligen försvårande, fängelse i högst sex månader föreskrivs i 69 § BS för den som

vidtar åtgärd, som nämns i BS, utan att ha erhållit byggnadslov, där sådant erfordras,

underlåter att ställa sig till efterrättelse vad i BS eljest är föreskrivet rörande rätt att vidta sådan åtgärd,

underlåter att fullgöra föreskriven anmälningsskyldighet eller att vid utförande av arbete följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter eller

överträder förbud som avses i 68 §.

Av förarbetena till 147 § första stycket BL (prop. 1947:131 s. 291) framgår att bestämmelserna är tillämpliga inte bara när överträdelsen skett uppsåtligt utan också när den gjorts av misstag.

Bestämmelserna i 147 § andra stycket BL om uppsåtligt eller oaktsamt åsidosättande av lokaliseringsvillkor trädde i kraft den 1 januari 1973 och har sin förebild i 45 § miljöskyddslagen (1969:387, omtryckt 1972, ändrad senast 1973:927) (ML). I utredningsförslaget till ML föreslogs ett maximistraff av fängelse sex månader, vilket överensstämde med motsvarande bestämmelser i vattenlagen. I propositionen med förslag till ML höjdes emellertid straffskalan till fängelse ett år under återopande av att remissinstanser och andra påpekat att dåvarande påföljdssystem var bristfälligt (1972:111, Bilaga 2 s. 400, och 1969:28 s. 294).

Överträdelse som avses i 147 § BL och 69 § BS beivras genom allmänt åtal. Av 35 kap. 1 § första stycket och 4 § första stycket brottsbalken följer att den misstänkte måste ha fått del av åtalet inom två år räknat från den dag brottet begicks för att påföljd skall kunna ådömas. Av intresse i detta sammanhang är ett avgörande av högsta domstolen (HD) från år 1969, refererat i Nytt juridiskt arkiv (NJA) 1969 s. 397. Målet gällde ansvar för förseelse mot BS bestående i att en person under hösten 1964 hade inrättat ett upplag utan byggnadslov. Delgivning av åtalet synes ha ägt rum under 1968. Häradsrätten fann att upplaget inrättats tidigare än två år innan delgivning av åtalet ägde rum och att straff för förseelsen därför var förfallet. Åklagarens talan lämnades utan bifall. Även hovrätten kom till samma slut. Sedan riksåklagaren sökt revision, anförde HD bl. a. följande i dom den 18 september 1969.

Huvudstadgandet om byggnadslov i 54 § byggnadsstadgan talar om att vissa åtgärder icke må "företagas" utan byggnadslov, upplag ej "inrättas" och liknande uttryck. I överensstämmelse härmed föreskriver 69 § i samma stadga straff för den som "vidtager" åtgärd utan byggnadslov.

Såsom riksåklagaren anført kan trots ordalagen författningens syfte tänkas vara att kriminalisera även fortlöpande utnyttjande av en olovligt tillkommen anordning. Ordalagen är emellertid sådana, att ett dylikt syfte måste vara mycket tydligt framträdande för att detta skall anses vara straffbudets innebörd.

Efter ytterligare diskussion kom HD fram till att straffbestämmelserna riktar sig endast mot den olovliga åtgärdens företagande. HD framhöll vidare att det inte hade påståtts att upplaget inom två år före stämningens delgivning utvidgats genom att ytterligare mark tagit i anspråk. I likhet med underrätt och hovrätt fann HD därför att åklagarens talan skulle ogillas.

Åtal förutsätter i praktiken att överträdelsen blir anmäld till polis- eller åklagarmyndigheten. Anmälan är dock inte någon formell förutsättning för åtal. Det räcker i och för sig att överträdelsen kommer till polisens eller åklagarens kännedom.

Beträffande den i 1 § BS inskrivna skyldigheten för byggnadsnämnden att övervaka efterlevnaden av BL och BS yttrade departementschefen följande i propositionen med förslag till bl. a. BS (prop. 1959:168 s. 184 och 185).

Byggnadsnämndens övervakande uppgifter kommer givetvis även i fortsättningen att bli av stor betydelse. Detta innebär emellertid icke att denna del av verksamheten bör skjutas i förgrunden på bekostnad av nämndens övriga, lika viktiga funktioner. Vad beträffar frågan, huruvida nämnden är skyldig att anmäla iakttagna förseelser mot byggförfattningarna till åtal torde en dylik skyldighet i princip följa av den allmänt hållna bestämmelse, som utredningen föreslagit. Att genom uttrycklig bestämmelse ålägga byggnadsnämnden att till åtal anmäla varje iakttagen förseelse, även om den är bagatellartad och även om starka lämplighetsskäl talar för att åtal icke äger rum, skulle snarast vara ägnat att undergräva allmänhetens förtroende för nämnden och därigenom motverka det huvudsakliga syftet med reformen.

Av lagtexten och departementschefens uttalanden framgår att nämnden har en viss diskretionär prövningsrätt, som dock inte sträcker sig så långt att nämnden efter fritt skön kan avstå från åtalsanmälan. Principen är att åtalsanmälan skall göras om inte positiva skäl talar däremot.

Administrativa påföljder

I 148 § BL och 70 § BS finns bestämmelser om undanröjande eller rättelse av sådant som har byggts i strid mot dessa författningar. Paragraferna har följande lydelse.

148 § BL

I fall som avses i 147 § äger överexekutor meddela handräckning till rättelse i vad olagligen skett.

Ansökan om handräckning må göras av allmän åklagare eller av byggnadsnämnd. Är ansökan gjord av allmän åklagare och begär utmättningsman att kostnad för förrättning skall förskjutas, må det ske av allmänna medel. I övrigt gälla enahanda bestämmelser som äro stadgade för det i 191 § utsökningslagen avsedda fallet.

70 § BS

Har byggnad uppförts eller annan åtgärd vidtagits utan byggnadslov, där sådant erfordras, eller i strid mot godkända ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade eller eljest gällande föreskrifter, är ägaren av den fastighet, byggnad eller anordning, varom fråga är, skyldig att undanröja eller ändra det utförda i den mån nämnden finner nödigt att meddela föreläggande därom. Vid meddelande av föreläggande må utsättas vite eller föreskrivas det äventyr, att åtgärd till vinnande av rättelse i händelse av tredska verkställas genom nämndens försorg på den tredskandes bekostnad. Föreläggande må meddelas ändå att handräckning kan beviljas enligt 148 § byggnadslagen.

Underlåter någon att utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd, som åligger honom jämlikt denna stadga eller med stöd därav meddelat beslut, äger nämnden ock den befogenhet att förelägga vite, som i första stycket sägs.

De tvångsmedel som står till förfogande är således av olika slag, beroende på om det är BL eller BS som har överträtts.

Överträdelser av BL har av lagstiftaren likställts med det fall att någon skilt annan från det han innehar eller eljest själv tagit sig rätt, jfr 191 § utsökningslagen (UL). Byggnadsnämnd och allmän åklagare har i enlighet härmed fått tillgång till s. k. handräckning enligt 191 § UL för att rätta det olovligt utförda.

Tvångsmedlen mot överträdelser av BS har fått en mera nyanserad reglering. Här tänkes inte fastighetsägarens skyldighet att vidta rättelse inträda automatiskt utan först sedan byggnadsnämnden prövat frågan och meddelat föreläggande om rättelse. Byggnadsnämnd har getts möjlighet att genom

ekonomiska påtryckningsmedel tvinga fastighetsägaren att själv utföra rättelsen.

Möjligheten att genom handräckning eller föreläggande få till stånd rättelse är inte underkastade preskription. Dessa åtgärder kan formellt sättas in vid vilken tidpunkt som helst.

Handräckning enligt BL

Den direkta form av rättelseexekution som regleras i 148 § BL är reserverad för fall som avses i 147 § BL, dvs. att någon företagit nybyggnad eller annan åtgärd i strid mot förbud som meddelats i BL eller med stöd av BL. Utanför paragrafens tillämpningsområde faller t. ex. underlåtenhet att vid uppförande av byggnad följa av byggnadsnämnden fastställda ritningar (70 § BS), om inte denna underlåtenhet samtidigt innefattar överträdelse som täcks av 147 § BL (se NJA 1955 s. 25).

När en åtgärd strider mot både BL och BS, föreligger frihet att välja mellan handräckning enligt 148 § BL och föreläggande enligt 70 § BS. Det utan tvekan snabbaste sättet att vinna rättelse är att tillgripa handräckning enligt 148 § BL. Det förutsätter endast att byggnadsnämnden ansöker om handräckning hos överexekutor, som är länsstyrelsen i länet (1 § UL). Av allmänna regler torde följa att byggnadsnämndens beslut att ansöka om handräckning inte kan överklagas (se t. ex. SOU 1964:27, s. 497 och 498). Som framgår av det följande är det däremot möjligt att föra talan mot överexekutors beslut i handräckningsfrågan.

Överexekutor kan omedelbart bevilja den sökta åtgärden tills vidare, om saken inte tål uppskov. Huvudregeln är emellertid att vederbörande först skall få tillfälle att yttra sig (195 § UL). Beviljar överexekutor den sökta åtgärden, har byggnadsnämnden eller åklagaren att inge beslutet till utmätningsmannen, dvs. kronofogden (2 § UL), som därefter utför åtgärden.

Överexekutors beslut kan överklagas till hovrätten och HD (211 och 219 §§ UL). Om överexekutor bifaller ansökningen, sker handräckningen utan hinder av fullföljd talan. Överinstanserna kan emellertid inhibera vidare åtgärd i ärendet i avbidan på att målet blir avgjort (218 § UL). Avgörandet av sådant mål skall enligt hovrättens och HD:s arbetsordningar ske skyndsamt.

Har handräckningsansökan gjorts av byggnadsnämnden, skall nämnden förskotta förrättningskostnaden om utmätningsmannen begär det. Förrättningskostnaden utmäts hos motparten, om beslutet innehåller föreskrift om att handräckning skall ske på motpartens bekostnad. En sådan föreskrift torde förutsätta att nämnden framställt ett direkt yrkande i kostnadsfrågan. Om vederbörande skulle sakna utmätningsbara tillgångar, får nämnden själv bära kostnaden för förrättningen (199 § UL).

Som framgår av 148 § BL kan byggnadsnämnden undgå att bli belastad med förrättningskostnader, om handräckningsansökningen görs av åklagaren. Eventuellt förskott skall då utgå av allmänna medel.

Föreläggande enligt BS

De möjligheter till ingripande som står byggnadsnämnden till buds i fall som avses i 70 § första stycket BS är föreläggande, som kan förenas antingen med vite eller med föreskrift att åtgärden vid tredska verkställas genom nämndens försorg på den tredskandes bekostnad. Något hinder föreligger inte mot att nämnden meddelar föreläggande utan påföljd. Av förarbetena till BS (prop. 1959:168 s. 325) framgår emellertid att detta inte bör förekomma annat än i rena undantagsfall.

Byggnadsnämndens beslut om föreläggande enligt 70 § BS kan överklagas till länsstyrelsen, kammarrätten och regeringsrätten. I vissa fall fullföljs talan mot länsstyrelsens beslut hos regeringen.

För att ingripande med stöd av 70 § första stycket BS skall få ske är det inte tillräckligt att byggnadsarbetet är olovligt. Det måste av något annat skäl framstå som behövt att det olovligt byggda blir rättat eller undanröjt. I paragrafen har detta kommit till uttryck på så sätt att ägaren av det olovligt byggda är skyldig att undanröja eller ändra det utförda "i den mån nämnden finner nödigt att meddela föreläggande därom". Förarbetena ger inte någon vägledning i fråga om tolkningen av denna föreskrift. Det är emellertid fullt klart att rättelseföreläggande inte är tänkt som någon rutinåtgärd.

Omständigheter som i rättspraxis har inverkat på prövningen av frågan om föreläggande har varit om tillstånd – byggnadslov, dispens – kunnat ges för åtgärden. I ett rättsfall, refererat i regeringsrättens årsbok (RÅ) 1967 not. K 1835 gällde frågan om det varit nödigt med föreläggande att ta bort viss byggnad, som uppförts utan vederbörligt byggnadslov. I regeringsrätten uttalade både byggnadsstyrelsen och länsarkitekten att tidsbegränsat byggnadslov borde kunna meddelas. Regeringsrätten fann bl. a. på grund härav att det – trots att byggnaden hade uppförts utan lov – inte kunde anses nödigt att förelägga ägaren att riva byggnaden. En liknande uppfattning kom till uttryck i RÅ 1966 not. K 1098, där ett föreläggande att flytta byggnad, vilken uppförts på annan plats än som angavs i byggnadslovet, blev undanröjt, emedan byggnadsföretaget inte stred mot gällande utomplansbestämmelser och flyttning inte framstod som nödig. Till omständigheter som kan tala mot föreläggande har i rättspraxis hänförts också att byggnad som uppförts i strid mot byggnadsförbud inte medfört någon olägenhet som förbudet haft till uppgift att förekomma samt dröjsmål med genomförandet av sådan detaljplanläggning som motiverat förbudet (se t. ex. RÅ 1970 not. C 434 och 435 samt 1971 not. C 120). Byggnadsnämnden anses ha bevisbördan för ett föreläggande är nödigt (se t. ex. RÅ 1965 not. K 902).

Föreläggande enligt 70 § BS skall riktas mot "ägaren av den fastighet, byggnad eller anordning, varom fråga är". Om det finns olika ägare till mark och byggnad skall föreläggande riktas mot byggnadens ägare, inte mot markägaren (RÅ 1959 not. K 1248). Rättsförhållandet kan någon gång

vara sådant att fastighetsägaren mot nyttjanderättshavares bestridande kan ha begränsade möjligheter att efterkomma föreläggandet. I ett sådant fall har fastighetsägaren ålagts att vidta på honom som fastighetsägare ankommande åtgärder till förhindrade att en uthyrd lokal i fortsättningen användes för verkstadsrörelse, vilken inhysts i fastigheten utan erforderligt byggnadslov (RÅ 1949 not. K 43; se även RÅ 1966 not. K 903).

Om egendom som avses med föreläggande överläts, blir den nye ägaren inte bunden av föreläggandet, utan nytt föreläggande måste vid behov meddelas för honom.

Som förut har framgått kan byggnadsnämnden i fall som avses i 70 § första stycket BS välja mellan att förena föreläggande med vite eller att föreskriva att åtgärden i händelse av tredska verkställs genom nämndens försorg på den tredskandes bekostnad.

Vad först gäller vite finns några maximigränser för vitesbeloppets storlek inte angivna i byggnadsförfattningarna. Byggnadsnämnden har således full frihet att med hänsyn till de föreliggande omständigheterna bestämma vitesbeloppets storlek. Principen är emellertid den att vitet skall bestämmas till sådant belopp att det med hänsyn till vederbörandes ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att åtlyda föreläggandet (jfr 9 kap. första stycket rättegångsbalken).

Om ett vitesföreläggande visar sig ineffektivt, kan myndigheten meddela nytt föreläggande vid högre vite. En förutsättning härtför är emellertid, att det första föreläggandet har vunnit laga kraft. Däremot krävs det inte att det första vitet är utdömt, innan nytt vite föreläggs. (NJA 1951 s. 116; RÅ 1964:40).

När den i föreläggandet utsatta tidsfristen har gått ut utan att detta har fullgjorts, eller när ett vitesförbud har överträtts, uppkommer frågan om vitets utdömande. Denna fråga prövas av allmän domstol och talan om vitets utdömande förs härvid av allmän åklagare. Sådan talare torde förutsätta framställning av byggnadsnämnden till åklagaren.

Enligt Strömberg (Allmän förvaltningsrätt 7 uppl. s. 149) torde försuttet vite vara föremål för åtalspreskription. Strömberg erinrar emellertid om att utgångspunkten för preskriptionstidens beräkning kan bli senare än den tid då vitet försuttits, om intresset av prestationens fullgörande kvarstår (se även Svensk Juristtidning 1949 s. 742, 1965 rf. s. 75 och 1968 rf. s. 46).

I mål om vites utdömande anses domstolen kunna pröva byggnadsnämndens behörighet att meddela föreläggandet men däremot inte frågan om föreläggandet varit behövligt eller lämpligt. Finner domstolen att vitet är försuttet, skall vitesbeloppet i princip dömas ut. I vissa situationer anses domstolen emellertid ha möjlighet att jämka beloppet (NJA 1951 s. 116). Domstolens avgörande kan överklagas till hovrätten och HD.

Om byggnadsnämnden i stället för att använda sig av vite föreskriver att åtgärden i händelse av tredska verkställs genom nämndens försorg på

den tredskandes bekostnad, medför inte detta att nämnden efter den bestämda tidsfristens utgång själv kan ombesörja åtgärden. Med stöd av ett uttalande av stadsplaneutredningen (SOU 1945:15 s. 567) tolkas nämligen bestämmelserna i 70 § första stycket BS så, att nämnden innan tvångsutförande får ske måste föra talan inför domstol om fastställelse av sin rätt till tvångsutförande. Bifalles nämndens talan, får nämnden söka verkställighet av domen hos de exekutiva myndigheterna. Även i dessa fall kan talan mot domstolens avgörande fullföljas till HD.

2.1.4 Justitieombudsmannens beslut den 18 oktober 1974

Justitieombudsmannen (JO) har till bostadsdepartementet överlämnat ett exemplar av beslut den 18 oktober 1974 i anledning av klagomål mot ledamöter i en byggnadsnämnd angående underlåtenhet att fullfölja ingripande mot olovligt utfört byggnadsföretag. Av beslutet framgår bl. a. följande.

Byggnadsnämnden hade den 7 december 1970 beslutat att förelägga en fastighetsägare vid vite av 5 000 kr. att före den 1 juli 1971 ha borttagit två utan byggnadslov utförda källartillbyggnader på en villabyggnad. I beslut den 22 september 1971 avslogs en framställning från fastighetsägaren om anstånd med verkställigheten av föreläggandet. Samtidigt meddelades föreläggande för honom vid vite av 10 000 kr. att senast sex månader efter delfäendet ha borttagit tillbyggnaderna och fyllt igen en ursprängning. Vidare beslöts att tidigare vitesföreläggande skulle överlämnas till allmän åklagare för åtgärd.

Sedan fastighetsägaren fullföljt talan till Kungl. Maj:t i fråga om vitesföreläggandena och ett beslut med avslag på ansökan om dispens för källartillbyggnaderna m. m., beslöt byggnadsnämnden vid sammanträde den 6-7 februari 1974 avstyrka bifall till besvären. Vid samma tillfälle upptogs till behandling ett förslag av stadsarkitektkontoret i kommunen att byggnadsnämnden skulle dels till allmän åklagare överlämna nämndens beslut den 22 september 1971 för utdömande av försuttet vite och dels i övrigt bordlägga frågan om förnyat föreläggande. Byggnadsnämnden beslöt med sex röster mot fyra och en nedlagd att inte vidta någon åtgärd i ärendet.

I en reservation mot beslutet anfördes bl. a. följande.

Efter att ha avstyrkt bifall till besvär avseende dispens från gällande byggnadsförbud framhöll byggnadsnämndens majoritet som motivering till sitt beslut huvudsakligen.

Det åligger kommunens tjänstemän att tillförlitligen styrka att den olovliga tillbyggnaden inte får stå kvar efter verkställd planläggning. Med anledning av uppgift att fastigheten efter framdragning av planerad motorväg inte skulle uppfylla gällande bullernorm framhölls att fastighetens ägare i detta fall får skylla sig själv. Det tidigare utdömda vitet var straff nog för den olovliga tillbyggnaden.

Enligt reservanternas mening strider ovanstående beslut mot grunderna för den gällande byggnadslagstiftningen. Tidigare praxis vad gäller före-

läggandeärenden frångås. Byggnadslovsinstitutet, som vår byggnadslagstiftning huvudsakligen har som grundval och förutsättning, förlorar i betydelse i områden där detaljplanläggning är förestående. Den som bygger olovligen kan alltid hoppas på att kommunens tjänstemän inte lyckas fullgöra sin bevisskyldighet att byggnaden inte får stå kvar efter planläggning. Naturligtvis är det en omöjlighet för kommunens tjänstemän att på ett tidigt stadium i en planläggning göra säkra uttalanden om det resultat som planen kommer att leda till för enskilda fastigheter. Tendensen att bygga olovligt, som även tidigare varit betydande, kommer sannolikt att öka som en följd av beslutet. För den enskilde blir det enklare att beräkna konsekvenserna av ett olovligt byggande. Som en följd av detta kommer detaljplanläggning att försvåras för kommunen.

I framställningen till JO anförde klagandena bl. a. att det ofta var svårt för byggnadsnämnderna att komma till rätta med svartbyggandet. Detta upplevdes av de flesta byggnadsnämnder, liksom av folk i allmänhet, som djupt orättvist då det försatte lagbrytaren i en förmånligare position än den medborgare som lojalt följde gällande rätt. Lagbrytaren kunde dessutom i framtiden resa ersättningsanspråk gentemot kommunen i samband med expropriation eller vid fråga om annan inlösen. Majoriteten av byggnadsnämnden skiljde sig i denna fråga från andra byggnadsnämnder. Nämndens beslut att underlåta att fullfölja ingripande mot fastighetsägaren innebar bl. a. uppenbara risker för att kommunen senare tvingades att lösa in det olovligt byggda. Majoriteten hade på olika sätt klargjort att beslutet var ett uttryck för nytänkande i dylika frågor.

Klagandena hemställde att JO på grund av beslutets prejudiciella betydelse skyndsamt måtte pröva detta från laglighets- och skälighetssynpunkt och låta sin ståndpunkt komma till uttryck i ett principuttalande.

Sedan JO remitterat ärendet till byggnadsnämnden, beslöt nämnden den 28 augusti 1974 att anta ett av vissa ledamöter upprättat förslag till yttrande, vari anfördes i huvudsak följande.

Byggnadsnämnden upplever ofta ett starkt dilemma i hanteringen av olovligt utförda byggnadsföretag. Människor som drabbas av rivningsförelägganden kan råka mycket illa ut både ekonomiskt och socialt. Om samhällets avsikt är att hålla alternativen öppna för en osäker framtida markanvändning så framstår det som rimligt att byggnad får bibehållas tills vidare, om man försöker väga den enskildes problem mot det allmännas. Vi har också funnit att Regeringsrätten, Civildepartementet och Kammarrätten sett saken på det sättet.

Vi har upplevt att kommunen hårt drivit förelägganden om rivning, som sedan icke fastställts av högre myndigheter. Samtidigt finner vi, i likhet med dem som gjort anmälan till Riksdagens ombudsman, att vid en mindre, omsorgsfull tillämpning av möjligheten att temporärt låta olovliga byggnadsföretag kvarstå följden kan bli en – utåt sett – mer gynnad ställning för byggherren ifråga än för den som följt gällande byggnadsföreskrifter. De straffpåföljder som kan bli aktuella är så obetydliga att de i en del fall negligeras.

I det aktuella fallet utförde fastighetsägaren år 1966 och 1967 utan lov två mindre källartillbyggnader, varav den ena används som bordtennisrum

för familjens barn. Byggnadsförbud för fastigheten har varit rådande sedan år 1964. Tidpunkten för detaljplanläggning är osäker liksom även tomtplatsens framtida utnyttjande. Byggnadsnämndens majoritet konstaterade i ärendet att den måttliga tillbyggnaden ej medförde olägenhet för grannar, landskapsbild, miljö eller eljest. Byggnadens läge cirka 200 m från motorvägsbanken ansågs ej medföra sådana sanitära olägenheter att fastigheten därför icke skulle vara beboelig.

Tillbyggnaden synes ej i någon väsentlig mån höja byggnadens värde. Farhågan att kommunen vid en ev. inlösen skulle tvingas betala överpris till följd av tillbyggnaden får anses obefogad då dispens vägrats, vilket bekräftar att byggnadsföretaget icke sanktionerats. Här är endast fråga om ett uppskov med prövningen ang. borttagandet vilket är jämförbart med en uppskjuten verkställighet av ett föreläggande eller en tidsbegränsad dispens. Byggnadsnämnden kan återupptaga föreläggande frågan närhelst det skulle bli aktuellt. Det kan i detta sammanhang konstateras att byggnadsnämnden vid varje ny behandling av ett ärende kan pröva detta förutsättningslöst varvid nämnden är oförhindrad att ändra ett tidigare ställningstagande.

Anmälarna efterlyser hänsyn till laglighet och skälighet. Eftersom byggherren samtidigt kan ådömas straff avser ett föreläggande icke att tillrättaföra den enskilde lagbrytaren. Föreläggandet är endast ett påtryckningsmedel för att åstadkomma ett borttagande eller en ändring av ett byggnadsföretag, för det fall byggnadsnämnden bedömer detta med hänsyn till omgivningen och övriga omständigheter för närvarande ej kunna tolereras. Den byggnadsnämnden enligt 70 § byggnadsstadgan anförtrodda skälighetsbedömningen bör byggnadsnämnden givetvis begagna med mycket stor urskiljning, emedan motsatsen kan medföra icke önskvärd prejudicerande verkan. Förvarande fall torde emellertid ligga inom ramen för vad byggnadsnämnden i detta sammanhang kan medge. Ett nytänkande inom byggnadsnämnden i denna riktning får anses helt i överensstämmelse med vad laglighet och skälighet kan fordra.

Mot bakgrund av vad som ovan angivits vill byggnadsnämnden därför anföra följande:

1 Lagstiftningen och tillämpningen härav bör ändras så att föreläggande om rivning av olovliga byggnadsföretag kan skjutas på framtiden utan risk för det allmänna att komma i sämre position vid en framtida planläggning genom ökade ersättningskrav. Detta förutsätter sannolikt att givna byggnadslov måste registreras på ett bättre sätt, t. ex. på gravationsbeviset enligt bygglagutredningens förslag. En effektiv registrering av detta slag skulle påverka möjligheterna till belåning och försäljning.

2 Straffsatsen för olovligt byggande bör höjas och preskriptionstiden förlängas så att byggnadsnämnden ej frestas använda rivningsföreläggande i allmänpreventivt syfte.

3 Även byggnader utan byggnadslov bör åläggas besiktning så att – trots olagligheten i uppförandet – byggnaderna ändå uppfyller de tekniska krav som samhället uppställt för byggande i allmänhet.

Avslutningsvis vill byggnadsnämnden framhålla att det aktuella ärendet har behandlats i enlighet med de principer vi ansett oss kunna utläsa ur överinstanternas beslut. Nämnden vill dock samtidigt betona det väsentliga i att problemkomplexet ingående penetreras i samband med den nu pågående lagstiftningen avseende markanvändning och byggande. Nämnden är helt införstådd med att olovligt byggande måste stävjas och att något verksamt

straff måste finnas. Den nuvarande lagstiftningen kan dock vara mycket hård mot enskilda människor, så hård att rivningar faktiskt ytterst sällan blir verkställda.

Med stöd av vad ovan anförts vill byggnadsnämnden framhålla att nämnden icke finner några skäl föreligga till anmärkning mot byggnadsnämndens handläggning av rubricerade ärende.

JO meddelade beslut i anledning av klagomålen den 18 oktober 1974.

I beslutet anför JO följande.

I 70 § första stycket byggnadsstadgan föreskrivs bl. a. Har byggnad uppförts eller annan åtgärd vidtagits utan byggnadslov, där sådant erfordras, eller i strid mot godkända ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade eller eljest gällande föreskrifter, är ägaren av den fastighet, byggnad eller anordning, varom fråga är, skyldig att undanröja eller ändra det utförda i den mån nämnden finner nödigt att meddela föreläggande därom.

Av stadgandet framgår att byggnadsnämnden beträffande frågan om föreläggande skall meddelas har stor frihet att handla efter eget bedömande. Jag finner det inte vara möjligt att göra något generellt uttalande om hur denna bedömning skall ske, då hänsyn måste tagas till omständigheterna i varje enskilt fall. Bedömningen får dock inte styras av andra hänsyn än sådana som ryms inom ramen för stadgandets syfte. Jag vill även framhålla önskvärdheten av att ärenden av ifrågavarande slag i görligaste mån handläggs konsekvent.

Det beslut som avses med klagomålen går inte väl ihop med vad byggnadsnämnden tidigare åtgjort i ärendet. Något lagligt hinder att meddela beslut av sådant innehåll har dock inte förelegat och jag finner vad som förevarit inte ge mig fog för ingripande.

I ärendet har framkommit vissa spörsmål av principiell natur, som kan förtjäna beaktande vid det inom bostadsdepartementet pågående arbetet med översyn av byggnadslagstiftningen. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta mitt beslut till bostadsdepartementet för kännedom.

Ärendet är härmed av mig slutbehandlat.

2.2 Naturvårdslagen

Naturvårdslagen (1964:822, omtryckt 1974:1025) (NVL) innehåller flera bestämmelser rörande bl. a. bebyggelse.

Enligt 7 § kan länsstyrelsen under vissa förutsättningar förklara område, som behöver särskilt skyddas eller vårdas, som naturreservat. I reservatsbeslut skall anges bl. a. de inskränkningar i rätten att förfoga över fastighet som är nödvändiga för att trygga ändamålet med reservatet, såsom förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, täktverksamhet, uppodling, dikning, plantering och avverkning (8 §). Länsstyrelsen kan i särskilda fall medge undantag från föreskrifterna.

Då fråga uppkommit om bildande av naturreservat, kan länsstyrelsen för viss tid meddela förbud mot att utan styrelsens tillstånd vidta åtgärd beträffande det berörda området som strider mot syftet med de ifrågasatta reservatföreskrifterna (11 §).

Enligt 13 § kan länsstyrelsen som naturminne fridlysa till fastighet hörande naturföremål, som bör särskilt skyddas eller vårdas. Fridlysningen

skall omfatta även erforderligt markområde. I övrigt gäller samma bestämmelser som för naturreservat.

15–17 §§ innehåller särskilda bestämmelser till skydd för friluftslivet. För att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv råder enligt 15 § strandskydd vid havet, insjöar och vattendrag. Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 m från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. När det behövs för att tillgodose syftet med strandskyddet, kan strandskyddsområdet utvidgas, dock högst intill 300 m från strandlinjen. Strandskyddet kan under vissa förutsättningar även upphävas.

Inom strandskyddsområde är det enligt 16 § första stycket förbjudet bl. a. att uppföra helt ny byggnad, att ändra befintlig byggnad för att tillgodose ett väsentligen annat ändamål än tidigare och att utföra grävnings- och andra förberedelsearbeten för sådan bebyggelse. Förbudet gäller inte all bebyggelse. Undantagna är bl. a. anläggningar som behövs för jordbruket, fisket och skogsskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål (16 § tredje stycket). Länsstyrelsen kan för särskilt fall medge undantag från bestämmelserna i 16 § första stycket.

Enligt 17 § första stycket, som innehåller bestämmelser om s. k. stängselgenombrott, kan länsstyrelsen, om det på område som är av betydelse för friluftslivet eller i områdets närhet finns stängsel som hindrar eller försvårar tillträdet till mark där allemansrätt råder, förelägga stängselhållaren att anordna grind eller annan genomgång. Är det uppenbart att stängslet endast avser att stänga allmänheten ute från området, kan föreläggande meddelas om borttagande av stängslet. Bestämmelserna om stängsel äger motsvarande tillämpning beträffande dike. Har någon utan byggnadsnämndens tillstånd satt upp skylt varigenom allmänheten avvisas från visst område, kan nämnden förelägga den som är ansvarig för åtgärden att ta bort skylten (17 § andra och tredje styckena).

Enligt 18 § krävs i princip tillstånd av länsstyrelsen för täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter för annat ändamål än markinnehavarens husbehov.

Område, inom vilket särskilda åtgärder behövs för att skydda eller vårda naturmiljön men som inte lämpligen bör avsättas till naturreservat, kan enligt 19 § av länsstyrelsen förklaras som naturvårdsområde. I beslutet härom skall föreskrivas de inskränkningar i nyttjandet av fastighet som behövs, såsom förbud mot eller föreskrifter i fråga om byggnad, upplag och schaktning. Bestämmelserna i 19 § är inte tillämpliga på bebyggelse – men däremot på andra arbetsföretag – inom område som ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan.

Om byggnad som inte ligger inom område med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan lämnats att förfalla, kan länsstyrelsen förelägga ägaren att riva eller iståndsätta byggnaden eller på annat sätt avhjälpa skadan (21 §).

Bestämmelser om straff, vite och handräckning meddelas i 37–39 §§. En-

ligt 37 § första stycket – såvitt nu är av intresse – kan den dömas till böter eller fängelse i högst sex månader som uppsåtliga eller av oaktsamhet.

1. bryter mot förbud eller föreskrift som meddelats enligt 8 §,
2. bryter mot förbudet i 16 § första stycket att uppföra eller ändra byggnad,
3. bryter mot 17 § andra stycket, om inte gärningen är ringa eller
4. utför täkt i strid mot 18 § eller föreskrift som meddelats i samband med tillstånd till företaget.

Utbyte av brott som avses i punkt 4 skall enligt 37 § andra stycket förklaras förverkat, om det inte är uppenbart obilligt.

Den som gjort sig skyldig till gärning som avses i 37 § kan förpliktas att ersätta kostnad som föranleds därav (38 §).

Har någon begått gärning som avses ovan i punkterna 1, 2 eller 4, kan länsstyrelsen vid vite förelägga honom att vidta rättelse. Överexekutor kan meddela handräckning för sådant ändamål. Ansökan om handräckning får göras av allmän åklagare, statens naturvårdsverk, länsstyrelsen eller den kommunala myndighet som handhar naturvårdsfrågor. Beträffande handräckning äger bestämmelserna i 191 § UL motsvarande tillämpning.

Föreläggande enligt 17 § första stycket får förenas med vite. Åtlyds inte föreläggandet, skall utmätningsmannen föranstalta om att åtgärden vidtas, om länsstyrelsen begär det.

Även byggnadsnämnds föreläggande enligt 17 § tredje stycket får förenas med vite. Om föreläggandet inte åtlyds, kan nämnden låta vidta åtgärden på den försumliges bekostnad (39 §).

Flera av de ovan redovisade bestämmelserna grundar sig på förslag i prop. 1974:166 och trädde i kraft den 1 januari i år. Propositionen föranleddes bl. a. av förslag av naturvårdskommittén i betänkandet (Ds Jo 1974:1) Naturvård I, Strandskydd, Landskapsvård, Förvaltning.

I betänkandet tog kommittén upp bl. a. frågan om påföljd vid överträdelse av vissa bestämmelser i NVL. Kommittén redovisade därvid en framställning från en länsstyrelse om påföljd för underlåtenhet att söka tillstånd till täktverksamhet. I framställningen anfördes att någon form av ekonomisk sanktion syntes påkallad för att motverka olaga grusexploatering. Som lösning på problemet föreslogs antingen skadeståndsskyldighet gentemot det allmänna eller någon form av förverkande till statsverket av grusets värde eller del därav.

Kommittén framhöll att överträdelse av förbud eller bestämmelse enligt NVL i olika fall kan medföra betydande ekonomisk vinst. Detta förhållande kunde enligt kommittén inte beaktas i tillräcklig utsträckning med då gällande bestämmelser. Förutsättningar borde därför tillskapas att – i överensstämmelse med vad som i allmänhet gäller för brott som medför vinning – förverka den med verksamheten förbundna vinsten eller del av denna. Kommittén föreslog därför en bestämmelse med sådan innebörd.

Kommitténs förslag tillstyrktes under remissbehandlingen av naturvårds-

verket, planverket, några länsstyrelser, Svenska naturskyddsföreningen och Svenska turistföreningen. Naturvårdsverket ansåg att också hus som byggts i strid mot förordnande enligt NVL borde kunna anses som utbyte av brott. En länsstyrelse avstyrkte kommitténs förslag under motivering att förverkandepåföljd syntes alltför sträng. Vattenlagsutredningen framhöll att det många gånger måste vara svårt att bestämma storleken av utbytet.

Departementschefen framhöll (prop. 1974:166 s. 120) att man i fråga om åtskilliga av de i 37 § straffbelagda gärningarna inte kan tala om någon vinning genom förseelsen i fråga. I andra fall, t. ex. uppförande av byggnad utan tillstånd, skulle en regel om förverkande bereda stora svårigheter vid tillämpningen. Enligt departementschefens mening borde en förverkanderegeln begränsas till olaga täktverksamhet, där regeln uppenbarligen kan fylla en praktisk funktion.

Riksdagen biföll propositionsförslaget (JoU 52, rskr 405).

2.3 Miljöskyddslagen

ML är tillämplig på miljöfarlig verksamhet varmed avses utsläppande av avloppsvatten m. m. från mark, byggnad eller anläggning i vattenområde samt användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattenområde eller medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant (1 §). Regeringen kan med avseende på viss del av landet förbjuda utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas i vattenområde (8 §). Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet kan ansöka om tillstånd till verksamheten hos koncessionsnämnden för miljöskydd (9 § första stycket). Enligt 10 § kan regeringen föreskriva att vissa åtgärder som innebär miljöfarlig verksamhet inte får vidtas utan att koncessionsnämnden lämnat tillstånd eller anmälan gjorts hos naturvårdsverket eller länsstyrelsen. Naturvårdsverket eller i vissa fall länsstyrelsen kan dock enligt 12 § miljöskyddskungörelsen (1969:388, ändrad senast 1972:224) efter prövning i varje särskilt fall medge undantag från sådan skyldighet att söka tillstånd (dispens). I 2, 5, 7, 8 och 10 §§ miljöskyddskungörelsen har angivits vilka åtgärder som inte får vidtas utan tillstånd eller dispens eller utan föregående anmälan.

I tillståndsbeslut skall enligt 18 § ML noggrant anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och de villkor som skall gälla. Åsidosätter någon villkor som angetts i tillståndsbeslut och är avvikelsern betydande, kan koncessionsnämnden förklara tillståndet förverkat och förbjuda fortsatt verksamhet (23 § ML).

I 38–44 §§ ML meddelas bestämmelser om tillsyn. Enligt 38 § skall tillsynsverksamheten utövas av statens naturvårdsverk och länsstyrelserna. Finner tillsynsmyndighet att olägenhet av betydelse från allmän synpunkt uppkommer eller kan uppkomma genom miljöfarlig verksamhet, kan myndigheten meddela råd och anvisningar om lämplig åtgärd för att motverka

olägenheten (39 §). Har tillstånd enligt ML inte givits, kan länsstyrelsen enligt 40 § första stycket ML meddela föreläggande om sådant försiktighetsmått eller förbud som är uppenbart behövt för att bestämmelserna i ML skall efterlevas. I brådsakande fall eller när särskilt skäl eljest föreligger får föreläggandet ges omedelbart och i annat fall först sedan det visat sig att rättelse inte kan vinnas genom råd och anvisningar. Åsidosätter tillståndshavare villkor som angivits i tillståndsbeslutet, kan länsstyrelsen förordna om rättelse på hans bekostnad eller förelägga honom att själv vidta rättelse (40 § tredje stycket). I beslut om föreläggande enligt 40 § kan länsstyrelsen utsätta vite (40 § fjärde stycket). Har tillstånd enligt ML inte meddelats, kan koncessionsnämnden på hemställan av statens naturvårdsverk besluta om förbud mot miljöfarlig verksamhet, som inte är tillåtlig enligt ML eller meddela föreskrift om försiktighetsmått (41 §).

Enligt 45 § ML kan böter eller fängelse i högst ett år ådömas bl. a. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot förbud som meddelats med stöd av 8, 23 eller 41 §,
2. underlåter att iakttaga föreskrift som regeringen meddelat enligt 10 § första stycket utan att undantag har medgivits eller
3. åsidosätter villkor i tillståndsbeslut så att allmän eller enskild rätt kan kränkas.

Har någon begått gärning som avses i punkterna 1–3, kan överexekutor meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning gäller samma regler som för handräckning enligt 191 § UL. Berörs allmänna intressen, får ansökan om handräckning göras av statens naturvårdsverk eller annan myndighet som ärendet angår. Om föreläggande enligt 40 § första eller andra stycket inte åtlyds, skall utmätningsmannen på anmodan av länsstyrelsen ombesörja att åtgärd vidtas (47 § ML).

Beslut i fråga om bl. a. tillstånd enligt ML och beslut i fråga som avses i 41 § ML blir gällande när beslutet vunnit laga kraft. I beslutet kan förordnas att det skall lända till efterrättelse omedelbart. Beslut i fråga som avses i 40 § ML länder till efterrättelse omedelbart, om inte annat förordnas (49 § ML).

2.4 Hälsovårdsstadgan

Hälsovårdsstadgan (1958:633, ändrad senast 1972:675) (HS) innehåller materiella bestämmelser som syftar till att hindra att sanitär olägenhet uppkommer. Där finns bestämmelser om bl. a. bostäder, lokaler av olika slag, vattenförsörjning, vatten- och luftförorening, anläggning och upplag för industriell verksamhet. HS gäller inom både tät- och glesbyggda områden. I vissa hänseenden gäller strängare bestämmelser för område med fastställd stads- eller byggnadsplan, s. k. hälsovårdstätort. Det ankommer på hälsovårdsnämnden att utöva den närmaste tillsynen över den allmänna hälsovården inom kommunen (2 §).

I 14 kap. HS finns bestämmelser om hälsovårdskontroll, enligt vilka hälsovårdsmyndigheterna på olika sätt kan ingripa mot missförhållanden. Enligt en inledande, allmän bestämmelse (71 §) får hälsovårdsnämnden antingen omedelbart eller efter råd eller uppmaningar och skäligt anstånd meddela föreläggande och förbud som anses behövliga för efterlevnad av bl. a. HS och lokal hälsovårdsordning. Närmare bestämmelser om vad hälsovårdsnämndens beslut enligt 71 § kan avse ges i 72 §. Där nämns bl. a. föreläggande att inom viss tid vidta åtgärd för att undanröja bristfällighet hos byggnad eller annan egendom och förbud mot att använda lägenhet eller lokal för avsett ändamål till dess förekommande bristfällighet har undanröjts.

Föreläggande och förbud kan allt efter omständigheterna riktas mot ägare eller nyttjanderättshavare eller mot bådadera (73 §). Hälsovårdsnämnden kan enligt 75 § föreskriva vite för underlåtenhet att rätta sig efter föreläggande eller förbud. Om någon underlåter att utföra arbete eller vidta åtgärd som åligger honom enligt bl. a. HS eller lokal hälsovårdsordning, kan nämnden under vissa förutsättningar låta verkställa arbetet eller åtgärden på den försumlighets bekostnad. Hälsovårdsnämnden kan förordna att dess beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan (86 §).

3 Bygglagutredningens förslag och remissyttranden över detta

3.1 Utredningen

I sitt betänkande Markanvändning och byggande (SOU 1974:21) redovisar bygglagutredningen de principer som enligt utredningens mening bör läggas till grund för den framtida plan- och byggnadslagstiftningen. Utredningen tar därvid upp bl. a. frågan om påföljd vid överträdelse av lagstiftningen (s. 385 och 386).

Utredningen konstaterar att ett vanligt brott mot gällande byggnadsbestämmelser är att byggnad uppförs utan att erforderligt byggnadslov sökts. Erfarenheterna har enligt utredningens mening visat att de nuvarande påföljderna är otillräckliga för att avhålla från sådant olovligt byggande. Utredningen konstaterar vidare att det inom ramen för ett system av den typ som föreslås i betänkandet är om möjligt ännu viktigare att olovligt byggande kan beivras på ett meningsfullt sätt. Utredningen anser därför att andra och strängare påföljder bör föreskrivas i blivande byggnadslag.

Vid olovligt byggande är ofta det väsentligaste intresset att få bort det som uppförts. Enligt bygglagutredningens mening bör tyngdpunkten i ett framtida påföljdssystem ligga på regler som tillgodoser detta intresse. Ansvar för att åtgärder vidtas bör i första hand ligga på byggnadsnämnden som det primära tillsynsorganet. Enligt utredningen bör reglerna till att börja

med självfallet ge nämnden möjlighet att vid vite förbjuda att olovligt påbörjat byggnadsarbete fortsätts.

Då det gäller situationer då samhället först i efterhand upptäcker det olovliga byggandet kan man enligt utredningen skilja på olika fall. Ofta är det uppenbart att det olovligt uppförda inte kan tillåtas stå kvar. För dessa fall anser utredningen att nämnden bör ha befogenhet att vid vite ålägga den byggande att på egen bekostnad bortskaffa det olovligt byggda vid äventyr att detta eljest genom nämndens försorg bortskaffas på den byggandes bekostnad. Denna påföljd bör kunna tillämpas oberoende av eventuella straffrättsliga påföljder. Tillämpningen av nu gällande handräckningsbestämmelser i BL har enligt utredningen i avsevärd grad försvårats på grund av att verkställigheten förhalas genom överlåtelse av fastigheten. I likhet med vad som gäller beträffande upprustningsåläggande och användningsförbud enligt bostadssaneringslagen (1973:531, ändrad senast 1974:821) anser utredningen att beslut om rivning av olovligen uppförd byggnad bör gälla även mot ny ägare av fastigheten.

I vissa fall kan det enligt utredningen vara mera tveksamt om det olovligt uppförda kan få vara kvar. Vid en legal efterprövning kan det kanske visa sig att det olovligt uppförda kan tillåtas stå kvar, måhända efter vissa ändringar. I sådana fall anser utredningen att byggnadsnämnden bör ha möjlighet att, innan andra åtgärder vidtas, bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ge in ansökan om lov till företaget. Om ansökan inte inkommer inom föreskriven tid eller om byggnadslov inte beviljas, bör byggnadsnämnden enligt utredningen ha möjlighet att förordna om rivning i enlighet med vad som nyss sagts. Beviljas byggnadslov bör byggnadsnämnden ha möjlighet att som villkor för detta föreskriva skyldighet att vidta de ändringar av det uppförda som kan vara erforderliga.

Utredningen anser att det vid sidan av de här antydda reglerna bör finnas regler om straffansvar för den som åsidosätter skyldigheten att söka erforderligt byggnads- eller rivningslov. De nuvarande straffbestämmelserna torde enligt utredningen böra föras över till en ny byggnadslag. Utredningen anser slutligen att möjligheterna till faktiska ingripanden bör vara frikopplade från reglerna om straffrättslig påföljd och inte vara underkastade särskilda preskriptionsregler.

3.2 Remissinstanserna

Många remissinstanser understryker det angelägna i att man kommer till rätta med det olovliga byggandet. Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* tyder stickprovsundersökningar på en ökning av det olovliga byggandet i länet. I en undersökning som omfattade 538 fastigheter konstaterades att det på 408 av dessa fanns någon form av olovlig bebyggelse. I ett skärgrådsområde upptäcktes 80 fall av nybyggnad – fördelade på 44 fastigheter – där ansökan om byggnadslov inte hade gjorts. En viktig orsak till att

bebyggelse uppförs utan lov och oftast får stå kvar är enligt länsstyrelsen att många byggnadsnämnder har för små resurser för kontroll på fältet och även bristande administrativa möjligheter att verkligen engagera sig i ärenden om olovlig bebyggelse. Vidare har information och upplysning till allmänheten inte gått ut i tillräcklig omfattning. I kombination med en svår-tillämpad och omständlig lagstiftning, som många gånger tolkats på ett sätt som i första hand gynnat den som handlat olovligt, har följden blivit att de flesta husen fått stå kvar. Nackdelen av varje enskilt fall har enligt länsstyrelsen av överprövande myndigheter ofta underskattats, då man inte insett dess roll i ett större sammanhang där företelsen genom sin mångfald kan vålla problem för markanvändningsplaneringen och bl. a. ta i anspråk t. ex. strandområden som annars avsetts för framtida allmänt nyttjande. Länsstyrelsen konstaterar vidare att de låga straffsatser som för närvarande tillämpas inte har någon som helst avskräckande effekt och att preskriptionstiden om två år gör att lagreglerna saknar praktisk betydelse då det är vanligt att ett å två år kan gå innan olagligt uppförd bebyggelse upptäcks.

Kommunförbundet anför att möjligheten till handräckning enligt 148 § BL är effektiv från den synpunkten att prövning inte först behöver ske av domstol. Emellertid är tillämpningsområdet för 148 § begränsat till de fall av överträdelse som återfinns i 147 § BL. I andra fall får man använda sig av befogenheterna i 70 § BS varvid domstolsprövning krävs, vilket anses vara en onödig omgång. Det omständliga förfarandet enligt nuvarande ordning påtalas även av flera andra remissinstanser. *Länsstyrelsen i Hallands län* t. ex. anför att myndigheternas nuvarande möjligheter att genom vitesförelägganden, handräckning m. m. få en olovligt utförd åtgärd (av beskaffenhet att inte kunna godtas i efterhand) undanröjd i förstone kan synas vara tillräckliga. Genom de generösa besvärsmöjligheterna och genom myndigheternas långa handläggningstider samt inte minst genom överlåtelse av äganderätten till den fastighet som omfattas av t. ex. ett vitesföreläggande sätts emellertid effektiviteten i systemet nära nog helt ur spel.

Flertalet remissinstanser som yttrar sig i frågan framhäver det angelägna i att samhället ges bättre möjligheter att sätta stopp för det olovliga byggandet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller särskilt vikten av att åtgärder sätts in omedelbart för att lokalisera och ta bort olämplig bebyggelse så att den inte får status av "pågående markanvändning" och hindrar en kommande planläggning enligt bygglagutredningens lagförslag. Härvid bör personella och ekonomiska resurser ställas till byggnadsnämndernas förfogande samtidigt som BL och BS snabbt ändras enligt de intentioner som bygglagutredningen föreslagit i sitt betänkande. En helt ny markanvändningslagstiftning bör inte avvaktas. *Planverket* hälsar förslaget om effektivare lagstiftning gentemot olovligt byggande med tillfredsställelse. Det bör dock enligt verket göras en skillnad på sådana byggen där lov hade kunnat beviljas och sådana där lov inte kan påräknas. En stor del av nuvarande olovliga byggnadsföretag torde innebära endast mindre åtgärder avseende till- och

ombyggnader, omfärgning av fasader m. m. Genom viss begränsning av byggnadslovsplikten inom en del områden borde kontrollresurserna enligt verket kunna koncentreras till de mest väsentliga fallen. Även de statliga resurserna måste avstämmas mot utökade arbetsuppgifter.

Förslaget att lagstiftningen gentemot det olovliga byggandet skall effektiviserastillstyrks också av *hovrätten över Skåne och Blekinge, riksantikvarieämbetet, naturvårdsverket, länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Göteborgs och Bohus, Hallands, Skaraborgs, Västmanlands, Kopparbergs och Jämtlands län, Fagersta, Falkenbergs, Haninge, Härnösands, Kalmar, Karlstads, Kinda, Markaryds, Motala, Mönsterås, Nacka, Norrtälje, Nässjö, Skövde, Stockholms, Söderköpings, Tyresö, Umeå, Valdemarsviks, Varbergs och Vilhelmina kommuner samt Föreningens Sveriges kommunala förvaltningsjurister, Svenska kommunaltekniska föreningen och Föreningen Sveriges stadsarkitekter.*

Länsstyrelsen i Gotlands och Hallands län samt Motala kommun tillstyrker att tyngdpunkten i lagstiftningen läggs på att inom rimlig tid få det olovligt uppförda eller utförda undanröjt. Denna inriktning av påföljdssystemet synes förutsättas även av de remissinstanser som efterlyser effektivare regler för handläggningen av påföljdsärenden.

Kommunförbundet anser att man bör överväga att medge generell möjlighet till handräckning utan den begränsning av tillämpningsområdet till 148 § BL som f. n. gäller och utan domstolsprövning. Byggnadsnämnden bör vidare, sedan ett föreläggande vunnit laga kraft, kunna direkt begära exekutiva åtgärder. Det ter sig enligt förbundet som en onödig omgång att nämnden skall behöva få befogenheten domfäst. En annan begränsning i de nuvarande åtgärdsomöjligheterna består däri att, vid underlåtenhet att utföra arbete eller vidta annan åtgärd enligt 70 § andra stycket BS, endast vitespåföljden står till byggnadsnämndens förfogande. Påföljden att vid tredska åtgärden verkställas genom nämndens försorg på den tredskandes bekostnad bör enligt förbundet kunna ifrågakomma vid föreläggande enligt båda de fall som nu omfattas av 70 § BS. Påföljden att åtgärd vidtas på vederbörandes bekostnad anses böra gälla även ny ägare. Allmänt bör man enligt förbundet sträva efter att i görlig mån begränsa den dubbelprövning som nu sker i såväl administrativ som judiciell väg. Varje extra möjlighet att få ett åtgärdsbeslut prövat i den ena eller andra ordningen medför givetvis motsvarande tidsutdräkt med åtgärdens verkställande och leder då till det resultatet att tvångsmedlet framstår såsom mindre effektivt. Liknande synpunkter framförs av *Vilhelmina kommun*. Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* bör det övervägas att ersätta förfarandet enligt 70 § BS med ett handräckningsförfarande genom överexekutor ungefär på sätt som anges i 148 § BL. Handräckningsärenden bedömes i allmänhet vara av brådskande natur och ges därför förtur i domstolsbehandlingen.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att lagstiftningen bör ges en sådan utformning att myndigheterna får starka möjligheter att snabbt få rättelse till stånd. Som tänkbara förbättringar av prövningssystemet nämner

länsstyrelsen ekonomiskt stöd (förskotteringsmedel) åt kronofogdemyndigheten för att smidigare kunna effektuera ett handräckningsbeslut. Vidare föreslås en annan typ av lämplighetsprövning där husägaren själv skall bevisa företagets lämplighet från allmän synpunkt. Utgångspunkten för byggnadslovs- och dispensprövning i efterhand bör enligt länsstyrelsen givetvis i princip vara densamma som om huset inte uppförts. Husets värde kan inte heller rimligen få påverka bedömningen, eftersom den som har råd att bygga ett dyrt hus i så fall skulle få en fördel av detta. Eftersom erfarenheter från tillämpning av föreskrifterna visar ett väsentligt hänsynstagande till den kapitalinvestering som nedlagts i ett svartbygge, bör den nämnda principen enligt länsstyrelsen uttryckas direkt i lagtexten. Länsstyrelsen anser att det även kan ifrågasättas om inte den princip som föreslagits av naturvårdskommittén genom tillägg i 37 § naturvårdslagen kan tillämpas generellt för olovligt uppförd bebyggelse. Förslaget, som lyder "Utbyte av brott som avses i denna paragraf skall förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt", avser bl. a. olaga täkt, olovligt uppförd bebyggelse eller anordning inom strandskydds- eller naturreservatsområde. Innebörden skulle således bli att olovligt uppförd byggnad eller anordning kan förklaras förverkad till statsverket. Även *naturvårdsverket* och *länsstyrelsen i Östergötlands län* ifrågasätter om man inte bör införa en regel om förverkande.

Även *länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Hallands, Skaraborgs, Kopparbergs och Jämtlands län, Kinda, Markaryds, Nacka, Norrtälje, Nässjö, Söderköpings, Tyresö, Umeå, Valdemarsviks, Varbergs och Vilhelmina kommuner* samt *Svenska kommunal-tekniska föreningen* och *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* framhåller att det behövs effektivare handlägningsregler för ärenden med syfte att stoppa olovligt byggande eller att få bort det olovligt byggda.

Länsstyrelsen i Hallands län ifrågasätter om det inte vore en lämplig ordning att låta länsstyrelsen döma ut viten – eventuellt i länsrätten – samt att förslagsvis inte medge besvärsmätt över beslutet om utdömande. Enligt länsstyrelsens mening kommer rättssäkerhetssynpunkterna även vid den föreslagna ordningen att tillbörligen beaktas. Samma handlägningsordning anses kunna tillämpas beträffande förelägganden om verkställighet på den tredskandes bekostnad. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att det är angeläget att det införs en regel som säger att ärenden rörande korrektion av otillåtet byggande normalt skall behandlas med förtur. Enligt *länsstyrelsen i Kopparbergs län* bör planmyndigheten få möjlighet att vid kraftigt verkande påföljd och begäran om handräckning omedelbart kunna stoppa vad som olagligen uppförs. Myndighetens beslut bör enligt länsstyrelsen gälla utan hinder av förd klagan. *Umeå kommun* anser att de principer utredningen föreslår för att komma till rätta med olovligt byggande är riktiga. Därutöver uttrycker kommunen den förhoppningen att det överprövningsförfarande som oftast kommer till stånd i dessa ärenden kan genomföras tämligen snabbt. Genom ett snabbt förfarande skulle antalet besvär ärenden enligt kommunen troligen kunna komma att minskas då besvär ofta synes anföras

endast av det skälet att man vill vinna tid. Därtill kommer att ju längre tid en olovligt uppförd byggnad får kvarstå desto mindre brukar förståelsen för ett beslut om rivning bli. *Söderköpings kommun* föreslår att möjligheterna att klaga i högsta instans inskränks.

I anslutning till utredningens uttalande att byggnadsnämnden självfallet skall ha möjlighet att vid vite förbjuda att olovligt påbörjat byggnadsarbete fortsätts erinrar *hovrätten över Skåne och Blekinge* om att detta strider mot hittillsvarande uppfattning om användningen av vite. Hovrätten förutsätter därvid, att olaga byggnadsarbete även i fortsättningen skall vara belagt med straff. Stadgandet i 9 kap. 8 § rättegångsbalken att vite inte må föreläggas då straff är utsatt gäller visserligen inte förvaltningsrätten men enligt praxis används enligt hovrätten inte vite då annan påföljd finns.

Förslaget att beslut om att olovligen uppförd byggnad skall rivas skall gälla även mot ny ägare av fastigheten tillstyrks av *naturvårdsverket, länsstyrelserna i Östergötlands, Göteborgs och Bohus, Hallands, Västmanlands och Jämtlands län, Haninge, Kinda, Motala och Stockholms kommuner samt Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister*. Även *hovrätten över Skåne och Blekinge* biträder förslaget men ifrågasätter om inte ytterligare åtgärder behövs för att förhindra förhållning av beslutade åtgärder. Sålunda kan effekten av föreläggande om underlåtenhet av olika slag, som inte kan få fortsätta – t. ex. bristande underhåll av byggnad, användning av fastigheten på ett för närboende störande sätt – enligt hovrätten behöva förstärkas på enahanda sätt.

Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* bör övervägas om inte en officiell registrering bör ske så att en köpare av en fastighet lätt kan få upplysning om gällande föreläggande och förbud. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Kinda kommun*.

Kalmar och *Mönsterås kommuner* pekar på problemet med olovlig rivning. I sådana fall kan man knappast kräva att få den uppförd på nytt. I de fall att det är fråga om en kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull byggnad är det dessutom omöjligt att återskapa de tidigare värdena vid ett återuppförande. För de fall att en olovlig och oönskad rivning uppdagas måste det enligt kommunerna finnas handfasta möjligheter att omedelbart på platsen stoppa verksamhetens fortsättande. En rivning över en natt måste kunna åstadkomma starka påföljder.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att man bör införa höjda straffsatser och strängare straffmätning, vilket även medför längre preskriptionstid. Dessutom bör enligt länsstyrelsen innehavet av en olovligt uppförd byggnad kriminaliseras.

Några remissinstanser påpekar att de av bygglagutredningen föreslagna åtgärderna är otillräckliga. *Härnösands kommun* anser sålunda att utredningen lämnar problemet med svartbyggen olöst. *Olofströms kommun* framhåller att samhället inte ens i dag klarar av allt svartbyggeri och att frågan hur den föreslagna utökade byggnadslovsplikten skall administreras, kontrolleras

och registreras kvarstår olöst. Liknande uppfattning framförs av *byggnadsnämnden i Halmstads kommun*. Även *Kalmars och Mönsterås kommuner* ifrågasätter om inte ytterligare skärpning av reglerna är nödvändig.

Sveriges villaägareförbund förklarar att man inte är övertygad om att de av bygglagutredningen föreslagna åtgärderna är det bästa sättet att komma till rätta med problemet angående svartbyggen. Enligt förbundets erfarenhet torde bristerna snarast vara att hänföra till tillämpningen av gällande regler. Förbundet framhåller som exempel att en kommun 25 år efter det en byggnadsåtgärd, som enligt kommunens mening *fordrar byggnadslov* men för vilken sådant aldrig begärts, meddelar rivningsföreläggande rörande till- eller ombyggnad av byggnad på fastighet, vilken innefattas i kommunens expropriationsansökan. Om kommunen sålunda utnyttjar sina offentligrättsliga befogenheter för att reducera sina egna kostnader för fastighetsförvärv, synes detta enligt förbundet näppeligen överensstämja med avsikten med att tillerkänna kommunen denna offentligrättsliga behörighet. Förbundet ifrågasätter vidare om inte i själva verket kommunen får anses ha lämnat sitt tysta medgivande genom att man under den långa tid, som förflutit efter det "olovliga" byggandet inte vidtagit några åtgärder för att beivra detsamma samt om inte det "olovliga" byggandet preskriberats. Om, såsom utredningen föreställer sig, strängare påföljder än hittills bör införas när det gäller olovligt byggande, måste också enligt förbundet i rättssäkerhetens intresse klarare regler än de utredningen skisserar införas, när byggnadslov erfordras och då så inte är fallet. Och dessa regler bör enligt förbundet självfallet gälla även när kommun, som privaträttsligt subjekt bygger.

4 Överväganden och förslag

4.1 Allmänt

De medel som samhället nu har för att upprätthålla efterlevnaden av byggnadsförfattningarna är av dels straffrättslig, dels administrativ karaktär. Som framgår av remissyttrandena över bygglagutredningens betänkande är kritiken stark mot det nuvarande systemet. Det är en nära nog allmän uppfattning bland de remissinstanser som yttrar sig i frågan att möjligheterna att komma till rätta med det olovliga byggandet är otillräckliga. De av länsstyrelsen i Stockholms län redovisade stickprovsundersökningarna ger en antydning om i vilken utsträckning sådant byggande kan förekomma. Resultaten är sannolikt inte representativa för landet i dess helhet – inte ens för länet – men styrker kravet från bl. a. länsstyrelsen att åtgärder bör sättas in snarast möjligt.

Remissinstanserna pekar på flera omständigheter som enligt deras mening bidrar till att systemet inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det anföras sålunda bl. a. att många byggnadsnämnder har för små resurser för kontroll

på fältet och bristande administrativa möjligheter att engagera sig i ärenden om olovligt byggande, att förfarandet i samband med föreläggande, handräckning m. m. är omständligt, att reglerna nära nog kan sättas ur spel genom de möjligheter att förhåla förfarandet som den byggande har och att straffet för olovligt byggande är alltför lågt. En remissinstans – länsstyrelsen i Stockholms län – påpekar t. ex. att de låga straffsatser som tillämpas f. n. inte har någon som helst avhållande effekt och att den korta preskriptionstiden – två år – gör att straffbestämmelserna saknar praktisk betydelse, eftersom det är vanligt att ett å två år kan gå innan olovligt uppförd bebyggelse upptäcks.

Det är naturligtvis vanskligt att med någon säkerhet uttala sig om orsakerna till att det olovliga byggandet har fått en sådan utbredning som det på många håll i landet tydligen har. I en del fall beror det sannolikt på att den byggande har bristfälliga kunskaper både om byggnadslagstiftningens innehåll och om de byggnadsbestämmelser som gäller inom området. Det är troligen långt ifrån ovanligt att en byggnadsåtgärd, som enligt BS är byggnadslovskrävande, av den byggande uppfattas som så bagatellartad eller eljest av sådan beskaffenhet att det framstår som osannolikt att den kan vara av något intresse för byggnadsnämnden. Det kan f. ö. vara tveksamt om den stora allmänheten har klart för sig att byggnadslovsplikten numera gäller i hela landet. Den tidigare gällande ordningen då byggnadslov krävdes i princip endast inom område med fastställd plan eller med utomplansbestämmelser torde fortfarande leva kvar hos många.

Ett annat inte ovanligt fall är att den byggande kontaktar personal hos byggnadsnämnden för att diskutera den planerade åtgärden. Får han då det beskedet att åtgärden visserligen kräver byggnadslov men att något hinder mot lov sannolikt inte föreligger, uppfattas detta många gånger som liktydigt med ett byggnadslov och ett klartecken att genomföra åtgärden.

I de situationer som nu har berörts kan man i stor utsträckning komma till rätta med det olovliga byggandet genom en förbättrad information om gällande bestämmelser, om syftet med dessa och om byggnadsnämndens uppgifter. Betydligt svårare är problemen i de fall som närmast åsyftas när man talar om olovligt byggande eller svartbyggen, nämligen när den byggande medvetet åsidosätter gällande bestämmelser. Som har anförts ovan framhåller flera remissinstanser att nuvarande påföljder inte har en tillräckligt avhållande effekt. De bötesstraff som döms ut – om åtal över huvud taget kan väckas – uppges vara så låga att de ibland inte motsvarar ens de kostnader som är förenade med ansökan om byggnadslov. Om byggandet inte innebär överträdelse av förbud som meddelats i eller med stöd av BL, är byggnadsnämndens möjligheter att få till stånd rättelse dessutom begränsad och förutsätter ett omständligt förfarande.

I det inledande avsnittet har framhållits att det på senare år har genomförts flera reformer som syftar till att stärka samhällets kontroll över marken. Om dessa reformer skall få avsedd effekt, kan man givetvis inte acceptera

att samhällets planeringsinsatser motverkas genom att byggande sker utan den prövning som är förutsatt i BL och BS. Olägenheterna är emellertid inte begränsade till planläggningssidan. Att byggnader eller byggnadsdelar uppförs utan byggnadslov innebär nämligen också bl. a. att de inte blir underkastade den byggnadskontroll som byggnadsnämndens prövning innebär. Det kan innebära t. ex. att kraven på hållfasthet, hygien och skydd mot brandfara inte blir beaktade i tillräcklig utsträckning.

Det nuvarande sanktionssystemet har varit i stort sett oförändrat i cirka 30 år. Det har således inte omfattats av den reformverksamhet som har förekommit inom andra delar av byggnadslagstiftningen och fyller uppenbarligen inte de krav som man måste kunna ställa i dagens samhälle. Om det olovliga byggandet skall kunna bemästras, är det nödvändigt att även sanktionssystemet reformeras så att det fyller rimliga anspråk på effektivitet och snabbhet utan att därmed rättssäkerheten åsidosätts.

4.2 Ett nytt påföljdssystem

Det nuvarande sanktionssystemet är, som har framgått av det förut anförda, uppbyggt dels av regler som i första hand syftar till att avhålla den enskilde från överträdelse av BL och BS, dvs. straffbestämmelser, dels av regler som ger samhället möjlighet att under vissa förutsättningar undanröja eller åstadkomma rättelse av olovligt utförda åtgärder. Även ett nytt sanktionssystem bör innehålla både sanktioner av repressiv karaktär och sanktioner som har till syfte att återställa det läge som har rubbats. Vid utformningen av ett nytt system bör särskilt tillses att möjligheterna att få det olovligt utförda undanröjt eller rättat blir effektiva och enkla att tillämpa. Dessa möjligheter måste emellertid kompletteras med sanktioner som har ett avhållande syfte.

Vad först gäller nuvarande straffbestämmelser tyder flera uttalanden i remissyttrandena över bygglagutredningens förslag på att bestämmelserna har begränsad effekt. Många gånger inträder åtalspreskription innan överträdelsen ens upptäcks. Det är dessutom troligt att anmälan till åtal inte är någon vanlig företeelse. I den riktningen pekar åtminstone en enkät som år 1973 gjordes hos ett 20-tal byggnadsnämnder. Enkäten, som utfördes i anslutning till en inom dåvarande civildepartementet företagen undersökning av påföljdssystemet i BL och BS, visar nämligen att flertalet av byggnadsnämnderna gjorde anmälan om åtal endast när överträdelsen bedömdes vara av allvarlig karaktär.

Det är naturligtvis möjligt att genom en straffskärpning markera den vikt samhället fäster vid att reglerna i BL och BS efterlevs. Det kan ske t. ex. genom att i straffbestämmelserna anges att antalet dagsböter inte får underskrida en viss nivå. En sådan åtgärd skulle emellertid knappast leda till några påtagliga förbättringar jämfört med dagens läge om den inte kombineras med organisatoriska förändringar eller förstärkning av åklagarmyn-

digheterna. Det är därför nödvändigt att överväga ett system som helt eller delvis bygger på andra påföljder än de nuvarande.

Inom vissa områden har på senare år införts avgifter vid sidan av de ordinära påföljderna böter och fängelse. En sådan reglering genomfördes den 1 april 1973 på det trafikpolitiska området med syfte att motverka överträdelse av bestämmelser om högsta tillåtna last för bl. a. lastbilar. Enligt lagen (1972:435) om överlastavgift utgår sålunda överlastavgift, om t. ex. lastbil framförs med högre axeltryck än som är tillåtet. Avgiften, som beslutas av länsstyrelsen och påförs ägaren till fordonet, utgår oavsett om straff ådöms för överlasten.

Även vid brott mot skattelagstiftningen utgår avgifter av olika slag. Skattetillägg utgår t. ex. om skattskyldig i självdeklaration eller annat skriftligt meddelande, avgivet till ledning vid den skattskyldiges taxering, lämnat oriktig uppgift. Skattetillägget, som i normalfallet beslutas av den lokala skattemyndigheten, utgår med 50 % av det skattebelopp som skulle ha undandragits om det oriktiga meddelandet följts. Också här utgår avgiften oavsett om straff ådöms. Bestämmelser om skattetillägg finns i 116 a, 116 b och 116 d–j §§ taxeringslagen (1956:623).

Mycket talar för att ett avgiftssystem av den typ som nu har berörts skulle kunna bli ett effektivt hjälpmedel mot olovligt byggande. De böter som i dag döms ut för dessa förseelser uppgår, som vissa remissinstanser påpekar, många gånger till belopp som utgör endast en bråkdel av värdet av det olovligt byggda. Om man inför ett avgiftssystem, kan man få en sanktion som anpassas bättre till detta värde och därigenom på ett helt annat sätt än böter verkar avhållande på dem som överväger att bygga utan byggnadslov.

När det gäller både överlastavgift och skattetillägg finns ett naturligt underlag för beräkning av avgiften, nämligen överlastens storlek resp. storleken av det skattebelopp som skulle ha undandragits. I fråga om olovligt byggande kan emellertid förseelserna vara av de mest skilda slag och av varierande svårighetsgrad. Det är därför knappast möjligt att finna någon för alla dessa fall gemensam faktor som är lämpad att ensam utgöra underlag för ett avgiftsuttag. Om man skall införa särskild avgift för olovligt byggande, är det därför nödvändigt att bygga upp ett system med differentierade avgifter. Innan ett sådant system närmare diskuteras skall först något beröras de former av olovligt byggande som kan bli aktuella för ett sådant system.

4.2.1 Omfattningen av begreppet olovligt byggande

När begreppen olovligt eller olaga byggande används i dagligt tal, i massmedia och sannolikt även i de förut berörda remissyttrandena avses sådana fall då byggande, som kräver byggnadslov, sker utan sådant lov. Vilka åtgärder som kräver byggnadslov finns angivet i 54 § 1 mom. BS. De kan lämpligen delas in i två huvudgrupper, nämligen åtgärder som är att hänföra

till nybyggnad och övriga åtgärder.

Enligt 75 § första stycket BS skall till nybyggnad hänföras

1. uppförande av helt ny byggnad,
2. till- eller påbyggnad av förut befintlig byggnad,
3. ombyggnad eller annan ändring med avseende på byggnads yttre eller inre utförande av så genomgripande beskaffenhet att den kan anses jämförlig med ombyggnad,
4. byggnads inredande helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd,
5. sådan förändring av byggnad som medför att byggnaden kommer att strida mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser och
6. annan förändring av byggnad, vilken i befintligt skick strider mot plan eller bestämmelser som nyss sagts, såvida ej fråga är om bostadsbyggnad med högst två bostadslägenheter eller därtill hörande uthus.

Av dessa fall kan uppförande av helt ny byggnad sägas utgöra den mest renodlade formen av olovligt byggande. Härunder faller emellertid alla typer av byggnader, alltifrån fabriksbyggnader till mindre redskapsskjul. Även bortsett från byggnadens storlek och ändamål, kan åtgärden vara av mer eller mindre allvarlig art beroende på planförhållandena inom området. Från allmän synpunkt måste det t. ex. anses som en betydligt mera kvalificerad överträdelse om byggnad uppförs utan lov inom område där det råder nybyggnadsförbud – kanske också förbud mot bebyggelse enligt NVL – än om utomplansbestämmelser gäller i området.

Om man bortser från åtgärderna under punkt 3, där ingreppet i byggnaden alltid förutsätts vara av genomgripande karaktär, kan det även i fråga om de fall som avses med punkterna 2 och 4–6 förekomma åtgärder av varierande svårhetsgrad. Till- eller påbyggnad (punkt 2) kan sålunda omfatta både sådana fall då den ursprungliga byggnaden utgör endast en obetydlig del i den färdiga byggnaden och fall då det nytillkomna storleksmässigt är relativt obetydligt, t. ex. ett mindre förråd. Inredning för ändrad användning av byggnad (punkt 4) kan avse hela byggnaden eller bara en liten del av den, t. ex. en bostadslägenhet som inreds till kontor. Samma typ av skala kan tänkas också i fråga om åtgärderna under punkterna 5 och 6. På samma sätt som i de egentliga nybyggnadsfallen kan underlåtenhet att söka byggnadslov till nu avsedda åtgärder vara mer eller mindre kvalificerad, bl. a. beroende på om åtgärden samtidigt innebär att nybyggnadsförbud överträds.

De övriga åtgärder som enligt 54 § 1 mom. BS kräver byggnadslov är

1. sådan till nybyggnad ej hänförlig ändring av byggnad som berör konstruktionen av dess bärande delar eller av eldstäder, rök- eller ventilationskanaler eller som avsevärt påverkar dess planlösning eller yttre utseende,
2. sådan till nybyggnad ej hänförlig ändring av byggnad som innefattar inrättande av ledningar för vattenförsörjning eller avlopp och därmed förbundna anordningar samt mera väsentlig ändring av befintlig sådan ledning eller anordning,
3. ianspråktagande av byggnad eller del därav för väsentligen annat än-

damål än det, vartill byggnaden förut varit använd som finns angivet på godkänd ritning,

4. uppförande eller väsentlig ändring av mur, plank eller därmed jämförlig anordning,

5. schaktning, fyllning eller annan liknande åtgärd inom tomt, såvida åtgärden innebär avsevärd ändring av höjdläget för tomten eller del därav,

6. inrättande av fast cistern eller annan fast anordning för hantering eller förvaring av brännbara vätskor, såvida åtgärden inte avser endast att tillgodose viss fastighets husbehov, samt

7. inrättande av upplag.

Enligt tredje stycket samma mom. krävs vidare byggnadslov för följande åtgärder inom område med stadsplan, nämligen

8. omfärgning av fasad som inte vetter mot kringbyggd gård eller annan sådan plats,

9. utbyte av taktäckningsmaterial,

10. rivning av byggnad samt

11. uppsättande eller väsentlig ändring av skylt eller lusanordning.

Till de byggnadslovskrävande åtgärderna är slutligen att hänföra

12. rivning av byggnad inom område där förbud mot nybyggnad gäller enligt 35 § BL (1 mom. tredje stycket),

13. uppsättande eller väsentlig ändring av skylt eller lusanordning inom område med byggnadsplan (1 mom. tredje stycket) samt

14. inrättande av bl. a. materialgård inom sådant område i närheten av befintlig eller tillämnad befästning m. m. där skyldighet att söka byggnadslov föreligger på grund av länsstyrelsens beslut (1 mom. fjärde stycket).

Det bör anmärkas att bestämmelserna i 54 § 1 mom. BS inte har generell giltighet. De gäller sålunda inte i fråga om byggnad som tillhör staten eller landsting (2 mom. tredje stycket). I fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring gäller bestämmelserna endast inom område med fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan (35 § BS). Enligt 54 § 2 mom. första och andra styckena BS kan dessutom vissa åtgärder vidtas i en- och tvåfamiljshus utan byggnadslov. Det gäller åtgärder beträffande ledningar för vattenförsörjning och avlopp samt en del andra invändiga ändringar i huset eller därtill hörande uthus. Slutligen kan länsstyrelsen medge befrielse från skyldighet att söka byggnadslov i fråga om industriområde som ligger avskilt och är i en ägares hand (54 § 3 mom. BS).

4.2.2 Avgiftssystemets utformning

Avgiftsunderlag

Det främsta syftet med att införa ett avgiftssystem är som förut har anmärkts att man därigenom får helt andra möjligheter än f. n. att bestämma påföljden på ett sådant sätt att den kan antas avhålla från olovligt byggande. Avgiften kan m. a. o. bestämmas så att det blir ekonomiskt oförmånligt

att göra sig skyldig till sådant byggande.

Att huvudsyftet är det nu angivna medför att avgiften i det enskilda fallet kan bestämmas på ett schablonmässigt sätt. Den skall således inte utgöra någon direkt taxering av överträdelsens samhällsskadliga verkningar. Ett avgiftsuttag på schablonmässiga grunder medför i sin tur att det skapas förutsättningar för ett system som är förhållandevis enkelt och lätt att tillämpa, vilket måste anses utgöra en stor fördel.

I det föregående har anmärkts att det föreligger vissa problem att finna ett för alla former av olovligt byggande lämpligt underlag för beräkning av avgiftens storlek. En tänkbar lösning är att anknyta avgiften till värdet av det byggda och att bestämma värdet enligt de regler som gäller för den allmänna fastighetstaxeringen. Dessa regler innebär i huvudsak följande.

Allmän fastighetstaxering skall enligt 12 § kommunalskattelagen (1928:370) (KSL) ske vart femte år. Bestämmelser om taxering finns även i taxeringslagen. Riksskatteverket (RSV) fastställer anvisningar för taxeringen.

Fastighet skall taxeras som jordbruksfastighet, då den används för jordbruk eller skogsbruk, och som annan fastighet, då den används för annat ändamål (7 § KSL).

– Av intresse i detta sammanhang är främst taxering av annan fastighet, i första hand sådana med en- och tvåfamiljshus.

Vid taxeringen av annan fastighet skall i princip redovisas två delvärden, nämligen markvärde och byggnadsvärde (10 § KSL). Med markvärde skall enligt punkt 3 a i anvisningarna till 10 § KSL förstås värdet av taxeringsenhetens mark och markanläggningar. Med annan fastighets byggnadsvärde skall enligt punkt 3 b i samma anvisningar förstås värdet av de byggnader som hör till taxeringsenheten. Som byggnadsvärde skall redovisas det mervärde som taxeringsenheten har på grund av att den är bebyggd.

Enligt RSV:s anvisningar beträffande värdering av småhusfastighet skall byggnadsvärdet beräknas som summan av värdet av varje hus som hör till taxeringsenheten. Med småhus avses byggnad, vars ändamål är att utgöra bostad åt högst två familjer för permanent boende eller för fritidsändamål. I riktvärdet för småhus innefattas även värde av utrymmen i de byggnader som utgör komplement till småhuset i funktionellt avseende, t. ex. garage, bastu eller förråd. Vid värderingen av småhus skiljer man mellan permanentus och fritidshus.

För i princip varje småhusfastighet skall fyra värdefaktorer bestämmas, nämligen klass för hustyp, storleksklass, åldersklass och standardklass. Bestämmande för val av klass för hustyp är bl. a. antalet våningar i huset. Storleksklassen bestäms främst med hänsyn till byggnadens bostadsyta. Intervallerna i varje storleksklass är 15, 20 eller 25 m². Intervallerna om 15 m² gäller för de klasser som omfattar byggnader med högst 100 m² bostadsyta. Detta innebär t. ex. att sådana byggnader som har en bostadsyta om 86 m² tillhör samma storleksklass som byggnader med en bostadsyta om 100 m².

För de klasser som omfattar byggnader med 101–200 m² bostadsyta är intervallet i varje klass 20 m². Däröver – 201–300 m² – är intervallet 25 m².

Åldersklassen bestäms främst med hänsyn till byggnadsåret. Vid större tillbyggnad bör enligt RSV:s anvisningar åldersklassen väljas mellan tidpunkterna för nybyggnad och för tillbyggnad. Avvägningen däremellan bör ske mot bakgrund i första hand av tillbyggnadens storlek och kostnaden för denna.

Standardklassen bestäms främst med hänsyn till byggnadens utrustning och biutrymmesstandard.

Sedan de olika klasserna bestämts kan med ledning därav byggnadsvärdet utläsas i särskilda byggnadsvärdetabeller.

Det skulle otvivelaktigt innebära vissa fördelar om fastighetstaxeringen kunde utnyttjas när man skall bestämma avgift för olovligt byggande. Förutom att värdet av det byggda måste anses utgöra en naturlig utgångspunkt för beräkning av avgiftens storlek, medför en koppling till fastighetstaxeringen den fördelen att värdet kan bestämmas med hjälp av ett värderingsinstrument som är godtaget av samhället. De för taxeringen upprättade byggnadsvärdetabellerna kan i nuvarande utformning användas när det olovligt byggda är en helt ny bebyggelseenhet. Avgiften kan då bestämmas så att den motsvarar byggnadsvärdet eller en del av detta. När det gäller andra typer av byggande stöter man emellertid på problem. Så är fallet i fråga om t. ex. tillbyggnader eller uppförande av ny komplementbyggnad. Som har framgått av det ovan anförda bygger nämligen taxeringen bl. a. på en indelning av byggnaderna i storleksklasser, vars intervaller är så stora att även betydande tillbyggnader kan utföras utan att detta medför att byggnaden kommer i en högre storleksklass. Å andra sidan kan det inträffa också att en relativt obetydlig tillbyggnad kan leda till att högre storleksklass blir tillämplig. Dessa problem kan sannolikt bemästras genom att ett tabellverk med ett större antal storleksklasser arbetas fram. Däremot torde det inte vara möjligt att inom ramen för taxeringssystemet nå en lösning för sådana fall där byggnadsåtgärder inte kommer till uttryck i form av höjt taxeringsvärde.

Det nu anförda visar att det inte är någon lämplig lösning att anknyta avgifterna till fastighetstaxeringen. Det torde därmed också vara uteslutet att använda värdet av det olovligt byggda som underlag för avgiftsberäkningen. Om man skall ha ett för alla typer av olovligt byggande gemensamt avgiftsunderlag är det således nödvändigt att söka en annan lösning. Den enda tänkbara utvägen torde därvid vara att utgå ifrån den s. k. byggnadslövstaxan, beträffande vilken bestämmelse finns i 8 § BS.

Enligt dessa bestämmelser får länsstyrelsen på framställning av kommun utfärda taxa för avgifter att erläggas av den som hos byggnadsnämnden påkallar åtgärd, vilken föranleder ritningsgranskning, besiktning eller annan tids- eller kostnadskrävande förrättning. Länsstyrelsens prövning syftar till att kontrollera att avgifterna inte överstiger vad som kan anses motsvara

kommunens självkostnader. Länsstyrelsens beslut konstituerar en rätt för kommunen att ta ut avgifter enligt taxan, däremot ingen skyldighet.

Med anledning av förslag i prop. 1975:107 har riksdagen (CU 29, rskr 220) givit regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter hos byggnadsnämnd och att överlåta åt kommun att meddela sådana föreskrifter. Bemyndigandet innebär således att det blir möjligt att överlämna hela avgiftsprövningen till kommunen. I propositionen (s. 10) uttalade föredraganden att avgifternas belopp bör göras beroende av byggnadsföretagets omfattning och den mängd arbete som, genomsnittligt sett, brukar läggas ned på ett ärende av den beskaffenhet det gäller.

Taxorna för avgifter hos byggnadsnämnd har varit relativt likformiga i landets kommuner. Detta förklaras främst av att s. k. normalförslag har utfärdats och blivit vägledande för taxornas utformning i flertalet kommuner. Ett nytt normalförslag till taxa för byggnadslov m. m. har nyligen utarbetats av Svenska kommunförbundet i samarbete med statens planverk. Avsikten med det nya förslaget är att åstadkomma en bättre anpassning än tidigare till det aktuella kostnadsläget och att ge möjlighet till en förenklad tillämpning. Förslaget är vidare grundat på tanken att varje kommun för sig skall kunna besluta om önskad kostnadstäckningsgrad.

Taxan i det nya normalförslaget kan sägas vara uppbyggd av två komponenter, ett grundbelopp och en objektfaktor. Grundbeloppet är avsett att fastställas årligen på grundval av löneläget för berörd personal vid byggnadsnämnderna enligt kommunförbundets lönestatistik. I normalförslaget har grundbeloppet baserats på kostnadsläget år 1974 och satts till 100 kr. I taxan har byggnadslovsärendena indelats i nio olika grupper. Till grund för gruppindelningen ligger uppgifter om normal tidsåtgång för handläggning av olika ärendetyper. Tidsåtgången har uttryckts som en objektfaktor. Avgiften för en åtgärd bestäms på så sätt att grundbeloppet multipliceras med den för åtgärden bestämda objektfaktorn. För enfamiljshus t. ex. är objektfaktorn 5,0, vilket medför att avgift skall utgå med 500 kr.

Objektfaktorerna är avsedda att ge de inbördes relationerna i fråga om tidsåtgång mellan olika ärenden. Grundbeloppet däremot är ett uttryck för kostnadsutvecklingen. Inträffar kostnadsförändringar eller vill kommunen förändra kostnadstäckningsgraden, är avsikten att kommunen skall besluta om ändring av grundbeloppet.

För fall där förhållandena är särpräglade innehåller normalförslaget bestämmelser som ger byggnadsnämnden möjlighet att besluta antingen om skälig tilläggsavgift eller om reduktion av avgiften enligt taxan.

Avgiften omfattar granskning av de handlingar som behövs för prövningen, erforderliga besiktningar samt meddelande av byggnadslov och bevis om slutbesiktning. Avgiften innefattar också tid för nödvändiga resor inom kommunen.

I en del byggnadslovsärenden är det nödvändigt att s. k. nybyggnadskarta upprättas (jfr 2 § tredje stycket och 55 § 1 mom. andra stycket BS). I vissa

fall krävs vidare att mätningstekniska åtgärder, t. ex. utstakning och lägeskontroll av byggnad, skall företas (jfr 63 § och 64 § 1 mom. BS). Enligt normalförslaget utgår särskild avgift för nybyggnadskarta som byggnadsnämnden tillhandahåller och för mätningstekniska åtgärder. Avgift utgår med belopp som byggnadsnämnden påförs av den konsult som anlitas för ändamålet. Dessa bestämmelser är avsedda för kommuner, som saknar egen mättningsorganisation och som därför anlitar lantmäteriverket eller annan konsult. Kommuner som själva ombesörjer hithörande uppgifter förutsätts anta särskild taxa för denna verksamhet, vilket kan ske med stöd av 1 § tredje stycket lantmäteritaxan (1974:337). Enligt uppgift från kommunförbundet uppgår kostnaderna för nybyggnadskarta, utstakning och lägeskontroll i fråga om småhus normalt till 1.200–1.500 kr.

Avser byggnadslovsärende uppförande av enfamiljshus kan den sammanlagda avgiften således beräknas normalt uppgå till 1.700–2.000 kr., varav 500 kr. utgör avgift för meddelande av byggnadslov m. m. och återstoden avgift för nybyggnadskarta och mätningstekniska åtgärder.

Det bemyndigande som regeringen har fått genom riksdagens beslut att godta förslaget i prop. 1975:107 innebär som har nämnts att hela avgiftsprövningen kan överlämnas till kommunerna. Detta kan medföra – på samma sätt som dagens bestämmelser på området – att avgiftstaxan kommer att variera från kommun till kommun. En övre gräns för avgifterna finns dock genom att självkostnadsprincipen skall följas och avgiftsrätten således inte får utövas i vinstsyfte.

Det kan visserligen anföras betänkligheter mot att som underlag för beräkning av avgifter för olovligt byggande använda en taxa som kan ha olika utformning i olika kommuner. Det kan få till följd att avgiften för en viss typ av olovligt byggande inte blir densamma i alla kommuner. Risken för olikheter kan emellertid reduceras. Det kan till att börja med ske genom att man vid beräkning av avgift inte tar hänsyn till den möjlighet som enligt taxan föreligger att genom höjning eller sänkning av byggnadslovsavgiften beakta särpräglade förhållanden. Avgiften för olovligt byggande kan m. a. o. bestämmas med utgångspunkt i taxans bestämmelser för normalfallet. Risken för olikheter kan reduceras ytterligare, om man också bortser från sådana avgifter som erläggs för nybyggnadskarta, utstakning och lägeskontroll av byggnader samt för andra mätningstekniska åtgärder. Som har framgått av det ovan anförda förutsätts kommuner med egen mättningsorganisation anta särskild taxa för sådana åtgärder, medan andra kommuner förväntas ta ut avgift med belopp som byggnadsnämnden påförs av den konsult som anlitas för ändamålet. Om man har så skiftande sätt att debitera avgift, kan naturligtvis påtagliga variationer i fråga om avgiftens storlek uppkomma mellan olika kommuner.

Bortser man vid beräkning av avgiften för olovligt byggande från fall som de nu berörda, kommer denna att bestämmas med utgångspunkt i

den avgift enligt taxan som utgår för granskning av de handlingar som behövs för byggnadslovsprövningen, erforderliga besiktningar, resor inom kommunen samt meddelande av byggnadslov och bevis om slutbesiktning. Även med en sådan begränsning av beräkningsunderlaget finns det givetvis risk för variationer kommunerna emellan. Erfarenheten talar emellertid för att variationerna inte blir stora. Som har nämnts förut har nämligen taxorna i landets kommuner hittills varit relativt likformiga beroende på att de normalförslag som har upprättats blivit vägledande i flertalet kommuner. De olikheter i taxan som kan komma att uppstå torde därför inte utgöra något hinder mot att taxan i den utsträckning som här har angetts läggs till grund för beräkning av avgiften för olovligt byggande.

Byggnadsavgift

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslås att det vid varje form av olovligt byggande skall utgå en avgift – byggnadsavgift – som normalt bestäms med utgångspunkt i den taxa som avses i 8 § BS. Byggnadsavgift bör utgå med belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som – med beaktande av nyss förordade begränsningar – enligt taxan skulle ha utgått, om byggnadslov till den ifrågavarande åtgärden hade meddelats. Byggnadsavgift bör dock aldrig utgå med lägre belopp än 500 kr. Detta minimibelopp skall således utgå även i de sällsynta fall då kommun inte antagit någon byggnadslovstaxa.

I klarhetens intresse bör framhållas att den byggande i vanlig ordning skall betala avgift enligt byggnadslovstaxan, om han i efterhand söker byggnadslov till åtgärden. Att han betalar byggnadsavgift befriar honom således inte från denna skyldighet. Givetvis skall avgiften enligt taxan därvid bestämmas med hänsyn till förhållandena i det aktuella fallet. Om taxan föreskriver det, skall avgift således erläggas t. ex. för de mätningstekniska åtgärder som vidtas.

De nu föreslagna bestämmelserna kan belysas med några exempel. Om det olovligt byggda består i en åtgärd, för vilken avgift för byggnadslov enligt taxan skall betalas med 200 kr., blir byggnadsavgiften således $4 \times 200 = 800$ kr. Är avgiften enligt taxan endast 100 kr. eller föreskriver taxan ingen avgift, skall byggnadsavgift utgå med minimibeloppet 500 kr. Med tillämpning av de tidigare redovisade faktorerna i byggnadslovstaxan blir byggnadsavgiften för ett olovligt byggt småhus 2.000 kr. Som nyss har nämnts skall – om byggnadslov till åtgärden söks – dessutom betalas avgift enligt taxan för detta.

Tilläggsavgift

En byggnadsavgift av den typ som nu har föreslagits kommer säkerligen att få en avhållande effekt på en del former av olovligt byggande. Det är emellertid inte troligt att effekten kommer att bli särskilt stark i fråga om den typ av byggande som torde utgöra det största problemet i sammanhanget,

nämligen ny-, till- eller ombyggnad av bostadshus. I många av dessa fall kommer nämligen byggnadsavgiften att utgöra endast en liten del av den totala kostnaden för åtgärden och uppfattas därför inte som särskilt betungande. Även i fråga om andra fall av byggande kan den nu angivna situationen tänkas uppkomma. Om avgiftssystemet skall få den åsyftade effekten, talar starka skäl för att byggnadsavgiften måste kompletteras med en tilläggsavgift för sådana former av olovligt byggande som det är särskilt angeläget att motverka.

En svårighet med en sådan ordning kan vara att precisera de fall då tilläggsavgift skall utgå. Med ett undantag, som kommer att avhandlas i det följande, kan dock till en början den avgränsningen göras att tilläggsavgift bör komma i fråga endast beträffande sådana åtgärder som enligt 75 § första stycket BS är att hänföra till nybyggnad. Som har påpekats i det föregående inrymmer emellertid nybyggnadsbegreppet en mängd olika företeelser av varierande svårhetsgrad, vilket gör det nödvändigt att begränsa tillämpningsområdet ytterligare.

Vad först gäller de egentliga nybyggnadsfallen, dvs. uppförande av en helt ny byggnad (75 § första stycket a), torde det stå helt klart att tilläggsavgift bör utgå vid uppförande utan byggnadslov av helt nya byggnader som skall användas för bostadsändamål. Det gäller både hus avsedda som permanent bostad och hus som skall användas endast under en del av året, t. ex. fritidshus, gäststugor o. d.

En annan typ av byggnader som inte sällan uppförs utan byggnadslov är sådana som utgör komplement till bostadshus, t. ex. garage och förråd. Att belägga också fall som dessa med tilläggsavgift är dock knappast motiverat. Man torde nämligen kunna utgå ifrån att byggnadsavgiften här kommer att ha en tillräckligt avhållande effekt.

Problemet med olovligt byggande torde i huvudsak vara koncentrerat till byggnader som nyttjas för bostadsändamål. En annan typ av byggande som kan vålla betydande kostnader och olägenheter för kommunen när det sker utan byggnadslov är uppförande av industribyggnader och andra byggnader, avsedda att användas som arbetslokaler. Det kan t. ex. föra med sig att kommunen tvingas göra investeringar i bostäder, gator m. m. utan att detta kan föregås av en tillräckligt omsorgsfull planering. Dessa företeelser är naturligtvis mest besvärande för sådana kommuner som är beroende av att nya arbetstillfällen skapas. För att motverka att fall som de nu angivna uppkommer, bör tilläggsavgift kunna utgå också vid uppförande av byggnad som skall innehålla arbetslokal.

Det torde inte finnas skäl att utsträcka tillämpningsområdet för tilläggsavgiften till andra fall av egentlig nybyggnad än de nu berörda. Avgiften bör således kunna utgå när den olovligt uppförda byggnaden är avsedd för bostadsändamål eller skall nyttjas för verksamhet i vilken arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivares räkning.

Till nybyggnad skall enligt 75 § första stycket b) BS hänföras också till-

eller påbyggnad av förut befintlig byggnad. I likhet med vad som har föreslagits i fråga om de egentliga nybyggnadsfallen bör till- eller påbyggnad beläggas med tilläggsavgift, om den avser utrymme som skall användas för bostadsändamål eller som arbetslokal. Det torde inte heller i dessa fall finnas anledning att ha ett mera vidsträckt tillämpningsområde. Avgörande för frågan om tilläggsavgift skall utgå bör givetvis vara det för till- eller påbyggnaden avsedda användningssättet. Vilken användning den befintliga byggnaden har skall således vara utan betydelse.

De övriga åtgärder som enligt 75 § första stycket BS skall hänföras till nybyggnad är som förut har framhållits

1. ombyggnad eller annan ändring med avseende å byggnads yttre eller inre utförande av så genomgripande beskaffenhet, att den kan anses jämförlig med ombyggnad,
2. byggnads inredande helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd,
3. sådan förändring av byggnad, som medför att byggnaden kommer att strida mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, samt
4. annan förändring av byggnad, vilken i befintligt skick strider mot plan eller bestämmelser som nyss sagts, såvida ej fråga är om bostadsbyggnad med högst två bostadslägenheter eller därtill hörande uthus.

I fråga om de åtgärder som avses med punkterna 1, 3 och 4 måste konstateras att det är svårt att åstadkomma en tillfredsställande avgränsning av de fall som skulle kunna komma i fråga för tilläggsavgift. Det är vidare förenat med problem att finna en lämplig utgångspunkt för beräkningen av avgiftens storlek. Mycket talar emellertid för att det här inte finns lika starka skäl för tilläggsavgift som i de förut behandlade fallen och att byggnadsavgiften får tillräckligt avhållande effekt. De med punkterna 1, 3 och 4 avsedda fallen bör således inte falla inom tilläggsavgiftens tillämpningsområde.

Situationen är annorlunda när det gäller byggnads inredande helt eller delvis till väsentligen annat ändamål (punkt 2). Härunder faller bl. a. de s. k. smygkontoriseringarna som på många håll i landet utgör ett stort problem. Även andra former av ändrad inredning förekommer, som det är angeläget att motverka t. ex. att fiskebodar eller andra ekonomiutrymmen inreds till fritidshus. Tilläggsavgift bör därför utgå för åtgärd som avses med punkt 2.

Sammanfattningsvis innebär det nu anförda att tilläggsavgift bör utgå vid olovligt byggande som avser

1. uppförande av helt ny byggnad,
2. till- eller påbyggnad av förut befintlig byggnad, eller
3. inredande av byggnad helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd,

om det utrymme som omfattas av åtgärden är avsett för bostadsändamål

eller för verksamhet i vilken arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivares räkning.

I det föregående har antytts att det bör göras ett undantag från principen att tilläggsavgift skall utgå endast för åtgärder som är att hänföra till nybyggnad. Undantaget gäller rivning av byggnad utan byggnadslov.

I olika sammanhang under senare år har framhållits som nödvändigt att samhället får sådana medel till sitt förfogande som gör det möjligt att tillgodose intresset att bevara äldre byggnader och miljöer (se t. ex. prop. 1973:21 och 22, CU 20, rskr 209). I syfte att stärka samhällets ställning i detta avseende genomfördes med verkan från den 1 januari 1974 vissa ändringar i BL och BS (prop. 1973:196, CU 35, rskr 386). Ändringarna – som genomfördes i avvaktan på en mera genomgripande reform av byggnadslagstiftningen – innebär att byggnadsnämnden kan meddela tidsbegränsade förbud mot rivning av byggnad inom vissa områden när det är påkallat från bostadsförsörjningssynpunkt eller för bevarande av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse (jfr 35 a § BL). Mot den nu angivna bakgrunden torde det inte råda någon tvekan om att tilläggsavgift bör utgå också när rivning av byggnad genomförs utan byggnadslov där sådant erfordras.

För rivning krävs i dag byggnadslov endast om byggnaden är belägen inom område med stadsplan eller inom område där förbud mot nybyggnad gäller enligt 35 § BL, dvs. sådant område beträffande vilket beslut har fattats eller fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan.

Eftersom tilläggsavgift avses utgå endast i fall där byggnadslovsplikten åsidosätts, kommer således bara rivningar inom område som nyss sagts att omfattas av avgiftsskyldigheten. Samma begränsningar i fråga om ändamål som har föreslagits i det föregående bör gälla även här.

När det gäller beräkningen av tilläggsavgiftens storlek vid byggande, torde den enklaste lösningen vara att avgiften utgår med visst belopp per kvadratmeter lägenhetsyta som åtgärden kan beräknas ha omfattat. Beloppet bör bestämmas till 500 kr., vilket motsvarar ungefär en fjärdedel av dagens produktionskostnad per kvadratmeter för småhus.

Situationen är delvis en annan i rivningsfallen. Här finns i allmänhet ett taxerat byggnadsvärde som avser byggnaden i det skick den befann sig när den olovliga åtgärden vidtogs. Det faller sig därför mest naturligt att man, i stället för att ta ut ett belopp per m², här anknyter tilläggsavgiften till byggnadsvärdet. I en del fall kan det f. ö. vara svårt att i efterhand bestämma den yta som skulle kunna ligga till grund för avgiftsberäkningen. Tilläggsavgift i dessa fall bör utgå med belopp som motsvarar hälften av det taxerade byggnadsvärdet.

Den avgränsning av tilläggsavgiftens tillämpningsområde som har gjorts i det föregående innebär att många smärre byggnadslovspliktiga åtgärder undantas från tilläggsavgift. Så blir fallet även om de i och för sig kan vara av väsentlig betydelse för miljön eller för byggnadens funktion. Mindre

till- och påbyggnader samt mindre ombyggnader och rivning av mindre byggnader torde i allmänhet vara av den arten att de bör jämnställas med de nyss nämnda fallen. Här torde också byggnadsavgiften ofta ha en tillräckligt avhållande effekt.

Det är därför lämpligt att från tilläggsavgift undanta sådana smärre åtgärder som nu har nämnts. Undantagen kan inte lämpligen anges på annat sätt än att åtgärder av en viss storlek undantas. Det bör komma till uttryck på så sätt att åtgärder som omfattar tre kvadratmeter eller mindre inte skall träffas av tilläggsavgift.

För de fall som avser tillbyggnad, påbyggnad eller inredande till nytt ändamål bör föreskrivas att den yta som åtgärden avser vid beräkning av tilläggsavgift skall minskas med tre kvadratmeter. Syftet med detta är att hindra att alltför stor skillnad i sammanlagd avgift uppkommer i gränsfallen. Utan en sådan bestämmelse skulle t. ex. skillnaden i avgift mellan två tillbyggnader om tre resp. fyra kvadratmeter bli 2.000 kr., beroende på att tilläggsavgiften för den större tillbyggnaden beräknas på hela ytan, dvs. fyra kvadratmeter. Med den nu föreslagna bestämmelsen blir skillnaden i avgift 500 kr.

De nu föreslagna reglerna om tilläggsavgift innebär, om det olovligt byggda t. ex. utgör ett fritidshus om 50 m², att tilläggsavgift skall utgå med 25.000 kr. Om det olovligt byggda utgör en tillbyggnad om 15 m² till ett befintligt bostadshus skall tilläggsavgift utgå med $(15 - 3) \times 500 = 6.000$ kr. Därest ett garage som omfattar 20 m² indreds för bostadsändamål utan att byggnadslov erhållits skall tilläggsavgift utgå med $(20 - 3) \times 500 = 8.500$ kr. Dessutom skall i samtliga fall betalas byggnadsavgift bestämd på sätt som framgår av de förut angivna exemplen samt avgift för byggnadslov enligt kommunens byggnadslovstaxa.

Befrielse från avgiftsskyldighet i vissa fall

Det är av flera skäl påkallat att ha bestämmelser om undantag från skyldigheten att betala byggnadsavgift och tilläggsavgift. Vad först gäller byggnadsavgift kan det inte anses rimligt att avgift skall utgå om den byggande, t. ex. efter tillsägelse av tjänsteman hos byggnadsnämnden, återställer byggnaden eller anläggningen i dess skick före åtgärden. För att befrielse skall inträda bör rättelsen dock vidtas innan byggnadsnämnden tar upp frågan om påföljd för åtgärden.

En annan situation där det är befogat att byggnadsavgift inte tas ut är om rivning av byggnad företas i syfte att förebygga eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller om rivningen avser byggnad som har skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse. Den närmare avgränsningen av dessa fall avhandlas i specialmotiveringen.

Vad härefter angår skyldigheten att betala tilläggsavgift bör, i likhet med vad som nyss har föreslagits beträffande byggnadsavgift, undantag från skyl-

digheten föreskrivas för sådana fall då den byggande finner för gott att undanröja det utförda, innan frågan om tilläggsavgift har blivit slutligt avgjord.

Som förut har nämnts får överexekutor på grund av bestämmelserna i 148 § första stycket BL meddela handräckning till rättelse i sådant olovligt byggande som innebär att nybyggnad eller annan åtgärd har vidtagits i strid mot förbud som har meddelats i eller med stöd av BL. Enligt förslag som läggs fram i det följande skall möjligheten att få handräckning vidgas så att den omfattar bl. a. alla åtgärder beträffande vilka byggnadslovskravet har åsidosatts. Vid sidan av handräckning skall byggnadsnämnden på samma sätt som f. n. kunna förelägga ägaren att vidta rättelse i det utförda. Med stöd av de nu berörda reglerna kan byggnadsnämnden således genomdriva att det olovligt byggda blir rivet. Det kan inte anses rimligt att bestämmelserna om tilläggsavgift skall gälla i dessa fall. Undantag från skyldigheten att betala sådan avgift bör därför gälla också här. Däremot är det inte befogat att göra något undantag från skyldigheten att betala byggnadsavgift. Om ägaren inte efterkommer föreläggande att vidta rättelse, kan det visserligen ifrågasättas om inte tilläggsavgift bör utgå, när den i föreläggandet bestämda tidsfristen har gått ut. Som förut har framhållits är emellertid huvudsyftet med avgiften att den skall motverka olovligt byggande. I de nu aktuella fallen däremot är det fråga om att förmå honom att ta bort det olovligt byggda. I en sådan situation får nämnden tillgripa de tvångsmedel som är avsedda för detta ändamål, t. ex. ansöka om handräckning eller sätta ut nytt högre vite.

I det föregående har föreslagits att byggnadsavgift inte skall utgå i sådana fall då rivning sker för att förebygga eller begränsa skada på annan egendom och då rivningen avser byggnad som har skadats genom brand eller annan liknande händelse. Givetvis bör inte heller tilläggsavgift utgå i dessa fall.

Även med de nu föreslagna möjligheterna till undantag från skyldigheten att betala byggnadsavgift och tilläggsavgift kan det sannolikt inte undvikas att de föreslagna avgiftsbestämmelserna någon gång medför att avgift åläggs i en situation där ett avgiftsuttag skulle vara stötande. Därför bör det finnas möjlighet att efterge eller nedsätta avgift när särskilda skäl föreligger. Denna möjlighet bör emellertid komma till användning endast i undantagsfall. Frågan om en åtgärd kräver byggnadslov och om åsidosättande av detta krav skall medföra avgiftsskyldighet bör givetvis bedömas enligt de bestämmelser som gäller när åtgärden vidtas. Som exempel på situationer då eftergift eller nedsättning bör kunna komma i fråga kan anges det fallet att en åtgärd, som vid den tidpunkt när den utförs anses inte kräva byggnadslov, på grund av ett prejudicerande avgörande bedöms som byggnadslovskrävande när avgiftsfrågan prövas. I det nu angivna fallet antas således samma bestämmelser gälla både när åtgärden vidtas och när avgiftsfrågan prövas. Att rättsläget under mellantiden klargörs genom ett prejudikat torde medföra att frågan om avgift skall bedömas med hänsyn tagen till detta

och att avgift alltså skall utgå. I en sådan situation bör emellertid avgiften kunna nedsättas eller efterges.

Val av subjekt för avgifterna

Både byggnadsavgiften och tilläggsavgiften bör utgå så snart de objektiva förutsättningarna föreligger, dvs. att kravet på byggnadslov har blivit åsidosatt. Subjektiva förutsättningar i form av uppsåt eller oaktsamhet skall inte behöva föreligga. Härutinnan föreligger således en väsentlig skillnad i förhållande till nuvarande straffrättsliga regler. I anslutning härtill är det befogat att överväga om avgiftsplikten på samma sätt som straffen skall läggas på den som vidtar den olovliga åtgärden eller om avgifterna skall bäras av ägaren av anläggningen. Den senare lösningen innebär bl. a. att, om det olovligt byggda överläts innan frågan om avgift blir aktuell, skyldigheten att betala avgift faller på förvärvaren.

Med tanke på att syftet med avgiftssystemet i första hand är att avhålla från olovligt byggande, inte att inskrida mot innehavet, ligger det onekligen nära till hands att lägga avgiftsskyldigheten på den som har gjort sig skyldig till överträdelsen. Att lägga avgiftsskyldigheten på ägaren kan, i sådana situationer då det olovligt byggda överläts innan frågan om avgift blir aktuell, leda till resultat som förefaller otillfredsställande. Man kan nämligen ta för givet att den byggande vid överlåtelsen utnyttjar möjligheten att ta ut ersättning för den värdeökning som har uppkommit till följd av byggandet. Köparen skulle då bli tvungen att betala dels för värdeökningen, dels byggnadsavgift, eventuellt också tilläggsavgift. Detta är emellertid konsekvenser som sedan länge är accepterade i BL och BS. Straffansvaret vilar enligt dessa författningar på den som vidtar den olovliga åtgärden. Konsekvenserna av handräckning enligt 148 § BL eller föreläggande enligt 70 § första stycket BS att riva det byggda drabbar däremot ägaren. Dagens regler kan således medföra att en köpare dels kan få betala för den genom det olovliga byggandet uppkomna värdeökningen, dels kan bli tvungen att undanröja det byggda.

I detta sammanhang skall emellertid erinras om att det i situationer som de nu anförda kan finnas möjlighet för köparen att kräva ersättning av köparen. Avser köpet t. ex. fast egendom, kan köparen enligt 4 kap. 18 § jordabalken bl. a. häva köpet eller få avdrag på köpeskillingen. Helt klart är dock rättsläget inte på den punkten (jfr prop. 1970:20 B 1 s. 204 och 205 samt A s. 218).

En annan omständighet som bör beaktas i detta sammanhang är att en reglering, enligt vilken ägaren av det olovligt byggda skall bära avgifterna, mycket snart kommer att leda till stor försiktighet bland köpare. Det kommer sannolikt att utbildas en praxis som innebär att man i köpehandlingar tar in garantiutfästelser rörande byggnadens rätta tillkomst och eventuellt även särskilda bestämmelser beträffande ansvaret för byggnadsavgift och tilläggsavgift. En motsvarande utveckling kunde iakttas när den nya jordabalken

trädde i kraft. I praktiken kommer det därför sannolikt inte att uppstå några problem av betydelse i det nu berörda avseendet.

Ett väsentligt inslag i det föreslagna avgiftssystemet är att det skall vara enkelt att tillämpa. Detta har kommit till uttryck bl. a. i förslaget att avgifterna skall bestämmas på ett schablonmässigt sätt. Principen bör slå igenom också när det gäller att bestämma vem som skall ha betalningsansvaret för avgifterna. Detta medför att ansvaret bör läggas på den som äger det olovligt byggda när avgiftsfrågan prövas. Att lägga betalningsansvaret på den som utför det olovliga byggandet är nämligen inte lämpligt med tanke på att det många gånger kan vara vanskligt att bedöma vem som har utfört åtgärden. Frågan kan kompliceras ytterligare, om det olovligt byggda har utförts av flera personer vid olika tidpunkter. Den prövning som skulle bli nödvändig i fall som dessa lämpar sig inte för den beslutsordning som föreslås i det följande.

På grund av det nu anförda bör skyldigheten att betala byggnadsavgift och tilläggsavgift läggas på den som är ägare av det olovligt byggda när frågan om avgift tas upp till prövning.

Beslutsmyndighet m. m.

Avgiftssystemet är avsett att ersätta den nuvarande ordningen med straff som påföljd för olovligt byggande. I det följande kommer därför att föreslås att straffbestämmelserna på området upphävs.

Som har framgått av det förut anförda ligger i förslaget att införa avgifter – bortsett från syftet att avhålla från olovligt byggande – en strävan att åstadkomma en ordning som medger snabba och effektiva ingripanden mot överträdelse. Avgifterna skall beräknas enligt schablonmässiga grunder och kan antas inte vålla några problem för de tillämpande myndigheterna. Något utrymme för skönsmässig prövning kommer i princip inte att finnas. I linje med angivna strävanden ligger att man anförtror prövningen av avgifterna åt det organ som i dag har den största erfarenheten av byggnadslovsfrågor, nämligen byggnadsnämnden.

Mot en sådan ordning kan invändas att avgifterna i en del fall kan uppgå till betydande belopp och därför få allvarliga konsekvenser för den betalningsskyldige. Detta kan tala för att prövningen bör göras av domstol. Om uppgiften att pröva avgiftsfrågor läggs på byggnadsnämnden, innebär detta emellertid inte i realiteten någon väsentlig vidgning av de befogenheter som nämnden redan har att ingripa mot enskilda. Den möjlighet nämnden i dag har att t. ex. meddela föreläggande om rivning av byggnad som har uppförts utan byggnadslov kan medföra minst lika allvarliga konsekvenser för den enskilde som en befogenhet att ålägga skyldighet att betala de avgifter som nu har föreslagits. Med hänsyn härtill och till att avgifterna skall beräknas på ett enkelt och enhetligt sätt torde det inte finnas skäl att hysa några betänkligheter mot att ge byggnadsnämnden denna befogenhet.

Talan mot byggnadsnämndens beslut i avgiftsfrågor bör, i överensstämmelse med vad som gäller beslut i egentliga byggnadslovsfrågor, föras hos länsstyrelsen och kammarrätten.

Den i det föregående föreslagna möjligheten att efterge eller nedsätta avgift bör lämpligen anförtros åt länsstyrelsen. Talan mot länsstyrelsens beslut bör föras hos kammarrätten.

Avgifterna skall, som har framhållits förut, utgå när de objektiva förutsättningarna för detta föreligger. Det är alltså inte avsett att byggnadsnämnden skall ha någon möjlighet till skönsmässig prövning i detta avseende. Så snart nämnden finner att kravet på byggnadslov har åsidosatts, skall åtminstone byggnadsavgift tas ut. Om dessutom tilläggsavgift skall tas ut är beroende bl. a. av åtgärdens beskaffenhet och om det byggda kan tillåtas stå kvar. Frågan om tilläggsavgift bör därför prövas i samband med att nämnden tar ställning till om byggnadslov till åtgärden kan meddelas i efterhand.

Olovligt byggande kan komma till nämndens kännedom på olika sätt. Många gånger uppdagas det av nämndens egna tjänstemän. I andra fall kan anmälan om byggandet göras av närboende eller av annan som har upptäckt det. Oavsett hur byggandet kommer till nämndens kännedom måste nämnden på grund av sin skyldighet att öva inseende över hur kommunen bebygges (1 § BS) ta upp frågan och avgöra vilka påföljder åtgärden skall föranleda.

De böter som f. n. döms ut med stöd av straffbestämmelserna i BL och BS tillfaller staten. När det gäller de nu föreslagna avgifterna finns det emellertid anledning att överväga om inte en del av dessa bör tillfalla kommunen. Avgifterna har en annan karaktär än böter och kan till en del ses som en kompensation till samhället för de kostnader som det olovliga byggandet förorsakar. Det synes därför befogat att byggnadsavgifterna tillfaller kommunen och övriga avgifter staten.

4.3 Straffrättsliga påföljder

Enligt 147 § första stycket BL kan den dömas till böter som företar nybyggnad eller annan åtgärd i strid mot förbud som meddelats i eller med stöd av BL. Är omständigheterna synnerligen försvårande kan fängelse i högst sex månader dömas ut. Enligt paragrafens andra stycke kan böter eller fängelse i högst ett år ådömas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor som regeringen meddelat med stöd av 136 a § tredje stycket, så att allmän rätt kan kränkas.

Straffbestämmelserna i BS finns i 69 § och föreskriver böter eller, vid synnerligen försvårande omständigheter, fängelse i högst sex månader för den som

1. vidtar åtgärd, varom i BS förmäls, utan att ha erhållit byggnadslov, där sådant erfordras,

2. underlåter att ställa sig till efterrättelse vad i BS eljest är föreskrivet rörande rätt att vidta sådan åtgärd,

3. underlåter att fullgöra föreskriven anmälningsskyldighet eller att vid utförande av arbete följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter eller

4. överträder förbud som avses i 68 §.

Det nu föreslagna avgiftssystemet innebär att det vid olovligt byggande utgår antingen byggnadsavgift eller sådan avgift i förening med tilläggsavgift. Om någon ändring i straffbestämmelserna inte vidtas kommer förseelser som avses i 147 § första stycket BL och de förseelser i 69 § BS som avses med punkten I ovan att omfattas av såväl avgifts- som straffbestämmelserna.

De uppgifter som finns tillgängliga rörande tillämpningen av nuvarande straffbestämmelser tyder på att antalet fall av olovligt byggande som leder till åtal är mycket ringa. Vid den enkät som enligt vad förut har anförts (avsnitt 4.2) företogs år 1973 bland ett 20-tal byggnadsnämnder framkom sålunda att anmälan till åtal gjordes i stort sett endast i grava fall. I en del remissvar på bygglagutredningens förslag påpekas att förseelser mot BL och BS ofta hinner preskriberas innan åtal väcks. Mycket talar således för att de nuvarande straffbestämmelserna har begränsad betydelse.

Om ett avgiftssystem i enlighet med vad som har föreslagits ovan genomförs, kommer det att utgöra tyngdpunkten i påföljdssystemet vad gäller olovligt byggande. Straffbestämmelserna i deras nuvarande utformning blir därmed av ännu mindre betydelse än i dag. Om byggnadsnämnden ålägger den byggande att betala avgift, är det nämligen knappast troligt att någon åtalsanmälan kommer till stånd annat än möjligen i mycket kvalificerade fall. Att ha straffbestämmelser av hänsyn enbart till dessa kan inte anses befogat. Tillräckliga skäl att ha kvar någon straffsanktion för olovligt byggande finns därför inte. De nuvarande bestämmelserna på området bör således upphävas.

Detta förslag leder till att straffbestämmelserna skulle komma att omfatta endast åsidosättande av vissa villkor som meddelas i samband med tillstånd enligt 136 a § BL samt sådana förseelser enligt 69 § BS som avses med punkterna 2–4 ovan.

Vad först angår åsidosättande av villkor i tillstånd enligt 136 a § BL, inträder straff endast om åsidosättandet kan medföra att allmän rätt kränks. Innan straff ådöms måste således prövas om denna effekt kan inträda. Det är en prövning som bör ankomma på domstol. Det bör därför inte komma i fråga att ersätta straffbestämmelserna för dessa fall med den typ av administrativa avgifter som är aktuell i detta sammanhang. F.ö. skulle det knappast vara möjligt att finna någon lämplig grund för avgiftsberäkningen.

Helt annorlunda är situationen när det gäller de nämnda förseelserna enligt 69 § BS. I fråga om dessa kan med fog påstås att det inte finns anledning att belasta polis, åklagare och domstolar för att få en påföljd utmätt. Straffen i dessa fall bör därför ersättas med en administrativ avgift, som i likhet

med vad som har föreslagits beträffande byggnadsavgiften och tilläggsavgiften bör beslutas av byggnadsnämnden. Avgift bör utgå med lägst 200 och högst 500 kr.

De nu framlagda förslagen innebär således att bestämmelser om straff skall finnas endast för åsidosättande av villkor i tillstånd enligt 136 a § BL.

4.4 Verkan av föreläggande m. m. gentemot ny ägare

Bygglagutredningen framhåller att tillämpningen av handräckningsbestämmelserna i BL i avsevärd grad har försvårats på grund av att verkställigheten förhålls genom överlåtelse av fastigheten. Utredningen anser att beslut om rivning av olovligt uppförd byggnad därför bör gälla även mot ny ägare av fastigheten i likhet med vad som i bostadssaneringslagen (1973:531) (BSL) finns föreskrivet i fråga om upprustningsåläggande och användningsförbud. Förslaget har fått ett positivt mottagande av remissinstanserna.

Enligt 2 § första stycket BSL kan hyresnämnden under vissa förutsättningar ålägga fastighetsägare att vidta åtgärd som behövs för att bostadslägenhet inom fastigheten skall uppnå lägsta godtagbara standard (upprustningsåläggande) eller förbjuda att bostadslägenhet som inte har sådan standard används för bostadsändamål (användningsförbud). Åläggande eller förbud får förenas med vite (13 § första stycket). Övergår fastigheten till ny ägare, gäller åläggandet eller förbudet mot denne (8 §). Har vite satts ut gäller detta dock inte mot den nye ägaren, men hyresnämnden får sätta ut vite för denne (13 § andra stycket). När byggnad tillhör innehavare av inskriven tomträtt, äger bestämmelserna i lagen motsvarande tillämpning på tomträtten (1 § andra stycket).

Föreläggande enligt 70 § BS skall riktas mot "ägaren av den fastighet, byggnad eller anordning varom fråga är". Det medför att föreläggandet upphör att gälla, om äganderätten övergår på annan. Byggnadsnämnden måste i ett sådant fall – om inte den nye ägaren godvilligt vidtar rättelse – fatta beslut om föreläggande för denne. Ett sådant beslut kan givetvis överklagas enligt de fullföljdsbestämmelser som finns i 71 § BS. Även om överlåtelsen inte sker i syfte att förhåla förfarandet, kan den således medföra betydande merarbete och tidsutdräkt. Det torde knappast kunna anföras några bärande skäl för att bibehålla en ordning som medger att frågan om föreläggande kan omprövas i flera instanser så snart ägarskifte inträffar. I likhet med vad som gäller i fråga om upprustningsåläggande och användningsförbud enligt BSL bör därför införas bestämmelser om att föreläggande som avses i 70 § BS – dvs. inte bara föreläggande om rivning – gäller också mot ny fastighetsägare eller tomträttshavare. Det medför att föreläggandet på samma sätt som f. n. upphör att gälla mot överlåtaren men att det därefter automatiskt kommer att gälla mot köparen.

Enligt 10 § första stycket BSL skall beslut om upprustningsåläggande eller

användningsförbud genast sändas till bl. a. inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Därigenom är det således möjligt t. ex. för fastighetsspekulanter att hos inskrivningsmyndigheten ta reda på om fastigheten eller tomträtten besväras av upprustningsåläggande eller användningsförbud. Om föreläggande enligt BS skall gälla mot ny ägare av fastigheten, bör bestämmelser av samma innebörd som 10 § första stycket BSL införas.

Vad som har sagts nu har avsett endast de fall då föreläggande riktar sig mot fastighetsägare eller tomträttshavare. För de fall då byggnad eller anordning är belägen på mark som är upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt skall föreläggande på grund av bestämmelserna i 70 § första stycket BS riktas mot ägaren av byggnaden resp. anordningen. Det är här företrädesvis fråga om arrende av olika slag. Hit hör t. ex. det tämligen vanliga fallet att någon har en sommarstuga på annans mark. I dessa fall saknas emellertid den bindning mellan byggnaden/anordningen och nyttjanderätten som föreligger vid tomträtt. Någon registrering av överlåtelse m. m. på sätt som sker beträffande tomträtt är inte föreskriven för arrendefallen. Här saknas i dag således möjlighet att offentliggöra föreläggande av byggnadsnämnden till upplysning för spekulanter och andra.

Det kan inte gärna komma i fråga att i de nu berörda fallen ha en reglering som innebär att en spekulant måste företa ett omfattande utredningsarbete för att försäkra sig om att den byggnad han tänker köpa inte omfattas av något föreläggande av byggnadsnämnden. Samtidigt är det angeläget att även föreläggande som avser byggnader på arrendemark knyts till det objekt som omfattas av föreläggande i stället för som nu till objektets ägare.

Den lämpligaste lösningen synes vara att byggnadsnämnden åläggs att föra särskilt register över sådana förelägganden som avses i 70 § BS som avser byggnader på mark upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt. Ett sådant register bör innehålla uppgift om dels registerbeteckning för den fastighet som marken tillhör, dels fastighetens ägare, dels ägaren av den byggnad som avses med föreläggandet och dels föreläggandets innebörd. Om föreläggandet åtygts eller eljest förfaller, bör även detta antecknas i registret. Registret bör hållas lätt tillgängligt för allmänheten på byggnadsnämndens kansli. Ett register av denna typ kan göras förhållandevis enkelt och behöver således inte bli särskilt betungande för byggnadsnämnden. De uppgifter som registret föreslås innehålla torde vara tillräckliga för att en spekulant skall kunna ta reda på om det hus som han avser att köpa belastas av något föreläggande. Finner han av någon anledning att uppgifterna är bristfälliga, kan han skaffa sig de ytterligare upplysningar han behöver genom att ta del av byggnadsnämndens handlingar i det aktuella ärendet.

Om byggnadsnämnden åläggs att föra register av den karaktär som nu har diskuterats, torde något hinder inte föreligga mot att även i fråga om byggnad på mark upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt genomföra principen att föreläggande skall gälla även mot ny ägare.

Som har anmärkts ovan innebär reglerna i BSL att vite som har förenats med upprustningsåläggande eller användningsförbud inte gäller mot ny ägare. Om så bedöms nödvändigt får hyresnämnden sätta ut vite för denne. I propositionen med förslag till BSL (prop. 1973:22) diskuterades ett förslag av saneringsutredningen att vite skulle anknytas till fastigheten i stället för till fastighetsägaren. Under remissbehandlingen påpekade justitiekanslern att frågan om vitets övergång i samband med fastighetsöverlåtelse behandlades under förarbetena till HS (prop. 1958:B 46) men att en sådan lösning då avvisades av departementschefen, som bl. a. av principiella skäl inte ansåg det godtagbart att vitet övergick från en person till en annan. Denne kunde nämligen inte anses ha ådagalagt den tredska som var en förutsättning för vitet. Justitiekanslern fann de skäl som anfördes i 1958 årsprop. likabärande i fråga om saneringsutredningens förslag. Frågan borde enligt hans mening utredas närmare och i ett större sammanhang. I prop. 1973:22 (s. 93) gav även departementschefen uttryck för uppfattningen att frågan borde tas upp i ett större sammanhang.

Det torde inte finnas tillräckliga skäl att i detta begränsade sammanhang göra något avsteg från de bedömningar som gjordes i 1973 års prop. Som framgår av vad förut har anförts kan byggnadsnämnden, när föreläggande som avses i 70 § första stycket BS meddelas, i stället för att sätta ut vite föreskriva att åtgärden i händelse av tredska kan verkställas genom nämndens försorg på den tredskandes bekostnad. Vad som nyss har sagts om vite avser givetvis även sådan föreskrift.

4.5 Handräckning m. m.

Företar någon nybyggnad eller annan åtgärd i strid mot förbud som har meddelats i eller med stöd av BL, kan byggnadsnämnden som förut har nämnts, vända sig till överexekutor för att få rättelse till stånd (148 § första stycket BL). Bifaller överexekutor framställningen, sker handräckningen utan hinder av att talan förs mot överexekutors beslut (53 § UL). Överinstanserna – hovrätt och högsta domstolen – kan dock inhibera vidare åtgärd i ärendet i avbidan på att den fullföljda talan slutligt prövas. I mål av denna typ skall avgörandet ske skyndsamt. De kostnader som uppkommer för handräckningen kan byggnadsnämnden under vissa förutsättningar få utmätta hos motparten (197 och 199 §§ UL).

Den möjlighet till handräckning som finns i dessa fall måste anses utgöra ett effektivt hjälpmedel för byggnadsnämnden att komma till rätta med överträdelse av BL. Detta vitsordas också av kommunförbundet som emellertid anser att samma möjligheter till handräckning bör finnas även vid överträdelse av BS.

Har byggnad uppförts eller annan åtgärd vidtagits utan byggnadslov, där sådant erfordras, eller i strid mot godkända ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade eller eljest gällande föreskrifter, är ägaren av den ifrå-

gavarande fastigheten, byggnaden eller anordningen enligt 70 § första stycket BS skyldig att undanröja eller ändra det utförda i den mån nämnden finner nödigt att meddela föreläggande om det. I föreläggande kan sättas ut vite eller föreskrivas att åtgärden i händelse av tredska verkställs genom nämndens försorg på den tredska kandes bekostnad.

För att föreläggande skall få utfärdas måste det således framstå som nödigt att det olovligt byggda blir undanröjt eller ändrat, och det ankommer på nämnden att styrka detta. Följs inte föreläggande kan nämnden emellertid inte enbart på grund härav låta verkställa åtgärden, utan rätten till tvångsutförande måste först prövas av domstol.

Det är uppenbart att åtskillig tid kan förflyta innan byggnadsnämnden får till stånd verkställighet i ett ärende som rör överträdelse av BS. Dessutom har tolkningen i rättspraxis av kravet att det skall framstå som nödigt att det olovligt byggda blir rättat eller undanröjt varit sådan att det många gånger har varit svårt för byggnadsnämnden att få till stånd rättelse. Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller bl. a. att nackdelen av varje enskilt fall har underskattats av de överprövande myndigheterna, eftersom de inte har insett företeelsens roll i ett större sammanhang, där den genom sin mångfald kan vålla problem för markanvändningsplaneringen. Länsstyrelsen förordar att man inför en lämplighetsprövning som innebär att byggnadens ägare blir bevisskyldig beträffande byggnadsföretagets lämplighet från allmän synpunkt.

De möjligheter till tvångsingripande som står byggnadsnämnden till buds enligt 70 § första stycket BS är således betydligt mera begränsade än i de fall som avses i 147 § första stycket BL. Förarbetena ger ingen upplysning om anledningen till att 70 § BS inte innehåller någon motsvarighet till handräckningsbestämmelserna i 148 § BL. En orsak är sannolikt det i 70 § BS uppställda kravet att det måste framstå som nödigt att det olovligt byggda blir undanröjt eller ändrat. Den prövning som sker i ett handräckningsärende måste nämligen vara relativt summarisk. Den lämpar sig inte för fall då sakförhållandet är oklart eller tvistigt som det många gånger kan vara i fall enligt 70 § BS. Tvister som kräver mera ingående utredning eller muntlig bevisning är avsedda att prövas i annan ordning än den som gäller för handräckningsärenden.

Det är inte förenligt med den syn samhället i dag har på kommunernas planering att det skall ankomma på byggnadsnämnden att styrka nödvändigheten av att exempelvis en byggnad, som har uppförts utan byggnadslov, behöver tas bort. Huvudprincipen bör i stället vara att den som vidtar byggnadslovskrävande åtgärd utan sådant lov eller vidtar åtgärd i strid mot godkända ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade eller eljest gällande föreskrifter (jfr 70 § första stycket BS) skall vara skyldig att vidta rättelse, när nämnden begär det. Kravet i 70 § första stycket BS att det skall framstå som nödigt att rättelse sker bör således tas bort. Samma huvudprincip kommer därigenom att gälla i dessa fall och i de fall då nybyggnadsförbud eller

annat förbud som meddelas i eller med stöd av BL överträds, dvs. fall enligt 147 § första stycket BL.

I linje med det synsätt som nu har redovisats ligger att det också i de fall som åsyftas i 70 § första stycket BS bör finnas möjlighet för byggnadsnämnden att begära handräckning för att få till stånd rättelse. Det är givetvis inte meningen att möjligheten till handräckning skall tillgripas så snart det kommer till nämndens kännedom att en överträdelse har ägt rum. Nämnden bör emellertid ha en skyldighet att omedelbart ta ställning till upptäckta överträdelser. Många gånger kan det därvid visa sig uppenbart att det byggda inte kan tillåtas stå kvar. I dessa fall bör nämnden vara skyldig att direkt begära handräckning. I andra fall åter kan frågan vara mera tveksam. Här kan det vara lämpligt att, som också bygglagutredningen förordar, nämnden bereder den byggande tillfälle att inom viss tid ge in ansökan om lov till företaget. I vissa fall krävs också att dispens söks. Om ägaren inte använder sig av den möjligheten eller om byggnadslov inte beviljas, skall byggnadsnämnden vara skyldig att överlämna frågan till överexekutor för att få till stånd rättelse eller att förelägga ägaren att undanröja det olovligt byggda. Det nu anförda innebär således att byggnadsnämnden, om byggnadslov inte beviljas, skall ha skyldighet att antingen begära handräckning eller förelägga ägaren att vidta rättelse.

Sammanfattningsvis innebär det ovan anförda dels att kravet i 70 § första stycket BS att det skall framstå som nödigt att rättelse i det olovligt byggda kommer till stånd tas bort, dels att möjlighet till handräckning genom överexekutors försorg införs i de fall som avses i 70 § första stycket BS och dels att skyldighet införs för byggnadsnämnden att i vissa fall tillgripa handräckning eller föreläggande om rättelse.

I detta sammanhang bör det påpekas att utslag av överexekutor med stöd av 191 § UL – vilket lagrum är tillämpligt i de nu aktuella fallen – inte utgör något rättegångshinder vid domstol. I paragrafens andra stycke sägs nämligen att den mot vilken utslaget riktas är oförhindrad att efter stämning utföra sin talan vid domstol.

Enligt 70 § första stycket sista punkten BS kan föreläggande meddelas ändå att handräckning kan beviljas enligt 148 § BL. Nämnden har således möjlighet att innan handräckning begärs förelägga ägaren att vidta rättelse och att därvid sätta ut vite eller föreskriva att rättelse i händelse av tredska verkställs genom nämndens försorg på den tredskandes bekostnad. Denna valmöjlighet bör efter de nu föreslagna ändringarna givetvis avse även de nya fall där handräckning kan ske.

Underlåter någon att utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger honom enligt BS eller med stöd därav meddelat beslut, kan byggnadsnämnden enligt 70 § andra stycket BS förelägga honom att vidta åtgärden. I sådant föreläggande får vite sättas ut. Däremot kan inte föreskrivas att åtgärden i händelse av tredska verkställs genom nämndens försorg på den tredskandes bekostnad. Som kommunförbundet påpekar bör även sådan föreskrift kunna

meddelas i föreläggandet. Blivande bestämmelser bör därför utformasså att detta blir möjligt.

Som har anmärkts i det föregående tolkas bestämmelserna i 70 § första stycket BS på grund av ett motivuttalande så, att byggnadsnämnden inte utan vidare får sätta sitt hot om utförande på den tredskandes bekostnad i verket. Rätten till tvångsutförande måste först fastställas av domstol. Något sådant krav på fastställelse torde inte förekomma i andra sammanhang där rätt till tvångsutförande finns (jfr 75 § HS). Det är svårt att finna skäl för att byggnadsnämnden inte bör ha rätt till tvångsutförande utan föregående domstolsprövning. Det bör erinras om att den som föreläggs att vidta en åtgärd vid äventyr att tvångsutförande sker – förutom rätten till besvär över föreläggandet – kan få frågan om tvångsutförande prövad av domstol i samband med att kostnaderna för utförandet skall tas ut. Motsätter han sig att betala dessa, kan de nämligen tas ut endast med stöd av domstolsutslag. I ett sådant mål kan domstolen pröva bl. a. om den primära förpliktelsen varit lagligen grundad, om laga förfall förelegat och om det begärda beloppet är skäligt (Westerberg, Allmän förvaltningsrätt s. 69). I likhet med vad som gäller på andra områden där tvångsutförande får ske bör byggnadsnämnden ha rätt att vidta den ifrågavarande åtgärden utan att domstolsprövning föregår. Detta bör komma till uttryck genom ett tillägg i bestämmelserna om tvångsutförande.

Enligt 68 § BS kan byggnadsnämnden i vissa situationer förbjuda att påbörjat byggnadsarbete fortsätts, nämligen om arbetet uppenbarligen strider mot BS, fastställd plan eller utomplansbestämmelser. Är det uppenbart att byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnaders hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, är det enligt samma paragraf nämndens skyldighet att meddela sådant förbud. Med stöd av motivuttalanden anses förbud enligt 68 § träda i kraft omedelbart och gälla till dess annorledes förordnas.

I beslut med förbud att fortsätta byggnadsarbete får vite inte sättas ut. Anledningen till detta är enligt uttalande i förarbetena att överträdelse av sådant förbud är belagt med straff och att vite enligt allmänna grundsatser inte skall föreläggas när straff är utsatt (jfr 9 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken).

I de fall då byggnadsnämnden kan förbjuda att byggnadsarbete fortsätts torde situationen ofta vara sådan att det är särskilt angeläget att arbetena upphör. Det gäller kanske i synnerhet de fall då det åligger nämnden som en skyldighet att utfärda förbud men kan i lika hög grad vara fallet t. ex. när rivning påbörjas av en kulturhistoriskt värdefull byggnad. Det skulle givetvis ge mera eftertryck åt ett förbud om det kunde förenas med vite. Några principiella invändningar mot detta torde inte kunna anföras. Den avgift som enligt förslaget i avsnitt 4.3 skall utgå när förbud överträds kan utgå endast en gång. Viteshotet kommer att rikta sig mot en fortsatt överträdelse. På grund av det nu anförda bör det öppnas möjlighet att förena förbud som avses i 68 § BS med vite.

4.6 Sammanfattning av påföljdssystemet

Det förslag till påföljdssystemet som nu har lagts fram innebär att byggnadsnämnden, när olovligt byggande kommer till dess kännedom, måste ta ställning till vilka påföljder som skall inträda. Om nämnden därvid finner det uppenbart att det olovligt utförda inte kan få bibehållas, är nämnden skyldig att begära handräckning eller att förelägga ägaren att vidta rättelse. I samband därmed skall nämnden också fatta beslut i fråga om byggnadsavgift.

Om nämnden däremot finner att byggnadslov möjligen kan komma i fråga, bör ägaren beredas tillfälle att inom viss tid ge in ansökan om byggnadslov. Finner nämnden vid prövning av ansökan att lov inte kan meddelas eller utnyttjar ägaren inte sin möjlighet att ge in ansökan, skall nämnden förfara på samma sätt som i det förut nämnda fallet.

Finner byggnadsnämnden att lov kan meddelas i efterhand, har nämnden att meddela byggnadslov, eventuellt med villkor om erforderliga ändringar i det utförda. I samband därmed skall nämnden också fatta beslut om byggnadsavgift, i förekommande fall även tilläggsavgift.

Vad som har sagts nu gäller i tillämpliga delar också sådana f. n. straffbelagda gärningar, beträffande vilka avgift skall utgå enligt förslaget i avsnitt 4.3.

4.7 Lagteknisk lösning m. m.

Bestämmelser om ansvar och handräckning m. m. finns f. n. i både BL och BS. Detta i förening med att bestämmelserna till en del täcker varandra medför att det många gånger kan vara svårt att avgöra vilka regler som är tillämpliga i det enskilda fallet. Förslagen i det föregående innebär att i allt väsentligt samma påföljdsbestämmelser kommer att gälla oavsett om det är BL eller BS som överträds. Med hänsyn härtill bör de nya bestämmelserna tas in i en särskild lag. En sådan lösning har dessutom den fördelen att lagen utan några omfattande bearbetningar kan ingå som en del i den blivande byggnadslagstiftning som f. n. förbereds inom bostadsdepartementet. Lagen bör benämnas lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.

Förslagen medför att ändringar behöver göras i BL, BS och NVL.

I enlighet med det anförda har upprättats förslag till

1. lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.,
2. lag om ändring i byggnadslagen (1947:385),
3. lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612),
4. lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822).

5 Specialmotivering

5.1 Förslaget till lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.

Inledande bestämmelser

1 §

Lagen är som har framhållits i avsnitt 4.7 avsedd att innehålla bestämmelser inte bara om de nya avgifter som har föreslagits i det föregående utan också bestämmelser om straff i visst fall, handräckning, föreläggande och andra påföljder vid olovligt byggande m. m. som f. n. finns i BL och BS. En stor del av lagens bestämmelser överensstämmer därför helt eller delvis med gällande ordning. I den utsträckning som har varit möjligt har uttryckssätt som förekommer i BL eller BS oförändrade överförts till lagen för att det skall stå klart att någon ändring i sak inte är åsyftad. Nuvarande bestämmelser i BL och BS i nu berörda delar avses upphöra att gälla när lagen träder i kraft.

I 1 § har lagens tillämpningsområde angetts omfatta frågor om avgift, straff, handräckning eller annan påföljd för åtgärd som vidtas i strid mot BL eller BS eller med stöd av dessa författningar meddelade föreskrifter. Uttrycket påföljd har således en vidsträckt innebörd och avser såväl avgifterna som verkställighetsmedlen förbud, föreläggande och handräckning.

Enligt vad som har anförts i det föregående skall prövningen av nämnda frågor ankomma på flera olika myndigheter. Sålunda skall bl. a. frågor om avgift prövas av byggnadsnämnden, frågor om nedsättning och eftergift av länsstyrelsen och frågor om handräckning av överexekutor. Bestämmelser härom har tagits in i den paragraf som avhandlar respektive påföljd.

Lagen innehåller inga bestämmelser om förfarandet hos byggnadsnämnden eller länsstyrelsen. Det innebär att förvaltningslagens (1971:290) bestämmelser blir tillämpliga.

2 §

I 2 § ges bestämmelser om den skyldighet som i enlighet med vad som anförts i avsnitt 4.5 föreslås gälla för byggnadsnämnden att ingripa vid olovligt byggande. Som framhållits bör rättelse alltid ske när den olovligt genomförda åtgärden är olämplig. Med rättelse avses givetvis att det olovligt byggda rivs eller på annat sätt undanröjs. I enlighet härmed föreskrivs i första punkten att byggnadsnämnden är skyldig att tillse att rättelse vidtas. Byggnadsnämnden har att i enlighet härmed välja mellan att med stöd av 13 § begära handräckning hos överexekutor eller att utfärda föreläggande enligt 14 §.

Som anförts i avsnitt 4.5 bör nämnden i vissa fall kunna avvakta med att vidta rättelseåtgärder i avbidan på att ansökan om byggnadslov ges in och prövas. Föreskrifter härom ges i paragrafens andra punkt. Denna möjlighet bör i princip inte användas i andra fall än då det framstår som sannolikt

att byggnadslov kan meddelas. Andra punkten har utformats i enlighet härmed. Den omständigheten att det olovligt byggda endast i vissa mindre delar avviker från vad som kan godtas vid en byggnadslovsprövning bör inte medföra att byggnadsnämnden avstår från att bereda ägaren tillfälle att komma in med ansökan om byggnadslov. Rättelse kan i dessa fall åstadkommas genom att efterföljande byggnadslov, med stöd av 58 § 2 mom. BS i dess i det följande föreslagna lydelse, förses med villkor att nödvändiga ändringar vidtas. Några bestämmelser om tidsfrist inom vilken ansökan skall göras torde inte behövas i lagen. Tiden bör emellertid inte vara längre än vad som erfordras för att upprätta behövliga byggnadslovshandlingar.

Den föreslagna lydelsen av andra punkten medför att frågan om rättelseåtgärder hålls öppen bara i avbidan på ansökan om och prövning av byggnadslov. Kommer inte ansökan in inom utsatt tid eller avslås ansökan, skall byggnadsnämnden i enlighet med bestämmelsen i första punkten se till att rättelse vidtas.

Under den tid som sätts ut med stöd av andra punkten skall byggnadsnämnden givetvis inte besluta om rättelseåtgärd. Särskild föreskrift härom torde dock inte behövas.

Förbud att fortsätta byggnadsarbete

3 §

I 3 § meddelas bestämmelser om rätt för byggnadsnämnden att förbjuda att byggnadsarbete fortsätts. Paragrafen överensstämmer i sak med 68 § BS. I avsnitt 4.5 har föreslagits att sådant förbud skall få förenas med vite. Bestämmelser om detta har tagits in i 15 § första stycket.

Avgifter

4 §

I 4 § meddelas bestämmelser om byggnadsavgift. Som förutsättning för avgiftsskyldighetens inträde har i paragrafens första stycke angetts att någon vidtar åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov, utan sådant lov. Avgiftsplikt föreligger således endast om byggnadslov krävs för åtgärden. Av bestämmelserna framgår att frågan om byggnadslovsplikt förelåg skall bedömas enligt de regler som gällde när åtgärden vidtogs. Innehållet i dessa regler blir således avgörande för frågan om byggnadsavgift skall utgå.

När det däremot gäller frågan om byggnadslov i efterhand kan meddelas till en olovligt vidtagen åtgärd, måste prövningen härav – vilket torde framgå av 2 § – göras mot bakgrund av de förhållanden som råder vid prövnings-tillfället. Som länsstyrelsen i Stockholms län har anfört i sitt remissyttrande över bygglagutredningens förslag bör utgångspunkten för byggnadslovs- och dispensprövning i efterhand i princip vara densamma som om byggnaden

inte hade uppförts.

Av ordalydelsen i 4 § första stycket följer att avgiftsskyldigheten i princip inträder i och med att det olovliga byggandet har påbörjats. Som har föreslagits i avsnitt 4.2.2 skall emellertid skyldigheten i vissa situationer bortfalla. Bestämmelser härom finns i 5 §.

Att fråga om byggnadsavgift skall prövas av byggnadsnämnden framgår av paragrafens andra stycke.

Paragrafens tredje stycke innehåller bestämmelser om byggnadsavgiftens storlek. Till skillnad mot frågan om byggnadslovsplikt föreligger avses att byggnadsavgiften skall bestämmas med tillämpning av den taxa som gäller vid prövningstillfället. Detta framgår av att det i bestämmelserna talas om avgift som vanligen erläggs. Med detta uttryck klarläggs också – i överensstämmelse med vad som har förordats i avsnitt 4.2.2 – att det är fråga om den avgift som betalas i normalfallet och att man således inte skall ta någon hänsyn till om förhållandena i något avseende är särpräglade. Förslaget i nämnda avsnitt att man när byggnadsavgiften bestämmes skall bortse också från avgift för nybyggnadskarta m. m. har kommit till uttryck i styckets andra punkt. Av bestämmelserna framgår vidare att avgiften alltid skall utgå med minst 500 kr. Som har framhållits i nämnda avsnitt skall nämligen minimiavgiften utgå bl. a. i sådana fall då åtgärden i fråga inte är avgiftsbelagd i kommunens taxa.

5 §

I avsnitt 4.2.2 har föreslagits vissa undantag från skyldigheten att betala byggnadsavgift. Enligt förslaget skall sådan skyldighet inte föreligga om rättelse sker innan byggnadsnämnden tar upp frågan om påföljd för åtgärden. Bestämmelser härom har tagits in i 5 § 1. När det i paragrafen talas om att nämnden tar upp frågan om påföljd innebär detta inte något krav på att frågan samtidigt måste avgöras. Det kan t. ex. tänkas att nämndens behandling utmynnar i ett beslut om komplettering av utredningen. Rättelse som sker efter det att sådant beslut har fattats skall således inte medföra befrielse från byggnadsavgift.

I nämnda avsnitt har vidare föreslagits att byggnadsavgift inte skall utgå, om rivning av byggnad företas i syfte att förebygga eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller om rivningen avser brandskadad egendom. Bestämmelser om detta har tagits in i 5 § 2.

Som exempel på fall där rivning sker i förebyggande syfte kan anföras att en byggnad rivs för att motverka att en eldsvåda sprider sig till byggnaden och därifrån till angränsande bebyggelse. Som förutsättning för befrielse anges i paragrafen att det skall vara fråga om en omfattande skada på annan egendom. Frågan om detta krav är uppfyllt skall inte bedömas i relation till den hotade egendomens värde, utan det skall vara fråga om en skada som i absoluta tal är betydande. Den måste vara så stor att det framstår

som befogat att tillgripa rivning för att förebygga eller begränsa skadan.

I fråga om det andra undantagsfallet, dvs. att rivningen avser byggnad som har skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse, bör framhållas att det givetvis inte får vara endast mindre skador, utan byggnaden skall ha skadats till väsentlig del.

I de fall som avses i 5 § 2 skall inte heller tilläggsavgift utgå (jfr avsnitt 4.2.2). Bestämmelser om detta finns i 8 §.

6 §

I 6 § första stycket har tagits in bestämmelser om särskild avgift för andra överträdelser än sådana som utgör olovligt byggande i den mening som har kommit till uttryck i 4 § första stycket. Till de överträdelser som i dag är straffbelagda hör överträdelse av förbud enligt 68 § BS. Eftersom sådant förbud kan avse åtgärd som innebär olovligt byggande, har bestämmelser om avgiftsplikt vid överträdelse av förbud tagits in i ett särskilt stycke. Att fråga om särskild avgift skall prövas av byggnadsnämnden följer av 6 § tredje stycket. I paragrafens fjärde stycke ges bestämmelser om avgiftens storlek.

Med de undantag som har angivits ovan omfattar 6 § samma överträdelser som f. n. regleras i 69 § BS.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tilläggsavgift och har utformats i överensstämmelse med förslaget i avsnitt 4.2.2. Beträffande den närmare motiveringen till bestämmelserna hänvisas till nämnda avsnitt.

I första stycket anges i fyra olika punkter de åtgärder som kan föranleda tilläggsavgift. Av bestämmelserna framgår att avgiftsskyldigheten inträder i princip först när åtgärden har vidtagits. Här föreligger således en skillnad i förhållande till skyldigheten att betala byggnadsavgift vilken avses inträda så snart åtgärden har påbörjats. När det gäller tilläggsavgift torde det dock inte vara möjligt att innan åtgärden har vidtagits bedöma om förutsättningar för avgift finns. Som har framhållits i avsnitt 4.2.2 skall nämligen avgift utgå endast om åtgärden omfattar utrymme som är avsett för bostadsändamål eller för verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning. Kravet att åtgärden skall ha vidtagits innebär dock inte att den skall vara fullbordad i den meningen att t. ex. en tillbyggnad på ett bostadshus skall vara färdig för inflyttning. Det bör i ett sådant fall vara tillräckligt att åtgärden har kommit till utförande i en sådan utsträckning att ändamålet med säkerhet kan bedömas.

Enligt 7 § andra stycket skall fråga om tilläggsavgift prövas av byggnadsnämnden.

8 §

I avsnitt 4.2.2 har föreslagits att tilläggsavgift inte skall utgå, om det utrymme som avses med åtgärden inte överstiger tre kvadratmeter. I avsnittet har vidare föreslagits att befrielse från tilläggsavgift skall inträda, om det olovligt byggda undanröjs handräckningsvägen, om byggnadsnämnden förelägger ägaren att undanröja detta eller om denne vidtar rättelse innan frågan om tilläggsavgift har blivit slutligt avgjord. Bestämmelser om detta finns i 8 §. Beträffande den närmare motiveringen till dessa hänvisas till nämnda avsnitt, där frågan om undantag från avgiftsskyldighet ingående har behandlats.

I 8 § 1 regleras det fallet att det utrymme som avses med åtgärden inte överstiger tre kvadratmeter. Hur utrymmets yta skall beräknas avhandlas vid 9 §. I 8 § 2 och 3 föreskrivs att tilläggsavgift inte utgår om handräckning eller föreläggande att vidta rättelse meddelas.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2.2) till de nu berörda undantagssituationerna har – i anslutning till en diskussion av frågan om tilläggsavgift när ägaren inte följer föreläggande om rättelse – framhållits att byggnadsnämnden då får tillgripa de tvångsmedel som finns. Som torde ha framgått av specialmotiveringen till 2 § kan nämnden därvid antingen begära handräckning eller förelägga ägaren vid nytt högre vite eller vid äventyr av tvångsutförande. Att nämnden har möjlighet att välja mellan handräckning och föreläggande framgår av 14 § första stycket. Här kan också erinras om förslaget i avsnitt 4.4 att föreläggande i vissa fall skall gälla mot ny ägare och antecknas i fastighetsboken till upplysning för spekulanter m. fl. Om en fastighet som omfattas av ett föreläggande säljs, övergår således förpliktelsen att återställa fastigheten i dess skick före den olovliga åtgärden på den nye ägaren. Detta måste påverka inte bara fastighetens marknadsvärde utan också möjligheterna att belåna fastigheten och utgör vid sidan av hotet om vite eller tvångsutförande en påtryckning på fastighetsägaren att följa föreläggandet.

I 8 § 4 har tagits in bestämmelser för det fallet att ägaren självmant vidtar rättelse. Bestämmelserna har utformats så att avgift inte utgår, om rättelse sker innan fråga om tilläggsavgift har avgjorts genom lagakraftätagande beslut. Här föreligger således en skillnad i förhållande till bestämmelserna i 5 § 1 om befrielse från byggnadsavgift vid frivillig rättelse. Som förutsättning för befrielse från sådan avgift gäller nämligen att rättelsen sker innan frågan om påföljd tas upp till prövning.

Av 8 § 5 framgår genom en hänvisning till 5 § 2 att tilläggsavgift inte skall utgå, om byggnad rivs för att förebygga eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller om rivningen avser byggnad som till väsentlig del har skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse. I specialmotiveringen till 5 § har avgränsningen av dessa fall närmare diskuterats.

9 §

Bestämmelser om beräkning av tilläggsavgift ges i 9 §. I paragrafens första stycke avhandlas de fall som åsyftas i 7 § första stycket 1–3, dvs. uppförande av ny byggnad, till- och påbyggnad av befintlig byggnad samt inredande av byggnad till väsentligen nytt ändamål. I överensstämmelse med förslaget i avsnitt 4.2.2 föreskrivs att avgiften skall beräknas på grundval av den lägenhetsyta som åtgärden kan beräknas ha omfattat. Lägenhetsytan, som kan vara bostadslägenhetsyta eller lokallägenhetsyta, beräknas enligt bostadsstyrelsens mätregler.

För de fall som avser tillbyggnad, påbyggnad eller inredande till nytt ändamål har föreskrivits att det vid beräkning av nämnda yta skall fråndragas tre kvadratmeter. Som har närmare utvecklats i nämnda avsnitt är syftet med dessa bestämmelser att motverka att alltför stor skillnad i sammanlagd avgift uppkommer i vissa gränsfall.

Enligt 9 § andra stycket skall tilläggsavgift utgå med 500 kr. för varje kvadratmeter. Därmed avses att avgift inte utgår för del av kvadratmeter.

I 9 § tredje stycket meddelas bestämmelser om beräkning av tilläggsavgift i fall då rivning av byggnad företas utan byggnadslov. Några kommentarer till bestämmelserna utöver vad som har anförts i avsnitt 4.2.2 torde inte behövas.

10 §

Frågan om val av subjekt för byggnads- och tilläggsavgift har utförligt behandlats i avsnitt 4.2.2. Bestämmelser i ämnet ges i 10 § första stycket. Enligt dessa skall avgifterna betalas av byggnadens eller anläggningens ägare. Begreppet anläggning används här som beteckning för alla åtgärder som inte resulterar i en byggnad. Det omfattar t. ex. schaktning och fyllning, omfärgning av fasad och utbyte av taktäckningsmaterial. Särskilda regler har dock givits för de fall då åtgärden avser rivning av byggnad. I dessa fall skall avgift betalas av den som ägde byggnaden vid rivningstillfället. I första stycket tredje punkten har tagits in bestämmelser om solidariskt ansvar om ägarna är två eller flera.

I 10 § andra stycket ges bestämmelser om vem som skall påföras särskild avgift enligt 6 §. I motsats till förslaget beträffande byggnads- och tilläggsavgift föreskrivs här att särskild avgift skall påföras den som har gjort sig skyldig till underlåtelsen eller överträdelsen. I detta avseende kan bestämmelserna således sägas motsvara vad som gäller enligt de nuvarande reglerna om straff i 69 § BS. Den skillnaden föreligger emellertid att det för avgiftsskyldighet inte förutsätts uppsåt eller oaktsamhet. Här gäller således detsamma som i fråga om byggnads- och tilläggsavgift.

11 §

I överensstämmelse med vad som har anförts i avsnitt 4.2.2 har i 11 § tagits in bestämmelser om att byggnadsavgift och tilläggsavgift får nedsättas eller efterges om särskilda skäl föreligger. Beträffande innebörden av kravet på särskilda skäl hänvisas till vad som har anförts i nämnda avsnitt och i specialmotiveringen till förslaget om ändring i NVL. Motsvarande möjlighet till nedsättning och eftergift bör finnas även i fråga om särskild avgift enligt 6 §. Bestämmelserna i 11 § första stycket har utformats i enlighet härmed.

Nedsättning och eftergift förutsätter ansökan. Att den skall göras hos länsstyrelsen följer av 11 § andra stycket. Någon tidsfrist för ansökan har inte angetts. Det faller emellertid av sig självt att den bör göras senast när det blir aktuellt att ta ut avgiften genom utmätning. Gör den betalningsskyldige ansökan innan utmätning verkställs, bör möjlighet finnas att inhibera verkställigheten. Bestämmelser om detta har tagits in i 11 § tredje stycket.

Straff

12 §

I avsnitt 4.3 har föreslagits att nuvarande bestämmelser om straff i BL och BS skall behållas endast i fråga om åsidosättande av villkor i tillstånd enligt 136 a § BL. I överensstämmelse härmed har i 12 § tagits in straffbestämmelser för dessa fall. Bestämmelserna motsvarar i sak 147 § andra stycket BL.

Handräckning m. m.

I 13–15 §§ meddelas bestämmelser om handräckning och föreläggande. Bestämmelserna skall ses mot bakgrund bl. a. av den skyldighet som i 2 § har ålagts byggnadsnämnden att se till att rättelse sker när olovligt byggande har ägt rum.

13 §

I avsnitt 4.5 har föreslagits att de möjligheter att få handräckning som f. n. finns enligt 148 § BL skall utökas till att omfatta alla sådana fall som avses i 70 § första stycket BS. Bestämmelserna i 13 § första stycket har utformats i överensstämmelse härmed. Enligt gällande bestämmelser kan handräckning ske dels om nybyggnad eller annan åtgärd företas i strid mot förbud som har meddelats i eller med stöd av BL, dels om villkor i tillstånd enligt 136 a § BL åsidosätts. De först nämnda åtgärderna torde samtliga vara byggnadslovskrävande och ingår på grund härav bland de handräck-

ningsfall som åsyftas när det i 13 § första stycket talas om att åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov enligt BS, har utförts utan sådant lov. För de fall då villkor i tillstånd enligt 136 a § BL har åsidosatts har meddelats bestämmelser i 13 § första stycket sista punkten.

Bestämmelserna i 13 § andra stycket överensstämmer i sak med 148 § andra stycket BL.

14 och 15 §§

Enligt 70 § första stycket BS kan byggnadsnämnden meddela föreläggande om undanröjande eller ändring i fråga om bl. a. åtgärd som har vidtagits utan byggnadslov utan hinder av att handräckning kan beviljas enligt 148 § BL. Motsvarande bestämmelser har tagits in i 14 § första stycket.

I förhållande till bestämmelserna i 70 § BS innebär 14 och 15 §§ de förändringarna att förbud att fortsätta byggnadsarbete får förenas med vite, att byggnadsnämnden vid sådan underlåtenhet som avses i 70 § andra stycket BS får meddela föreläggande vid äventyr av tvångsutförande och att tvångsutförande får ske utan föregående dom. Beträffande den närmare motiveringen till dessa ändringar hänvisas till avsnitt 4.5.

Som har anförts i avsnitt 4.4 skall vite eller föreskrift om tvångsutförande, i motsats till föreläggandet, inte gälla mot ny ägare. Bestämmelser härom har tagits in i 15 § tredje stycket. Med 13 § andra stycket BSL som förebild har dessutom föreskrivits att nämnden får sätta ut vite eller meddela föreskrift om tvångsutförande för den nye ägaren.

Bestämmelser om utdömande av vite finns i 24 §.

Verkan av föreläggande i vissa fall

16 §

Föreläggande som riktar sig mot fastighetsägare, tomträttshavare eller ägare av byggnad på arrendemark skall enligt förslag i avsnitt 4.4 gälla mot ny ägare av fastigheten, tomträtten eller byggnaden. I 16 § första stycket meddelas bestämmelser när föreläggande riktar sig mot fastighetsägare. Enligt paragrafens andra stycke skall dessa bestämmelser äga motsvarande tillämpning på tomträtts- och arrendefallen. Beträffande den närmare motiveringen till bestämmelserna hänvisas till avsnitt 4.4.

Att vite eller föreskrift om tvångsutförande som har satts ut i föreläggande inte övergår på den nye ägaren följer av 15 § tredje stycket.

Förelägganderegister

17 §

För att föreläggande som avser byggnad på arrendemark skall kunna gälla även mot ny ägare av byggnaden har i avsnitt 4.4 föreslagits att byggnadsnämnden skall föra särskilt register beträffande sådana förelägganden. Bestämmelser om registret – förelägganderegister – meddelas i 17 §. Några särskilda anmärkningar utöver vad som har anförts i nämnda avsnitt torde inte vara påkallade. Närmare föreskrifter angående registret torde få utfärdas av regeringen.

Anteckning i fastighetsboken m. m.

18–20 §§

En förutsättning för att föreläggande skall kunna förklaras gälla mot ny ägare är att föreläggandet kan offentliggöras, så att bl. a. spekulanter får kännedom om det. Frågan har närmare berörts i avsnitt 4.4. I 18 § har i överensstämmelse härmed tagits in bestämmelser om anteckning angående föreläggande i fastighetsboken, tomträttsboken eller förelägganderegistret. I paragrafen sägs att beslut i fråga om föreläggande genast skall sändas till inskrivningsmyndigheten och att byggnadsnämnden i härför avsedda fall genast skall ombesörja anteckning i förelägganderegistret. Underrättelsen till inskrivningsmyndigheten resp. anteckningen i registret skall således göras så snart det är möjligt och förutsätter inte att beslutet har vunnit laga kraft. Med beslut i fråga om föreläggande avses både beslut att utfärda föreläggande och beslut som innebär att föreläggande upphävs. Skyldigheten att underrätta inskrivningsmyndigheten om beslut att upphäva eller undanröja föreläggande ankommer på beslutsmyndigheten, dvs. normalt på överinstans.

När föreläggande åtlids måste även detta komma till uttryck genom anteckning på sätt som anges i 18 §. Bestämmelser om anteckning i dessa fall finns i 19 §. Byggnadsnämnden är ensam behörig men också skyldig att göra anmälan till inskrivningsmyndigheten eller ombesörja anteckning i förelägganderegistret.

Det kan tänkas uppkomma fall då nämnden och den genom föreläggandet förpliktade har olika uppfattning i fråga om föreläggandet har uppfyllts. Vägrar nämnden att göra anmälan eller anteckning, bör den förpliktade ha möjlighet att få frågan prövad. I 20 § har därför tagits in bestämmelser om att länsstyrelsen i sådant fall på ansökan av byggnadens ägare skall göra anmälan eller besluta att anteckning skall göras i förelägganderegistret.

Övriga bestämmelser

21 §

I 21 § har tagits in bestämmelser om rätt för byggnadsnämnden att besiktiga fastighet och byggnad i den mån det är nödvändigt för att förbereda prövning av fråga enligt lagen. Även om det normalt inte torde uppkomma några problem för nämnden med att få tillträde för besiktning, är det nödvändigt med uttryckliga bestämmelser om nämndens rätt i detta avseende. Enligt 21 § andra stycket kan nämnden förelägga ägaren att vid vite hålla fastigheten eller byggnaden tillgänglig för besiktning. Av bestämmelserna i 26 § följer att talan mot beslut om sådant föreläggande skall föras hos länsstyrelsen.

22 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om fördelningen mellan staten och kommunen av avgifter enligt lagen. Bestämmelserna innebär att byggnadsavgift enligt 4 § tillfaller kommunen, medan särskild avgift enligt 6 § och tilläggsavgift enligt 7 § tillfaller staten. Frågan har berörts även i avsnitt 4.2.2.

23 §

I 23 § har tagits in bestämmelser om preskription av skyldigheten att betala avgift enligt lagen. Bestämmelserna innebär att avgift inte får påföras, om det när frågan om avgift prövas hos byggnadsnämnden har förflutit mer än tio år från betalningsskyldighetens inträde. När betalningsskyldigheten för de olika avgifterna inträder framgår av 4, 6 resp. 7 §.

Bestämmelserna avser endast preskription av avgifterna enligt lagen och har således inte någon inverkan på möjligheterna att begära handräckning eller utfärda föreläggande om rättelse.

24 §

I 24 § finns bestämmelser om utmätning av avgifter. Utmätning får ske när beslutet om avgift har vunnit laga kraft. Något krav på att betalningsskyldigheten skall fastställas av domstol skall således inte gälla.

Enligt 64 § uppbördslagen (1953:272) skall staten tillkommande fordran, som får tas ut genom utmätning utan föregående dom, indrivnas i samma ordning som skatt. Det innebär bl. a. att utmätningssmannen har hand om indrivningen och vidtar de åtgärder som behövs – i sista hand utmätning – för att fordringen skall bli betald. Några motsvarande bestämmelser finns inte för fordringar som tillkommer kommun. Det ankommer här på kom-

munen att själv vidta de förberedande åtgärder i form av krav och påminnelser som bedöms lämpliga. Givetvis kan utmätning enligt de nu föreslagna bestämmelserna ske också utan att några förberedande åtgärder vidtas. Oavsett vilken utväg som väljs, måste kommunen emellertid själv göra framställning till utmätningsmannen om utmätning.

Med den föreslagna fördelningen av avgifterna mellan staten och kommunen ankommer det således på kommunen att bevaka indrivningen av byggnadsavgifterna. Övriga avgifter, vilka skall tillfalla staten, indrivs av utmätningsmannen. För att utmätningsmannen skall få kännedom om fordran på avgift som skall tillkomma staten, bör byggnadsnämnden i en blivande förordning med tillämpningsbestämmelser åläggas att underrätta länsstyrelsen om beslut rörande sådan avgift så snart beslutet har vunnit laga kraft.

Enligt 64 § uppbördslagen skall restavgift enligt 58 § 1 mom. samma lag utgå när staten tillkommande fordran indrivs. Restavgift utgår med fyra procent av fordringens belopp. Om annat inte föreskrivs, kommer restavgift att utgå vid indrivning av de avgifter som skall tillfalla staten. Det finns emellertid inte anledning att i detta avseende ha olika bestämmelser för de avgifter som tillfaller staten och de som skall tillkomma kommunen. Bestämmelser har därför tagits in i 24 § andra punkten om att restavgift inte skall utgå.

25 §

F. n. gäller att fråga om utdömande av vite som har förelagts med stöd av BS prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Utdömt vite kan förvandlas till fängelse. Dessa frågor bör även framdeles prövas av allmän domstol. Med den inriktning som påföljdssystemet nu föreslås få passas det däremot mindre väl att anlita allmän åklagare för dessa frågor. Det bör i stället ankomma på byggnadsnämnden att föra talan om utdömande av vite. Bl. a. på grund härav bör utdömt vite – i likhet med vad som gäller beträffande BSL – inte kunna förvandlas. Bestämmelserna i 25 § har utformats i enlighet härmed.

26 §

I överensstämmelse med förslaget i avsnitt 4.2.2 har i 26 § föreskrivits att talan mot byggnadsnämndens beslut skall föras hos länsstyrelsen. Denna ordning stämmer överens med vad som f. n. gäller beträffande fullföljd mot beslut som avser fråga om byggnadslov. En särskild bestämmelse har tagits in beträffande talan mot länsstyrelsens beslut i fråga om nedsättning och eftergift som avses i 11 § och i fråga om anmälan och anteckning som avses i 20 §. Även i dessa fall fullföljes talan i kammarrätten. Mot kammarrättens beslut får talan föras hos regeringsrätten. Enligt 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) krävs emellertid för att besvaren skall tas upp

till prövning att regeringsrätten meddelar prövningstillstånd.

Av 12 § andra stycket förvaltningslagen och 7 § förvaltningsprocesslagen följer att besvärstiden är tre veckor räknat från den dag klaganden fick del av beslutet.

Övergångsbestämmelser

Med hänsyn dels till att lagen måste föregås av en omfattande informationsverksamhet, dels till att byggnadsnämnderna behöver tid för att upprätta förelägganderegister föreslås ikraftträdandet ske den 1 juli 1976. Lagen skall tillämpas på åtgärder som påbörjas eller förseelser som begås efter ikraftträdandet. För åtgärd eller förseelse som är att hänföra till tiden före den 1 juli 1976 bör bestämmelserna i BL och BS gälla. Detta följer av övergångsbestämmelserna i förslagen till ändring i dessa författningar. I klarhetens intresse har motsvarande regler tagits in också i övergångsbestämmelserna till lagen.

5.2 Förslaget till lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)

När lagen om påföljder vid olovligt byggande m. m. träder i kraft blir bestämmelserna i 147 och 148 §§ BL överflödiga. De bör därför upphöra att gälla. I 147 § har emellertid tagits in en erinran om att påföljdsfrågor skall prövas enligt den nya lagen. Samtidigt har rubriken närmast före 147 § ändrats så att den stämmer överens med den terminologi som används i lagen.

I övergångshänseende föreslås att äldre bestämmelser skall tillämpas i fråga om åtgärd som har påbörjats eller förseelse som har begåtts före lagens ikraftträdande den 1 juli 1976.

5.3 Förslaget till lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)

I avsnitt 4.5 har föreslagits att byggnadsnämnden, när byggnadslov meddelas i efterhand, skall som villkor för lovet kunna föreskriva skyldighet för sökande att vidta de ändringar av det uppförda som kan vara nödvändiga. Eftersom det torde vara tveksamt om nuvarande bestämmelser ger nämnden denna möjlighet, har i 58 § 2 mom. BS lagts till ett tredje stycke med bemyndigande att förena byggnadslov med sådant villkor.

I överensstämmelse med vad som gäller enligt 2 mom. första stycket har föreskrivits att i beslutet skall anges tid inom vilken villkoret skall vara fullgjort. Sker inte sådan fullgörelse, kan byggnadsnämnden med stöd av 13 eller 14 § i den föreslagna lagen om påföljder vid olovligt byggande m. m. vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse.

Lagen om påföljder vid olovligt byggande m. m. är avsedd att ersätta bl. a. bestämmelserna i 6 kap. BS om ansvar, vitesföreläggande m. m. Dessa

bestämmelser – 68–70 §§ – skall således upphöra att gälla när lagen träder i kraft. I likhet med vad som har föreslagits beträffande BL bör emellertid finnas en erinran om att påföljdsfrågor skall prövas enligt den nya lagen. En sådan erinran har tagits in i 68 §. Samtidigt föreslås att rubriken till 6 kap. ändras på i huvudsak samma sätt som motsvarande rubrik i BL. I 71 § 2 mom. andra stycket finns bestämmelser om bl. a. fullföljd av talan mot länsstyrelses beslut om förbud eller föreläggande enligt 6 kap. Dessa bestämmelser föreslås upphävdade. Samma övergångsbestämmelser som i BL föreslås.

5.4 Förslaget till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)

Byggnad som sker i strid mot bestämmelserna i BL och BS innebär i många fall att även bestämmelserna i NVL om byggnad överträds. Enligt nuvarande ordning gäller att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelser i NVL eller med stöd därav meddelade förbud eller föreskrifter kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (37 §). NVL innehåller vidare regler som gör det möjligt för länsstyrelse, byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd att i vissa fall vid vite förelägga den som begått överträdelsen att vidta rättelse och för allmän åklagare, statens naturvårdsverk, länsstyrelsen eller den kommunala myndighet som handhar naturvårdsfrågor att hos överexekutor begära handräckning för att åstadkomma rättelse (39 §).

Med den nuvarande utformningen av påföljdssystemet i BL och BS uppstår inga särskilda samordningsproblem då det gäller påföljd för överträdelse av såväl BL och BS som NVL.

Ett genomförande av ett avgiftssystem av den typ som föreslagits i det föregående för överträdelse av skyldigheten att söka byggnadslov medför, om inte några ändringar görs i NVL, att det för en och samma byggnadsåtgärd skulle kunna dels utgå avgifter enligt den föreslagna lagen om påföljder vid olovligt byggnad m. m., dels följa böter eller fängelse enligt NVL:s bestämmelser. En sådan ordning synes mindre tillfredsställande med tanke på författningarnas likartade karaktär och syfte. Med hänsyn härtill föreslås att 37 § NVL kompletteras med ett nytt tredje stycke som innebär att böter eller fängelse inte skall kunna ådömas i de fall byggnadsavgift kan utkrävas med stöd av den föreslagna påföljdslagen.

De nuvarande bestämmelserna i 39 § NVL om möjlighet att åstadkomma rättelse bör bibehållas oförändrade som ett komplement till motsvarande bestämmelser i den föreslagna påföljdslagen. Teoretiskt kan därigenom den situationen tänkas uppstå att byggnadsnämnden i efterhand ger byggnadslov till en olovlig byggnad och tar ut såväl byggnadsavgift som tilläggsavgift medan tillstånd enligt NVL inte meddelas. I en sådan situation kan det som uppförts utan tillstånd komma att bortskaffas med stöd av 39 § NVL. Om så sker bör det anses att sådana särskilda skäl föreligger som gör det

möjligt att med stöd av 11 § i den föreslagna påföljdslagen förordna om eftergift av tilläggsavgiften.

Enligt övergångsbestämmelserna till påföljdslagen skall denna, såvitt nu är av intresse, tillämpas i fråga om åtgärd som har påbörjats efter lagens ikraftträdande den 1 juli 1976. Den nu föreslagna ändringen i NVL bör träda i kraft samtidigt med påföljdslagen. På grund av de nämnda övergångsbestämmelserna kommer 37 § tredje stycket NVL att bli tillämpligt endast i fråga om åtgärd som har påbörjats efter den 1 juli 1976. Några särskilda övergångsbestämmelser utöver tidpunkten för ikraftträdandet behövs därför inte.

6 Lagtext

6.1 Förslag till

Lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.

Härigenom föreskrives följande.

Inledande bestämmelser

1 § Enligt denna lag prövas fråga om avgift, straff, handräckning och annan påföljd för åtgärd som vidtages i strid mot byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) eller med stöd av dessa författningar meddelade föreskrifter.

2 § Har åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov enligt byggnadsstadgan (1959:612), utförts utan sådant lov, skall byggnadsnämnden tillse att rättelse vidtages. Framstår det som sannolikt att byggnadslov kan meddelas till åtgärden, får nämnden i stället bereda ägaren tillfälle att inom viss tid inge ansökan om byggnadslov.

Förbud att fortsätta byggnadsarbete

3 § Är det uppenbart att påbörjat byggnadsarbete strider mot byggnadsstadgan (1959:612) eller mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, får byggnadsnämnden förbjuda att arbetet fortsättes.

Är det uppenbart att påbörjat byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet fortsättes även om de i första stycket angivna förutsättningarna ej föreligger.

Avgifter

4 § Vidtager någon åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov enligt byggnadsstadgan (1959:612), utan sådant lov, utgår avgift (byggnadsavgift).

Fråga om byggnadsavgift prövas av byggnadsnämnden.

Byggnadsavgift utgår med belopp motsvarande fyra gånger den avgift som enligt taxa som avses i 8 § byggnadsstadgan vanligen erlägges, om byggnadslov till en motsvarande åtgärd beviljas, dock minst 500 kronor. Vid beräkning av avgift enligt nämnda taxa skall hänsyn ej tagas till sådan del av avgiften som belöper på upprättande av nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller på annan mätningsteknisk åtgärd.

5 § Byggnadsavgift utgår ej om

1. rättelse i det utförda företages innan fråga om påföljd för åtgärden upptages till prövning eller

2. åtgärden avser rivning av byggnad och rivningen är nödvändig för att förebygga eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller omfattar byggnad som till väsentlig del har skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse.

6 § Särskild avgift utgår om någon i annat fall än som avses i 4 § första stycket underlåter att

1. ställa sig till efterrättelse vad i byggnadsstadgan (1959:612) är föreskrivet om rätt att vidtaga åtgärd som omnämnes i stadgan,

2. fullgöra anmälningsskyldighet som föreskrives i byggnadsstadgan,

3. vid utförande av arbete följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter.

Särskild avgift utgår även, om någon överträder förbud som avses i 3 §.

Fråga om särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Avgift enligt första och andra styckena utgår med minst 200 och högst 500 kronor.

7 § Har åtgärd som anges i 4 § första stycket vidtagits, utgår förutom byggnadsavgift en tilläggsavgift, om åtgärden innebär att

1. helt ny byggnad har uppförts,

2. förut befintlig byggnad har tillbyggt eller påbyggt,

3. byggnad helt eller delvis har inretts till väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd eller

4. byggnad har rivits

och det utrymme som omfattas av åtgärden är avsett för bostadsändamål eller för verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning.

Fråga om tilläggsavgift prövas av byggnadsnämnden.

8 § Tilläggsavgift enligt 7 § utgår ej, om

1. åtgärden, i fall som avses i 7 § första stycket 2–4, omfattar utrymme som ej överstiger tre kvadratmeter,

2. handräckning som avses i 13 § första stycket meddelas till rättelse i det utförda,

3. föreläggande om rättelse enligt 14 § första stycket meddelas,

4. rättelse i det utförda företages innan fråga om tilläggsavgift har avgjorts genom beslut som vunnit laga kraft eller

5. fall som avses i 5 § 2 föreligger.

9 § I fall som avses i 7 § första stycket 1–3 bestämmes tilläggsavgiften på grundval av den lägenhetsyta som åtgärden kan beräknas ha omfattat. I fråga om åtgärd som avses i 7 § första stycket 2 och 3 skall vid beräkning av sådan yta frändragas tre kvadratmeter.

Tilläggsavgift i fall som anges i första stycket utgår med 500 kronor för varje kvadratmeter.

I fall som avses i 7 § första stycket 4 utgår tilläggsavgift med belopp som motsvarar hälften av det vid senaste fastighetstaxering bestämda värdet av byggnaden. Finns ej sådant värde, utgår avgiften med belopp som motsvarar hälften av byggnadens värde, beräknat enligt de bestämmelser som gäller i fråga om fastighetstaxering.

10 § Byggnadsavgift och tilläggsavgift påföres ägaren av den byggnad eller anläggning som har utförts genom åtgärden. Avser åtgärden rivning av byggnad, påföres avgiften den som var ägare av byggnaden när rivningen företogs. Är två eller flera ägare av byggnaden eller anläggningen, svarar de solidariskt för avgiften.

Särskild avgift enligt 6 § påföres den som har gjort sig skyldig till underlåtenheten eller överträdelsen.

11 § Avgift enligt denna lag får efter ansökan nedsättas eller efterges, om särskilda skäl föreligger.

Fråga om nedsättning eller eftergift enligt första stycket prövas av länsstyrelsen.

Har ansökan enligt första stycket gjorts, får myndighet där saken är anhängig förordna att verkställighet ej får äga rum.

Straff

12 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor som regeringen har meddelat med stöd av 136 a § tredje stycket byggnadslagen (1947:385), så att allmän rätt kan kränkas, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Handräckning m. m.

13 § Har åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov enligt byggnadsstadgan (1959:612), utförts utan sådant lov eller i strid mot godkända ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade eller eljest gällande föreskrifter, får över-exekutor meddela handräckning till rättelse i det utförda. Handräckning får meddelas även i fall som avses i 12 §.

Ansökan om handräckning får göras av allmän åklagare eller av byggnadsnämnden. Gör allmän åklagare ansökan och begär utmätningssmannen att kostnad för förrättning skall förskjutas, får det ske av allmänna medel. I övrigt äger i fråga om handräckning bestämmelserna i 191 § utsökningslagen motsvarande tillämpning.

14 § I fall som avses i 13 § första stycket första punkten får byggnadsnämnden utan hinder av att handräckning kan meddelas förelägga ägaren av den fastighet, byggnad eller anläggning som är i fråga att vidtaga rättelse i det utförda.

Underlåter någon att utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd, som åligger honom enligt byggnadsstadgan (1959:612) eller med stöd av stadgan meddelat beslut, får byggnadsnämnden förelägga honom att vidtaga åtgärden.

15 § Förbud enligt 3 § samt föreläggande enligt 14 § får förenas med vite.

I föreläggande som anges i första stycket får byggnadsnämnden i stället för att sätta ut vite föreskriva att åtgärden i händelse av tredska verkställs genom nämndens försorg på den tredska kandes bekostnad. Verkställighet får ske utan föregående dom.

I fall som avses i 16 § gäller utsatt vite eller föreskrift enligt andra stycket denna paragraf ej mot den nye ägaren, men byggnadsnämnden får sätta ut vite eller meddela föreskrift för denne.

Verkan av föreläggande i vissa fall

16 § Har föreläggande enligt denna lag meddelats för någon i egenskap av fastighetsägare och övergår fastigheten till ny ägare, gäller förelägandet mot denne.

Bestämmelserna i första stycket äger motsvarande tillämpning, när föreläggande har meddelats för någon i egenskap av tomträtthavare eller ägare av byggnad på mark som är upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt.

Förelägganderegister

17 § Byggnadsnämnden skall upprätta särskilt register (förelägganderegister) för anteckning beträffande sådant föreläggande enligt denna lag som omfattar byggnad på mark upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt.

Anteckning som avses i första stycket skall göras beträffande fastighetens registerbeteckning, namnet på fastighetens ägare och byggnadens ägare, innehåll i föreläggandet samt andra uppgifter beträffande detta som kan vara av betydelse för annan.

Förelägganderegister skall hållas lätt tillgängligt för allmänheten hos byggnadsnämnden.

Anteckning i fastighetsboken m. m.

18 § Beslut i fråga om föreläggande som avses i 16 § skall genast sändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomt-rättsboken. Avser föreläggandet byggnad som anges i 17 § första stycket, skall byggnadsnämnden genast ombesörja anteckning enligt andra stycket samma paragraf i förelägganderegistret.

19 § När föreläggande som avses i 16 § har efterkommits, skall byggnadsnämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomt-rättsboken eller genast ombesörja anteckning i förelägganderegistret.

20 § Gör ej byggnadsnämnden anmälan eller anteckning enligt 19 §, skall länsstyrelsen på ansökan av byggnadens ägare göra sådan anmälan eller förordna om anteckning i förelägganderegistret.

Övriga bestämmelser

21 § Byggnadsnämnden får besiktiga fastighet och byggnad i den mån det är nödvändigt för att förbereda prövning av fråga enligt denna lag.

Lämnas byggnadsnämnden ej tillfälle till besiktning som avses i första stycket, får nämnden förelägga ägaren av fastigheten eller byggnaden att vid vite hålla denna tillgänglig för besiktning.

22 § Byggnadsavgift enligt 4 § tillfaller kommunen. Övriga avgifter enligt denna lag tillfaller staten.

23 § Har när fråga om avgift enligt denna lag prövas av byggnadsnämnden mer än tio år förflutit från det skyldighet att betala avgiften inträdde, får avgiften ej påföras.

24 § När beslut i fråga om avgift enligt denna lag har vunnit laga kraft, får avgiften uttagas genom utmätning. Därvid skall restavgift som avses i 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272) ej utgå.

25 § Fråga om utdömande av vite som förelagts med stöd av denna lag prövas av allmän domstol på yrkande av byggnadsnämnden. Vite får ej förvandlas.

26 § Talan mot beslut av byggnadsnämnden i fråga som avses i denna lag föres hos länsstyrelsen genom besvär.

Talan mot länsstyrelsens beslut i besvärsmål enligt första stycket och i fråga som avses i 11 och 20 §§ föres hos kammarrätten genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976 och tillämpas i fråga om åtgärd som har påbörjats och förseelse enligt 5 eller 11 § som har begåtts efter ikraftträdandet.

6.2 Förslag till

Lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)

Härigenom föreskrives i fråga om byggnadslagen (1947:385)¹

dels att 148 § skall upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 147 § och 147 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Elfte avd. Om ansvar, handräckning och fullföljd av talan m. m.

Föreslagen lydelse

Elfte avd. Om påföljder och fullföljd av talan m. m.

147 §

Den som företager nybyggnad eller annan åtgärd i strid mot förbud som meddelats i denna lag eller med stöd av lagen dömes till böter.

Äro omständigheterna synnerligen försvårande, må till fängelse i högst sex månader dömas.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor som Koningen meddelat med stöd av 136 a § tredje stycket, så att allmän rätt kan kränkas, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Fråga om påföljd för åtgärd som företages i strid mot denna lag eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter prövas enligt lagen (1976:900) om påföljder vid olovligt byggnade m. m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976. Äldre bestämmelser skall dock tillämpas i fråga om åtgärd som har påbörjats och förseelse som har begåtts före ikraftträdandet.

¹ Omtryckt 1972:775.

6.3 Förslag till

Lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)

Härigenom föreskrives i fråga om byggnadsstadgan (1959:612)¹
dels att 69 och 70 §§ skall upphöra att gälla,
dels att 58 § 2 mom., rubriken närmast före 68 §, 68 § och 71 § 2 mom.
 skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

58 §

2 mom. Vid byggnadslov för nybyggnad må, om byggnadsnämnden finner det nödigt och sökanden skriftligen samtyckt därtill, fogas villkor att annan byggnad å tomten skall rivas, ombyggas eller ändras. I beslutet skall angivas viss tid för villkorets fullgörande.

Byggnadslov, som avser uppsättande eller väsentlig ändring av skylt eller ljusanordning må, när särskilda skäl därtill äro, begränsas att avse rätt att bibehålla skylten eller anordningen viss tid. Byggnadsnämnden äger på ansökan medgiva förlängning av tiden.

Meddelas byggnadslov till åtgärd som redan har utförts, må som villkor för sådant lov föreskrivas skyldighet att vidtaga de ändringar i det utförda som befinnas nödvändiga. I beslutet skall angivas viss tid för villkorets fullgörande.

6 kap. Om ansvar, vitesföreläggande m. m.

6 kap. Om påföljder.

68 §

Strider påbörjat byggnadsarbete uppenbarligen mot denna stadga eller mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, äger byggnadsnämnden förbjuda arbetets fortsättande.

Är uppenbart att påbörjat byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda arbe-

Fråga om påföljd för åtgärd som företages i strid mot denna stadga eller med stöd av stadgan meddelade föreskrifter prövas enligt lagen (1976:000) om påföljder vid olovligt byggande m. m.

¹ Omtryckt 1972:776.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

tets fortsättande, även om de i första stycket angivna förutsättningarna icke äro för handen.

71 §

2 mom. Talan mot länsstyrelses beslut i byggnadslovsärende som enbart rör tillämpning av 29 § första stycket 1), så ock talan mot länsstyrelses beslut enligt 54 § 1 mom. sista stycket eller 66 § eller i annat ärende som avses i 67 § än sådant som rör ansökan hos länsstyrelsen eller byggnadsnämnd om medgivande som avses i 1 mom. första stycket sista punkten av paragrafen föres hos regeringen genom besvär.

Mot annat beslut av länsstyrelse i ärende som avses i 5 kap. och mot länsstyrelses beslut om förbud eller föreläggande enligt 6 kap. föres talan hos kammarrätten genom besvär.

Mot annat beslut av länsstyrelse i ärende som avses i 5 kap. föres talan hos kammarrätten genom besvär.

I övrigt föres talan mot länsstyrelses beslut enligt denna stadga hos regeringen genom besvär.

Innefattar länsstyrelsens beslut prövning icke blott av fråga som avses i andra stycket utan även av fråga som enligt byggnadslagen eller denna stadga skall avgöras av regeringen, skola besvär över sådant beslut anföras hos kammarrätten.

Talan mot statens planverks beslut enligt 61 § 2 eller 5 mom. föres hos kammarrätten genom besvär. Mot annat beslut av planverket enligt denna stadga föres talan hos regeringen genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976. Äldre bestämmelser skall dock tillämpas i fråga om åtgärd som har påbörjats och förseelse som har begåtts före ikraftträdandet.

6.4 Förslag till**Lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)**

Härigenom föreskrives att 37 § naturvårdslagen (1964:822)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

37 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

¹ Omtryckt 1974:1025.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1. bryter mot förbud eller föreskrift som meddelats enligt 5, 8, 10, 11 eller 14 §, 16 § andra stycket eller 19 §,

2. bryter mot 16 § första stycket första punkten eller, om ej gärningen är ringa, mot 16 § första stycket andra punkten,

3. bryter mot 17 § andra stycket, om ej gärningen är ringa,

4. utför täkt i strid mot 18 § eller föreskrift som meddelats i samband med tillstånd till företaget,

5. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som föreskrivits med stöd av 20 § första stycket,

6. bryter mot 22 § första eller tredje stycket eller mot föreskrift som meddelats i samband med medgivande enligt tredje stycket, eller

7. åsidosätter stadgandet i 23 §, om ej gärningen sker på plats, till vilken allmänheten icke äger tillträde eller har insyn, eller gärningen är ringa.

Utbyte av brott som avses i 4 skall förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt.

I fall som avses i första stycket 1 och 2 skall ej till straff dömas, om åtgärden är sådan att byggnadsavgift kan utgå enligt lagen (1976:000) om påföljder vid olovligt byggande m. m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976.

Sammanställning av remissyttranden över Förslag till lagstiftning om påföljder vid olovligt byggande (Ds B 1975:3)

I stort sett har promemorian fått ett gynnsamt mottagande vid remissbehandlingen. Åtskilliga remissyttranden innehåller visserligen kritik mot de förslag som läggs fram men det övervägande antalet remissinstanser har begränsat sin kritik till ett fåtal punkter i promemorian och tillstyrkt eller lämnat utan erinran övriga förslag.

1 Allmänt

Mot bakgrund bl. a. av den kritik mot nuvarande ordning som framförs i remissyttrandena över bygglagutredningens betänkande, diskuteras i promemorian frågan om orsakerna till det olovliga byggandet. Frågan tas upp även av en del remissinstanser. RÅ framhåller sålunda att nu gällande byggnadslagstiftning ställer till myndigheternas förfogande flera åtgärder vilka framstår som väl ägnade att förebygga eller i efterhand rätta till olovligt byggande och vad därmed sammanhänger. Emellertid visar gjorda undersökningar, fortsätter RÅ, att olovligt byggande förekommer i mycket stor utsträckning och att många av dessa fall lämnas helt obeivrade. Detta förhållande synes enligt RÅ ha i stort sett två förklaringar: dels är de gällande reglerna i vissa hänseenden omständliga, dels har byggnadsnämnderna inte tillräckliga resurser för att upptäcka och ingripa mot olovligt byggande. Enligt *länsåklagarmyndigheten i Stockholms och Gotlands län* talar mycket för att endast ett mindre antal fall av s. k. svartbyggen blir föremål för beivran inför domstol. Anledningen till denna utveckling synes enligt myndigheten vara dels att resurserna hos byggnadsnämnderna är otillräckliga, dels att nämnderna, måhända med stöd av vissa uttalanden i förarbeten och kommentar till byggförfattningar, tillämpat den nämnden tillkommande diskretionära prövningsrätten i fråga om fullgörande av anmälan till åtal i alltför generös riktning. Även praxis synes kraftigt variera från nämnd till nämnd. Ju mer landsbygdsbetonad en kommun är, anför myndigheten, desto lägre synes anmälningsfrekvensen även relativt sett vara hos dess byggnadsnämnd. Andra orsaker som i vart fall indirekt bidragit till att det olovliga byggandet fått en alltför stor omfattning är enligt myndigheten korta preskriptionstider, alltför låga straffsatser hos domstolarna samt möjligheten att genom fastighetsöverlåtelse och genom överklagande förhala myndigheternas beslut om vitesföreläggande och handräckning. Den som avser att bygga svart torde f. n. vid en avvägning av de fördelar han kan uppnå och de risker han löper, finna att det många gånger är värt ett försök att bygga utan

lov. Faran för upptäckt är inte särskilt stor. Risken för att han, om bygget hinner fullbordas, skall tvingas riva detta är enligt myndigheten inte heller särskilt påtaglig. Med nuvarande ordning, fortsätter myndigheten, där en olovlig bebyggelse på grund av sen upptäckt och förhållningstaktik från den felandes sida många gånger får karaktär av pågående markanvändning, drar sig byggnadsnämnderna av ekonomiska hänsyn ofta för att söka få en rivning till stånd. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Malmöhus län* och *länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län*. Enligt *länsåklagarmyndigheten i Hallands län* är den dåliga efterlevnaden av vår nuvarande byggnadslagstiftning mera en resursfråga än en lagstiftningsfråga.

Enligt *LRF* föranleder rådande detaljreglering många gånger stora kostnader och tidsutdräkt för den enskilde, vilket i sin tur kan förklara handlanden som står i strid mot gällande regler. Stelbenthet hos de handläggande myndigheterna medverkar med säkerhet till den nuvarande ordningen. *LRF* är därför av den uppfattningen att mycket skulle vara att vinna genom en smidigare och snabbare behandling av förekommande ärenden.

De sanktioner för att motverka olovligt byggande, som nu finns att tillgripa, är enligt *Linköpings kommun* klart otillräckliga. Byggnadsnämnderna har betydande svårigheter att med erforderlig kraft kunna hävda viktiga allmänna intressen med avseende på markanvändning och byggande. Detta förhållande skadar tilltron till kommunernas möjligheter att styra utvecklingen inom planerings- och byggnadssektorn så att kommuninvånarnas gemensamma intressen tillgodoses. För det övervägande flertalet av de byggnadsverksamma, som lojalt följer givna regler och bestämmelser, ter det sig enligt kommunen stötande och från rättvisesynpunkt otillfredsställande att kommunerna inte har mer verksamma sanktioner att tillgripa vid överträdelser av byggnadslagstiftningen och med stöd av denna meddelade regler och föreskrifter. Byggnadsnämndernas bemödanden att komma till rätta med missförhållanden möts inte sällan av ett visst överseende löje både från berörda och från massmedia. Med tanke på effektiviteten av de åtgärder, som nämnderna har att tillgripa finner kommunen en sådan reaktion fullt förståelig. *Vilhelmina kommun* framhåller att den administrativa påföljden enligt nu gällande regler, när den kommer till användning, måste bedömas som synnerligen svårhanterlig. Genom olika förhållningsmanövrer från den byggandes sida – överklagningar, överlåtelse m. m. – kan ett ärende dra ut på tiden orimligt lång tid. Dessutom tillkommer enligt kommunen den effekten att ju längre tid som förflyter från det den olagliga handlingen begåtts till dess påföljden är bestämd och sanktionerad, desto mindre blir motivationen både för den byggande och för byggnadsnämnden att fullfölja ärendet och tillrättalägga det som en gång gjorts oriktigt.

2 Ett nytt påföljdssystem

Det helt övervägande antalet remissinstanser vitsordar behovet av effektivare påföljder och tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att införa ett system med avgifter i kombination med förstärkta möjligheter till handräckning.

JK anser sålunda att ett nytt påföljdssystem bör utformas på ett sådant sätt att det innebär både skärpta sanktioner i avhållande syfte och sanktioner som ger samhället bättre möjligheter att återställa det läge som har rubbats genom den olovliga åtgärden. JK anser också att detta är en lämpligare utväg än en skärpning av straffet för olovligt byggande. Svea hovrätt finner det tveksamt om det nuvarande systemet skulle bli tillräckligt effektivt även om straffen skärptes och möjligheterna till handräckning ökades. Hovrätten kan därför godta en omläggning av sanktionssystemet i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget men förutsätter därvid att sanktionssystemet blir föremål för förnyat övervägande i samband med det pågående arbetet på en ny byggnadslagstiftning. Enligt *kammarkollegiets* mening bör från rättssäkerhetssynpunkt sanktioner i form av avgifter i och för sig undvikas och tillgripas endast i rena undantagsfall. Med hänsyn till svårigheterna att åstadkomma ett effektivt hjälpmedel mot olovligt byggande anser dock kollegiet att införande av det nu föreslagna sanktionssystemet även inom byggnadslagstiftningen bör kunna godtas.

Brottsförebyggande rådet upplyser att rådets kriminalpolitiska arbetsgrupp i sin rapport (1974:3) Kriminalpolitiskt utvecklingsarbete har uttalat att man har anledning att överväga om kriminaliseringen på alla områden verkligen är motiverad och vilka följder en "inflationssk" strafflagstiftning kan få för det allmänna rättsmedvetandet. Enligt gruppens mening borde man inom kriminalpolitiken generellt hålla fast vid en begränsning av straffrättens roll och försöka finna andra medel än straff för kontrollen av mindre regelöverträdelser. Rådets styrelse har anslutit sig till dessa synpunkter. Brottsförebyggande rådet ser det därför som en stor förtjänst att förevarande förslag i praktiken leder till en avkriminalisering av det olovliga byggandet enligt byggnadslagstiftningen. Enligt rådets mening är de administrativa sanktioner som föreslås vida överlägsna de nuvarande straffrättsliga påföljdsformerna för att komma till rätta med det olovliga byggandet. De föreslagna möjligheterna till en väsentligt snabbare handläggning av dessa ärenden blir av betydelse i repressivt hänseende. En förutsättning är naturligtvis att de kommunala organen utnyttjar möjligheterna att ingripa med snabbhet och kraft. Under den förutsättningen anser rådet att de nya handläggningsformerna i förening med de föreslagna avgifterna kommer att verka även i förebyggande syfte. Vetskapen om att ett olovligt byggande kan föra med sig mycket dryga kostnader som – om inte formellt så dock reellt – besvärar

fastigheten och inverkar menligt på denna som kreditobjekt kommer säkerligen att verka starkt återhållande på den som överväger ett olovligt byggande. Rådet tillstyrker alltså den avkriminalisering som föreslås till förmån för ett administrativt sanktionssystem. Rådet förutsätter att avgiftssystemet får en från rättssäkerhetssynpunkt fullt betryggande utformning. I detta ligger enligt rådet såväl att beräkningsgrunden skall vara lätt att arbeta med som att den som drabbas av avgiften både kan förutse och kontrollera den utan svårighet.

Kammarrätten i Sundsvall finner det angeläget att samhällets möjligheter att ingripa mot överträdelser av byggnadslagstiftningen ökas, särskilt i fråga om möjligheterna att få rättelse till stånd när olovliga byggnadsåtgärder har utförts. Kammarrätten finner det också befogat att de ändringar i lagstiftningen som är påkallade genomförs utan att slutförandet av översynen av byggnadslagstiftningen i sin helhet avvaktas. Tyngdpunkten i de förslag som läggs fram i promemorian får anses ligga i att de ökar förutsättningarna att åstadkomma rättelse i byggnadsåtgärder som utförts olovligen. Ett effektivt system i det avseendet torde också vara av stor betydelse när det gäller att avhålla den enskilde från överträdelser av byggnadslagstiftningen. Systemet fordrar emellertid att de organ, som i första hand har att ombesörja att ingripande kommer till stånd, dvs. byggnadsnämnderna, ges resurser som gör det möjligt för dem att vid behov inskrida med adekvata åtgärder. Kammarrätten anser att frågan härom under det fortsatta lagstiftningsarbetet bör ägnas större uppmärksamhet än hittills. Även om utökade möjligheter att ingripa med rättelseåtgärder i sig kan antas få en tämligen stor preventiv effekt, är det nödvändigt att sanktionssystemet också innefattar påföljder av repressiv karaktär. Det föreslagna systemet med avgifter av olika slag är avsett att fylla denna funktion. Enligt kammarrättens mening hade det varit en fördel om förslaget i denna del hade föregåtts av mer ingående överväganden. Det finns nämligen anledning att söka utreda i vad mån de föreslagna avgifterna, även om de sätts högt, får bättre preventiv effekt än av allmän domstol utdömda straffrättsliga påföljder. Kammarrätten vill inte motsätta sig att ett avgiftssystem nu utan ytterligare utredning införs också inom byggnadslagstiftningens ram. Enligt kammarrättens mening är det emellertid viktigt att användningen av detta och redan införda avgiftssystem blir föremål för fortlöpande uppmärksamhet.

Till de övriga remissinstanser som tillstyrker förslaget i stort eller lämnar detta utan erinran hör *RSV*, *riksantikvarieämbetet*, *statens lantmäteriverk*, *statens planverk*, *lantbruksstyrelsen*, *arbetarskyddsstyrelsen*, *länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs, Väster- norrlands och Västerbottens län*, *länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län*, *Föreningen för samhällsplanering*, *Hyresgästernas riksförbund*, *Svenska kommunförbundet*, *Svenska byggnadsarbetareförbundet*, *Svenska naturskyddsföreningen*, *Svenska rikshyggen*, *SABO*, *Sveriges föreningsbankers förbund*, *Syd-*

västra Skånes kommunalförbund, Svenska kommunal-tekniska föreningen, Göteborgsregionens förbundsstyrelse, Föreningen Sveriges stadsarkitekter samt Fagersta, Falkenbergs, Göteborgs, Haninge, Helsingborgs, Hylte, Härnösands, Kalmar, Karlskrona, Karlstads, Kramfors (byggnadsnämnden), Kungsbacka, Laholms, Linköpings, Luelå, Malmö, Markaryds, Motala, Mönsterås, Norrköpings, Norrtälje, Nässjö, Olofströms, Partille (byggnadsnämnden), Skövde (byggnadsnämnden), Sollefteå, Stockholms, Uddevalla, Umeå, Varbergs, Vilhelmina, Värmdö (majoriteten) och Ängelholms kommuner.

Att de gällande reglerna framstår som omständliga har enligt RÅ i stor utsträckning sin grund i hänsyn till rättssäkerheten. I många fall kan denna dock tillgodoses på andra sätt än som nu sker. Om byggnadsnämnderna får ökade resurser, vilket från många håll framhållits som en nödvändighet i anslutning till det föreslagna nya regelsystemet, anför RÅ, så skulle en betydligt ökad effektivitet kunna ernås med endast obetydliga ändringar i nuvarande regelsystem. Med anledning av förslaget att införa avgifter erinrar RÅ om att de nutida kriminalpolitiska strävandena går ut på avkriminalisering av de områden där så är möjligt. Ett sådant system som det nu föreslagna passar enligt RÅ för mindre allvarliga men dock frekventa lagöverträdelse, där det är möjligt att finna en lämplig sanktionsform, exempelvis ekonomiskt kännbara avgifter. RÅ anser att detta slags sanktioner framstår som väl ägnade att avhålla från olovligt byggande.

Länsåklagarmyndigheten i Stockholms och Gotlands län anser att ett effektivare påföljdssystem måste skapas och att en ny lagstiftning framför allt måste inriktas på att göra det möjligt att särskilt i de mer flagranta fallen kunna få bort det som olovligen uppförts. Då det gäller sanktioner av repressiv karaktär finns enligt myndigheten möjlighet att antingen skärpa gällande straffbestämmelser eller åstadkomma ett avgiftssystem i enlighet med förslaget. Myndigheten kan inte ansluta sig till uppfattningen i promemorian att en straffskärpning knappast skulle leda till några påtagliga förbättringar jämfört med dagens läge om den inte kombineras med organisatoriska förändringar eller förstärkning av åklagarmyndigheterna. Även om antalet mål skulle öka genom ett effektivare påföljdssystem torde denna ökning inte bli större än att åklagarmyndigheterna utan eftersläpningar kan bemästra en sådan situation. Skall en effektivisering ske med bibehållande av straffsanktioner synes enligt länsåklagarmyndigheten inte bara en skärpning av straffbestämmelserna bli nödvändig utan även en förlängning av preskriptionstiden, exempelvis till fem år. Ett system med bibehållna straffsanktioner, påpekar myndigheten, innebär dock att avsevärd tid kommer att förflyta från brottets upptäckt till lagakraftgående dom.

Enligt *Sundsvalls kommun* torde systemet med höga straffavgifter vid olovligt byggande genom sin blotta existens verka starkt återhållande. Kommunen känner emellertid viss tveksamhet inför förslaget att byta ut straffbestämmelserna mot ett avgiftssystem enligt den modell som tillämpas bl. a.

vid brott mot skattelagstiftningen. Alternativet, som måhända bör ytterligare övervägas, är enligt kommunen att bibehålla systemet med straffrättsliga påföljder och att införa höjda straffsatser och strängare straffmätning. Detta leder även till att längre preskriptionstider erhålles. De skäl som i promemorian har anförts mot en sådan lösning finner kommunen inte vara tillräckligt bärande. Mot avgiftssystemet talar bl. a. att avgifterna utgår schablonmässigt med ledning av byggnadslovstaxan och inte påverkas av försvårande eller förmildrande omständigheter som kan föreligga i varje särskilt fall. Det torde enligt kommunen även framstå som stötande att de ekonomiska påföljderna, vilka kan uppgå till mycket höga belopp, drabbar alla lika, oberoende av ekonomiska förutsättningar. Trots de anförda betänkligheterna framhåller kommunen att de medel för att upprätthålla efterlevnaden av byggnadslagstiftningen som nu har lagts fram kan skapa förutsättningar att komma till rätta med problemen. Det är enligt kommunen därför angeläget att förslaget leder fram till lagstiftning utan dröjsmål.

Tyresö kommun hemställer, mot bakgrund bl. a. av att det föreslagna avgiftssystemet innebär nya och kostnadskrävande uppgifter för byggnadsnämnderna, att ändringarna i nuvarande sanktionsbestämmelser i första hand genomförs i form av straffskärpning. Även *Sveriges advokatsamfund* och *Nacka kommun* (majoriteten) synes förorda en sådan lösning.

Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister erinrar om att avgifter som påföljd förekommer inom vissa områden av lagstiftningen, nämligen vid överträdelse av bestämmelse om högsta tillåtna last och vid brott mot skattelagstiftningen. Dessa bestämmelser avser utpräglade lukrativa brotts typer anför föreningen, dvs. sådana där brottslingen för ekonomisk vinning åsidosätter av samhället givna normer. I det stora flertalet fall av olovligt byggande är det säkerligen inte den ekonomiska vinningen som driver den brottslige. Därför anser föreningen inte att den valda påföljdsformen stämmer väl överens med tidigare tillämpade straffrättsliga principer. Inte heller finns grund för införande av ett avgiftssystem mot olovligt byggande i bygglagutredningens förslag eller remissvaren däröver. Föreningen anser därför att gällande sanktionssystem i första hand bör förbättras utan att avgiftsprincipen kommer till användning. I andra hand hävdar föreningen att avgiftsreaktionen bör begränsas till fall av lukrativt olovligt byggande. En indragning av de vinster som kan ha uppkommit för den enskilde genom olovligt byggande bör enligt föreningen knytas till de tidpunkter då det olovligt byggda objektet avyttras eller av samhället inlöses.

Länsåklagarmyndigheten i Hallands län anser att effektiviseringen och förenklingen av det nuvarande administrativa sanktionssystemet är bra men avstyrker förslaget om införande av ett administrativt avgiftssystem i stället för det kriminalrättsliga påföljdssystemet. Myndigheten erinrar om att justitieombudsmannen (JO 1975 s. 376 ff) har riktat rätt bister kritik mot det 1971 införda skatterättsliga avgiftssystemet. På grund av den kritiken bör

man tills vidare vara återhållsam med att sätta avgift i stället för straff. Myndigheten anser att byggnadslagstiftningen helt visst kommer att efterlevas väl om handräckningsförfarandet och andra former av rättelse görs tillräckligt enkla och effektiva. Utrymmet för straff eller straffliknande sanktioner är enligt myndighetens bedömning rätt litet på byggnadslagstiftningens område. Helt kan straff dock inte undvaras men överträdelsen bör betecknas som brott endast om den väsentligt skadar allmänt eller enskilt intresse eller eljest framstår som grov. Straffsatsen bör vara böter eller fängelse högst ett år. Enligt myndigheten bör man däremot inte nu genomföra en så genomgripande och tvivelaktig förändring som det innebär att ersätta det kriminalrättsliga sanktionssystemet med ett avgiftssystem. Den saken bör avgöras i samband med det pågående arbetet på en ny byggnadslagstiftning.

Enligt *Näringslivets byggnadsdelegation* måste man, då det gäller den ökande frekvensen formellt otillåtna byggnadsåtgärder observera, att det är mycket varierande slag av byggnadsarbeten som omfattas av byggnadslovskravet. Det måste också rimligen beaktas, att byggnadsförbudens omfattning blivit en helt annan än vad byggnadslagen avsett genom att provisoriska byggnadsförbud i planförberedande syfte blivit mycket vanliga och långvariga. Härigenom har normala byggnadsåtgärder inom befintlig bebyggelse i stor utsträckning förhindrats. När det gäller sanktioner mot olovligt byggande anser delegationen det således vara nödvändigt att ta hänsyn till att tillämpningsområdet inrymmer en mängd olika tillämpningsproblem, och att de s. k. svartbyggena – dvs. planstridiga nybyggnader inom känsliga områden utgör ett specialfall. För sanktionssystemets utformning kan dessa relativt extrema typfall således knappast få bli vägledande. Delegationen framhåller att dessa klart lagstridiga nybyggnadsåtgärder – dvs. svartbyggen i egentlig bemärkelse – i normalfallet bör avlägsnas för att uppnå de från landskaps- och plansynpunkt önskvärda resultaten, vilket är möjligt redan enligt dagens lagstiftning. Därmed finns det enligt delegationen också anledning att se mera nyanserat på problemet hur sanktionssystemet bör vara inrättat för byggnadsåtgärder som myndigheterna i efterhand bedömer så pass rimliga att de får bibehållas. Enligt delegationens uppfattning har det förslag till sanktionssystem som framlagts i departementspromemorian inte blivit lämpligt avvägt. Det bör därför inte läggas till grund för lagstiftning. Ett nytt sanktionssystem måste enligt delegationen vida mer anpassas till de skiftande förhållandena. De strängaste sanktionerna bör avgränsas till de kvalificerade fallen av planstridigt nybyggande. Delegationen anser att det med tanke på de samband som råder mellan utformningen av plansystem, byggnadslovskrav och sanktioner mot olovligt byggande, förefaller rimligt att avvakta med nya bestämmelser om sanktioner, till dess att de väntade förslagen om en ny byggnadslagstiftning lagts fram. Nuvarande sanktionssystem bör enligt delegationens uppfattning således bibehållas tills vidare.

Svenska byggnadsentreprenörföreningen och Sveriges villaägareförbund ansluter sig till delegationens yttrande. *Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges köpmannaförbund, Göteborgs fastighetsägareförening och Handelskammaren i Göteborg* anför liknande kritik som delegationen.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* är motiveringarna för behovet av ändrad lagstiftning vagt hållna. Samfundet finner det anmärkningsvärt att övervägandena i promemorian av allt att döma inte grundar sig på några för ändamålet gjorda undersökningar angående omfattningen och karaktären av lagöverträdelsena. Det begränsade bedömningsunderlag som stått till förfogande måste anses alltför magert för att bilda underlag för en lagstiftning med så hårda sanktioner som förslaget innebär. De påpekade svårigheterna i det nuvarande systemet bör enligt samfundet kunna rättas till utan alltför ingripande åtgärder. Samfundet avstyrker därför förslaget om avgifter. Förslaget om förenklade regler för tvångsingripanden finner samfundet däremot välgrundat.

Inte heller *hovrätten över Skåne och Blekinge* finner att det övertygande har påvisats att det föreligger något behov av det föreslagna administrativa sanktionssystemet. Förslaget som sådant har enligt hovrätten stora brister. Hovrätten kan väl ansluta sig till tanken att nuvarande bötesstraff måhända är otillräckliga som påföljd gentemot den som medvetet åsidosätter gällande bestämmelser och som kalkylerar med böterna som en kostnad för byggnationen. Också för sådana fall torde dock möjligheterna till handräckning m. m. – om de tillämpas – vara en återhållande faktor. Skulle det likväl anses nödvändigt att skärpa de repressiva sanktionerna – något som hovrätten inte vill hålla för helt uteslutet – bör detta ske genom en straffskärpning, t. ex. på så sätt att normerade böter införs som påföljd, och inte genom införande av ett illa övervägt system med administrativa avgifter. I sammanhanget kan också erinras om att en utredning (Ju 1973:11) f. n. undersöker frågan om en eventuell reformering av det ekonomiska sanktionssystemet inom straffrätten. Enligt hovrättens mening är avgiftssystemet betänkligt inte enbart från principiella synpunkter. Det kan bl. a. ifrågasättas om systemet innehåller tillräckliga garantier för den enskildes rättssäkerhet. Tvärt emot vad som hävdas i promemorian (s. 85 f) vill hovrätten göra gällande att det föreslagna systemet troligen kommer att vålla problem för byggnadsnämnderna och att det rymmer ett stort mått av skönsmässig prövning. Att mot bakgrund av detta fastställa avgifterna – som i en del fall kan uppgå till betydande belopp – genom ett summariskt förfarande som saknar de rättssäkerhetsgarantier vilka finns inbyggda i domstolsprocessen finner hovrätten vara synnerligen betänkligt. Den rättsosäkerhet som detta innebär förstärks väsentligt genom förslaget om en tioårig preskriptionstid och genom att fastighetens ägare kan få stå till svars för andras handlande. I detta hänseende innebär förslaget enligt hovrätten uppenbara risker för godtycklighet. Detsamma kan sägas om att förslaget i strid mot vad som

anges som dess syfte, att komma åt det medvetna åsidosättandet av gällande bestämmelser, innebär att man vid fastställande av avgifter skall bortse från subjektiva förutsättningar i form av uppsåt eller oaktsamhet. Sammanfattningsvis anser hovrätten att det föreslagna avgiftssystemet kan betecknas som ett förhastat och misslyckat försök att på fel väg och vid fel tidpunkt komma till rätta med det olovliga byggandet. Hovrätten vill bestämt avstyrka förslaget.

2.1 Omfattningen av begreppet olovligt byggande

Ett tiotal remissinstanser tar upp frågan rörande omfattningen av begreppet olovligt byggande. *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister* framhåller sålunda att byggnadslagstiftningen många gånger är så oklar och dess tillämpning beroende av särskilda eller lokala förhållanden att stränga sanktioner bör drabba endast klara fall av lagöverträdelser. S. k. rättsvillfarelse synes ibland böra tillmätas betydelse. Det blir enligt föreningen otillfredsställande att en mängd fall av svartbyggen fortfarande kan komma att undgå beivrande medan andra, relativt lindriga fall, på grund av nitisk kontroll eller avundsjuka grannars anmälan måste tas upp av byggnadsnämnden. Föreningen tror att olikhet i tillämpningen av bestämmelserna kommer att upplevas av allmänheten och måhända även av ledamöterna i byggnadsnämnden, som är politiskt valda representanter för allmänheten, som stötande. *Sveriges fastighetsägareförbund* erinrar om att enligt 75 § BS till nybyggnad hänförs "annan förändring av byggnad vilken i befintligt skick strider mot plan etc.". Med uttrycket "annan förändring" kan menas snart sagt vilken åtgärd som helst. Även bagatellartade åtgärder som normalt inte är tillståndskrävande kan enligt förbundet falla under detta begrepp. På grund av tolkningssvårigheter kan den enskilde felaktigt komma att utan tillstånd vidta i och för sig byggnadslovskrävande åtgärder och därmed komma att drabbas av de föreslagna sanktionerna. Detta anser förbundet inte godtagbart. Förbundet erinrar vidare om att det i 75 § andra stycket BS anges att exempelvis anordnande av värmeledning eller vattenklosett inte anses som nybyggnad under förutsättning att huset måste antas komma att kvarstå under längre tid. Det är givet att ägaren och myndigheten kan ha olika uppfattning om byggnaden kommer att kvarstå längre tid, framhåller förbundet. Vederbörande ägare kan vara helt ovetande om vilka planer myndigheterna har i den mån de över huvud taget har bestämt sig. Insättande av dylika anordningar, vilket normalt inte är byggnadslovskrävande, skulle därför enligt förslaget kunna drabbas av sanktion därför att byggnadsnämnden med hänvisning till interna planer påstår att byggnaden inte skall kvarstå någon längre tid. Liknande synpunkter anför *Sveriges villaägareförbund* och *Sveriges köpmannaförbund*. Även *Norrköpings* och *Umeå kommuner* anser att en skärpning av påföljdsbestämmelserna på föreslaget sätt gör det nödvändigt

med en översyn av bestämmelserna om byggnadslov så att dessa klarare än nu anger vilka åtgärder som omfattas av kravet på sådant lov. *Hylte* och *Umeå kommuner* samt *länsåklagarmyndigheten i Stockholms och Gotlands län* anser att det bör vara möjligt att begränsa omfattningen av det nuvarande byggnadslovskravet.

Länsstyrelsen i Västerbottens län påpekar att förslaget inte ger effekt i fråga om rivning av kulturhistorisk bebyggelse inom områden utanför stadsplan, eftersom byggnadslovsplikt inte föreligger i dessa fall. Detta är enligt länsstyrelsen otillfredsställande från både bevarandesynpunkt och rättvisesynpunkt. För att kunna uppnå en sådan tillämpning måste emellertid bestämmelserna i 54 § BS kompletteras. Liknande synpunkter anför *riksantikvarieämbetet* samt *Falkenbergs* och *Kungsbacka kommuner*. *Malmö kommun* erinrar om att i bygglagutredningens betänkande (SOU 1974:21) Markanvändning och byggande föreslås att bestämmelser om underhåll av byggnad skall utarbetas. Kommunen vill i detta sammanhang påtala behovet av effektiva påföljdsbestämmelser vid underlåtenhet att vidta erforderliga underhållsåtgärder.

2.2 Avgiftssystemets utformning

Några remissinstanser tar upp frågan om avgiftssystemets utformning. Till dessa hör *JK* som ansluter sig i stort till den utformning som avgiftssystemet har fått i förslaget. *JK* har ingen invändning mot konstruktionen att låta byggnadslovstaxan enligt 8 § BS utgöra grund för beräkning av avgiften för olovligt byggande. Med hänsyn till syftet med avgiftssystemet kan man enligt *JK* bortse från de mindre variationer som kan komma att uppstå kommunerna emellan. Även *SABO* och *Linköpings kommun* anser att sådana variationer får accepteras.

RÅ anser en förutsättning för ett väl fungerande nytt system vara att detta lämnar minsta möjliga utrymme för diskretionär prövning. Vad gäller byggnadsavgiften finner *RÅ* att förslaget i detta hänseende är väl utformat med sin direkta anknytning till taxan för byggnadslov. Även den föreslagna tilläggsavgiften är baserad på fakta som inte bör lämna utrymme för godtycke, nämligen den ifrågavarande byggnadens kvadratmeteryta.

Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig över avgiftssystemets uppbyggnad är tveksamma till eller finner det otillfredsställande att avgiften för olovligt byggande kan komma att variera kommunerna emellan. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser sålunda att avgiften bör vara enhetlig i hela landet och att den därför bör bestämmas på annat sätt, exempelvis genom av regeringen utfärdade föreskrifter om avgifternas storlek. Liknande synpunkter anför *Föreningen Sveriges kommunala förvaltningsjurister*, *Svenska kommunal-tekniska föreningen*, *Sveriges fastighetsägareförbund*, *Sveriges köpmannaförbund* samt *Falkenbergs*, *Karlstads*, *Stockholms*, *Trelleborgs* och *Örebro kommuner*. Enligt *Trelleborgs kommun* bör det övervägas om inte avgifter-

na på lämpligt sätt kan anknytas till det normalförslag till taxa för byggnadslov m. m. vilket nyligen utarbetats av Svenska kommunförbundet i samarbete med statens planverk.

Frågan tas upp även av *Sveriges advokatsamfund* som framhåller att överträdelser inom en kommun på ett för den enskilde stötande sätt kan komma att avvika från påföljderna för motsvarande överträdelser inom en annan kommun. Samfundet anför att sådana avvikelser visserligen kan inträffa vid tillämpningen av det nuvarande systemet, men påpekar att i sådana fall korrigeringsmöjligheter finns i högre instans. Det betänkliga i förslaget är enligt samfundet att risken för olikheter finns inbyggd i själva lagstiftningen.

Kritiskt inställd till avgiftssystemets utformning är också *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* som anser att systemet medför en hel del inte oväsentliga problem från såväl rättvise- som tillämpningssynpunkt. Föreningen lägger därför fram förslag till ett nytt avgiftssystem som innebär i huvudsak följande.

Det nya systemet bör innehålla endast en avgift, som utgår för allt olovligt byggande och som baseras på värdet av det olovligt byggda. Förfarandet i normalfallet bör vara att det olovligt utförda, omedelbart efter byggnadsnämndens sammanträde (av praktiska skäl dagen efter), värderas av nämnden och dokumenteras genom fotografering. Straffsatsen kan därefter beslutas genom delegationsbeslut. Den samfälliga nämndens beslut skall således innebära endast ett fastställande av att avgift skall utgå i relation till det värde det olovligt byggda har påföljande dag. Har det olovligt utförda undanröjts vid detta tillfälle, är värdet av det byggda noll och avgiften blir således noll. Fortsätter vederbörande av tredska eller av annat skäl det olovliga byggandet, bör nytt delegationsbeslut fattas om utökning av straffavgiften till att omfatta även det ytterligare byggda. Till grund för värderingen bör ligga en värderingskatalog, upptagande schablonvärden för olika arbetsåtgärder. Denna katalog bör utfärdas centralt och regleras genom förändringarna i prisindex.

Byggnadsavgift

Endast ett mindre antal remissinstanser yttrar sig över förslaget till byggnadsavgift, som innebär bl. a. att avgiften skall utgå vid varje form av olovligt byggande. Enligt *Norrköpings kommun* kommer man med den föreslagna tilläggsavgiften säkert till rätta med de flesta fallen av ny-, till- och ombyggnad. Däremot kan man enligt kommunen befara att olovligt byggande i de fall där tilläggsavgift inte avses utgå blir vanligare vid en avkriminalisering. Det är från planeringssynpunkt av stor ekonomisk betydelse för kommunen att ombyggnad eller annan jämförbar ändring i byggnads yttre eller inre utförande av genomgripande beskaffenhet samt förändring av bygg-

nad i strid mot fastställd plan inte kommer till stånd utan föregående byggnadslovsprövning. Denna form av olovligt byggande kan enligt kommunen vara svår att upptäcka och att återställa med handräckning. Om straffsanktionen, som i dessa fall synes ha en relativt god preventiv effekt, byts ut enbart mot föreslagna byggnadsavgifter befarar kommunen att möjligheterna att exempelvis genomföra saneringar försvåras.

Även *Falkenbergs kommun* finner det tveksamt om byggnadsavgiften kan verka avhållande från olovligt byggande vid alla tillfällen. Det torde enligt kommunen kunna uppstå fall då den byggande t. o. m. kan göra en ekonomisk vinst genom att åsidosätta bestämmelserna, t. ex. för att undgå aviserade prishöjningar och liknande. Vid de fall av överträdelser när byggnadslov senare kan påräknas torde byggnadsavgiften inte avskräcka. Kommunen anser därför att en höjning av byggnadsavgiften kan vara befogad.

Länsstyrelserna i Hallands och Västerbottens län samt *Laholms och Varbergs kommuner* uttalar sig också för en höjning. *Lysekils kommun* påpekar, att byggnadsavgiften, fränsett minimiavgiften på 500 kr, följer byggnadslovs-taxan, vars grundbelopp årligen justeras med hänsyn till inträffade ändringar i kostnadsläget. Kommunen anser det lämpligt att minimiavgiften undergår motsvarande justering. *Haningen kommun* anser att minimiavgiften bör indexregleras.

Riksantikvarieämbetet anser att högre avgift – förslagsvis två eller tre gånger större än byggnadsavgiften – bör tas ut när byggnad av kulturhistoriskt värde inom område, för vilket kommunen har fattat beslut om långsiktigt bevarande, olovligen förändras eller förvanskas.

Kammarkollegiet anför att byggnadsavgiften är tänkt som en påföljd för förseelser mera av ordningskaraktär, nämligen underlåtenhet att söka byggnadslov. Att avgiften föreslås motsvara fyra gånger byggnadslovsavgiften kan enligt kollegiet i många fall leda till en påföljd som framstår som direkt stötande. Med hänsyn till avgiftens karaktär av reaktion mot en förseelse av denna art anser kollegiet att avgiften bör sättas lägre än fyra gånger byggnadslovsavgiften.

Flera remissinstanser anser att avgiften inte bör benämnas byggnadsavgift. Ett skäl härtill anges vara att benämningen för tanken till avgift för något som i sig är tillåtet. Bl. a. följande förslag till alternativ benämning läggs fram: avgift för olovligt byggande, extraavgift, kompensationsavgift, svart-byggeavgift och underlåtelseavgift.

Tekniska nomenklaturcentralen har ingen crinran mot förslaget i denna del.

Tilläggsavgift

En förutsättning för att tilläggsavgift skall utgå är enligt förslaget att det utrymme som omfattas av den olovligt utförda åtgärden är avsett för bostadsändamål eller för verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för ar-

betsgivares räkning. JK erinrar om att man i förslaget har haft som riktmärke att avgiftssystemet skall både avhålla den enskilde från olovligt byggande och vara lätt att tillämpa. Om denna målsättning skall uppfyllas är det enligt JK nödvändigt att ta bort den begränsning som ligger i kravet att utrymmet skall vara avsett för visst ändamål. Skälen för denna ståndpunkt är främst två. Dels finns det enligt JK oftast lika stor anledning att ingripa mot byggnad som inte avser bostadsändamål. Dels – och detta väger nästan ännu tyngre i detta fall – är i synnerhet begreppet arbetstagare så vagt och omtvistat att det inte bör förekomma i en lagstiftning av här avsett slag. JK kan inte heller se någon anledning att göra skillnad på fall där utrymmet är avsett för verksamhet som bedrivs utan anställda arbetstagare och fall där sådana finns. JK är medveten om att bestämmelser av nu förordat innehåll i vissa fall kan leda till resultat som uppfattas som stötande. I stället för undantag av den typ förslaget innehåller bör man emellertid för sådana fall ge möjlighet till nedsättning av avgiften eller befrielse från avgift. Även *Partille kommun* (byggnadsnämnden) anser att ändamålsbegränsningen bör tas bort. *Göteborgs kommun* påpekar att den föreslagna utformningen av reglerna om tilläggsavgift medför att enmansföretagare eller bolagsmän i fåmansbolag kommer att kunna undgå avgiften därför att de inte sysselsätter arbetstagare. Sådana konsekvenser anser kommunen inte vara godtagbara. Liknande synpunkter anför *statens planverk*, *länsstyrelsen i Hallands län* samt *Haninge*, *Kungsbacka*, *Norrköpings* och *Stockholms kommuner*.

Tyresö kommun anser att även andra byggnader, såsom garage, ekonomibyggnader, uthus och dylikt – som uppförs olovligen – bör kunna belastas med tilläggsavgift. Olovligt byggande av denna typ har ofta förekommit i kommunen. I en del fall har dessa byggnader varit osedvanligt stora, anför kommunen. Garage med byggnadsytor upp till 70 m² har förekommit. Dessa byggnader utgör enligt kommunen ett stort problem, inte bara genom sin storlek och utformning utan främst genom att de avsevärt försvårar en framtida ändamålsenlig planläggning. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, *Hyresgästernas riksförbund* samt *Haninge*, *Stockholms* och *Värmdö* (majoritetens) *kommuner*. Enligt *Trelleborgs kommun* kan det ifrågasättas om tilläggsavgift bör anknytas enbart till begreppet byggnad. Även för andra anordningar än byggnad, t. ex. upplag, torde det föreligga behov av att kunna debitera tilläggsavgift.

Enligt förslaget skall tilläggsavgift utgå bl. a. om den olovligt utförda åtgärden innebär att byggnad helt eller delvis har inretts till väsentligen annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd. JK erinrar om att ett motiv härför enligt promemorian är att den s. k. smygkontoriseringen på många håll i landet utgör ett stort problem. Vill man söka komma till rätta med denna företeelse måste man emellertid enligt JK ta ut tilläggsavgift även för byggnadsåtgärd som innebär "ianspråktagande av byggnad eller del därav för väsentligen annat ändamål än det, vartill byggnaden förut

varit använd eller som finnes angivet å godkänd ritning". Enligt JK torde det nämligen vara mycket vanligt att en bostadslägenhet tas i anspråk för kontor utan att sådana inredningsåtgärder vidtas som omnämns i 75 § byggnadsstadgan. Genom en sådan lösning undviker man även onödiga tolkningsproblem. *Svenska kommunal-tekniska föreningen*, *Föreningen Sveriges stadsarkitekter*, *Hyresgästernas riksförbund* och *Göteborgs kommun* anför samma synpunkter. Även *Svenska kommunförbundet* anser att tilläggsavgiften, för att ha preventiv effekt, bör utsträckas till alla fall av olovligt ändrad användning av byggnad. I den mån endast nybyggnadsåtgärder anses kunna komma i fråga för tilläggsavgift anser kommunförbundet dock att följande nybyggnadsfall bör tilläggas: Förändring av byggnad, som medför att byggnaden kommer att strida mot fastställd stadsplan och förändring av byggnad som i befintligt skick strider mot fastställd plan. Åtgärder i strid med gällande planläggning måste enligt kommunförbundets uppfattning betraktas som mycket allvarliga förseelser.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* är konstruktionen av tilläggsavgiften sådan att påförandet därav i flertalet fall blir utomordentligt kännbart för den drabbade. Med hänsyn härtill anser samfundet att påförandet av tilläggsavgift borde begränsas till sådana fall där lagstiftningen är klar och lättförståelig och där överträdelsen kan anses grov. När fråga är om uppförande av helt ny byggnad, till- eller påbyggnad av befintlig byggnad eller rivning av byggnad (7 § första stycket 1, 2 och 4) ligger det nära till hands att bedöma överträdelsen som grov. Däremot anser samfundet att det starkt kan ifrågasättas, om inredande av byggnad helt eller delvis till väsentligt annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd generellt sett kan anses som en grov överträdelse. Dyliga åtgärder kan ofta vara av ringa omfattning, t. ex. uppsättande eller rivning av en vägg eller omändring av badrum till förråd, där återställandet varken är svårt eller särskilt kostnadskrävande. I sådana fall skulle påförandet av tilläggsavgift kunna leda till oproportionerligt hård bestraffning i förhållande till arten och omfattningen av överträdelsen. Om tilläggsavgift skall komma i fråga för överträdelser av detta slag – något som enligt samfundets mening kan ifrågasättas med hänsyn till att möjligheter till föreläggande och tvångsingripande finns – anser samfundet att tillämpningen uttryckligen bör begränsas till åtgärder av ingripande omfattning, genom vilka ett återställande omöjliggjorts eller allvarligt försvårats. Även *Malmö kommun* anser på liknande skäl att tilläggsavgift inte bör utgå för åtgärd som innebär att byggnad eller del därav inreds för väsentligen nytt ändamål. Dessa förändringar torde enligt kommunen i allmänhet inte uppfattas som en byggnadslovspliktig åtgärd.

Med anledning av förslaget att tilläggsavgift skall utgå även när byggnad rivs utan lov erinrar *länsstyrelsen i Västernorrlands län* om att byggnadsnämnden enligt 35 a § BL får meddela förbud mot rivning av byggnad inom vissa områden, om detta förbud är påkallat bl. a. för bevarande av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse. Inom sådana områden

kan byggnader som inte är avsedda för bostadsändamål eller innehåller arbetslokal vara av stort värde för den samlade miljön. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör därför tilläggsavgift utgå vid olovlig rivning av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull byggnad inom område, för vilket förbud mot rivning meddelats enligt 35 a § BL, även om byggnaden inte är avsedd för bostadsändamål eller innehåller arbetslokal. Samma förslag framförs av *kammarrätten i Sundsvall* och *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer*.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län är tveksam till förslaget att tilläggsavgift inte skall utgå vid åtgärder, som omfattar utrymme mindre än 3 m² samt motsvarande minskning av yta vid beräkning av tilläggsavgift. Detta förefaller onödigt komplicerat. Länsstyrelsen anser att byggnadsnämnden i stället bör få befogenhet att ge dispens i uppenbara bagatellfall, trots att eftergift enligt 11 § skall prövas av länsstyrelsen.

Enligt förslaget skall tilläggsavgift bestämmas på grundval av den lägenhetsyta som åtgärden kan beräknas ha omfattat. *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, som framhåller att byggnadslovstaxan och därmed även byggnadsavgiften beräknas efter våningsyta, anser att tilläggsavgiften bör beräknas enligt samma grunder. *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Hyresgästernas riksförbund*, *SABO* samt *Falkenbergs*, *Kungsbacka*, *Norrköpings* och *Varbergs kommuner* framför samma förslag. *Länsstyrelsen i Hallands län*, *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* och *Haninge kommun* anser att avgiften bör beräknas efter byggnadsyta.

Genom att byggnadsavgiften anknyts till byggnadslovstaxan kommer den att förändras med kostnadsutvecklingen, framhåller *länsstyrelsen i Västernorrlands län*. Enligt förslaget skall däremot tilläggsavgiften fastställas till 500 kr, dvs. ungefär en fjärdedel av dagens produktionskostnad per kvadratmeter för småhus. Då även produktionskostnaden förmodligen kommer att förändras kan det enligt länsstyrelsen ifrågasättas om tilläggsavgiften skall anges i ett fast belopp. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Hallands län*. *SABO* samt *Göteborgs*, *Haninge*, *Lysekils*, *Sundsvalls*, *Söderköpings*, *Varbergs* och *Örebro kommuner*.

I fråga om tilläggsavgiften vid rivning, vilken enligt förslaget skall grundas på den rivna byggnadens taxeringsvärde, bör enligt *statens lantmäteriverk* inte förbises att det taxerade byggnadsvärdet ibland kan vara mycket lågt när det gäller hus som ägaren är benägen att riva. Bl. a. kan enligt verket s. k. K-märkta hus ibland vara lågt taxerade. Tilläggsavgiften får i så fall kanske en mycket begränsad preventiv effekt. Verket ifrågasätter om man inte i stället bör överväga att anknyta tilläggsavgiften till storleken av den nybyggnadsrätt som föreligger på platsen enligt gällande plan. Även *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att annat avgiftsunderlag bör övervägas t. ex. det markvärde som frigörs genom rivningen. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Svenska kommunförbundet*, *SABO* och *Föreningen Sveriges stadsarkitekter*.

Kungsbacka och *Linköpings kommuner* lämnar förslaget om tilläggsavgift utan erinran.

Som har framgått av det förut anförda anser advokatsamfundet att tilläggsavgiften i flertalet fall kan bli en utomordentligt kännbar påföljd. Flera andra remissinstanser har samma uppfattning. *Malmö kommun* anser sålunda – med hänsyn till att byggnadsnämnden inte bara är ett organ för myndighetsutövning utan också ett serviceorgan till allmänhetens tjänst – att det kan vara ägnat att undergräva allmänhetens förtroende för nämnden, om den dömer ut höga tilläggsavgifter för olovligt byggande, för vilket det sedermera lämnas byggnadslov, eventuellt med krav på vissa ändringar i det utförda. Kommunen anser därför att en omarbetning av bestämmelserna bör övervägas, varvid en nyansering och sänkning av tilläggsavgiften bör prövas. Enligt *kammarkollegiet* bör tilläggsavgift inte utgå om byggnadsnämnden vid prövning av byggnadslov till åtgärden skulle ha gett tillstånd till denna. *Norrköpings kommun* ifrågasätter om inte tilläggsavgiften blir alltför schabloniserad. I många fall kan tilläggsavgiften komma att uppgå till så höga belopp, att påföljden verkar stötande. Kommunen anser att en annan beräkningsgrund för tilläggsavgiften bör övervägas. Liknande synpunkter som de nu anförda framförs också av *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* och *Hylte kommun*.

Även *Sveriges fastighetsägareförbund* anser att avgiften i vissa fall kan bli orimligt hög. Att ändra en bostadslägenhet på exempelvis 100 m² till kontor, varvid de faktiska ändringarna kan vara relativt obetydliga, skulle medföra en lika hög tilläggsavgift som att utan tillstånd uppföra ett enfamiljshus av samma storlek. Detta kan enligt förbundet inte anses vara en rimlig avvägning. Om det nya sanktionssystemet införs synes det förbundet befogat med en ytterligare differentiering av avgifterna. Vid en sådan differentiering bör hänsyn tas inte endast till berörd yta utan även till åtgärdens omfattning och huruvida den vidtagits på redan befintlig bebyggelse eller ej. Enligt *Sveriges villaägareförbund* kan en begränsad straffavgift för försummelsen att i laga ordning inkomma med ansökan om byggnadslov accepteras. Vid fastställandet av ytterligare sanktioner anser förbundet att man måste kräva större försiktighet än vad förslaget innefattar.

Nacka kommun (majoriteten) avstyrker förslaget om tilläggsavgift och förordar i stället straffskärpning i kombination med en förlängning av tiden för åtalpreskription.

Handelskammaren i Göteborg har den bestämda uppfattningen, att en tilläggsavgift med sådan konstruktion, som föreslås i betänkandet, inte bör få förekomma i ett rättssamhälle. Handelskammaren kan inte finna annat än att byggnadsnämndernas prövning av tilläggsavgiften måste bli skönsmässig. I sådana fall, där det olovligt byggda kan tillåtas stå kvar, kommer byggnadsnämnderna enligt handelskammaren att i realiteten ha full frihet att bestämma om tilläggsavgift skall eller inte skall utgå. Vid detta avgörande

kan en nämnd bestående av förtroendevalda lekmän, av vilka åtminstone i mindre kommuner någon eller några inte sällan har relationer av ett eller annat slag till byggaren, inte förväntas kunna på rent objektiva grunder besluta om uttagandet av avgifter, som med förslagets 500 kr per m² oftast torde röra sig om flera tiotusentals kronor. Handelskammaren tror vidare inte att ett genomförande av förslaget om tilläggsavgift kommer att få åsyftad avskräckande verkan. Den risk som svartbyggaren alltid löper, nämligen att tvingas riva vad han ny- eller tillbyggt, förefaller kammaren vara en så kännbar påföljd, att den förebyggande effekten knappast kan förstärkas genom införandet av bestämmelser om påföljder av annat slag.

Befrielse från avgiftsskyldighet i vissa fall

Enligt förslaget skall byggnadsavgift inte utgå, om den byggande t. ex. efter tillsägelse av tjänsteman river det olovligen utförda innan fråga om påföljd tas upp till prövning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* erinrar om att många skärgårdskommuner har svåra problem med olovlig uppställning av husvagnar inom fritidstomter och i de för det rörliga friluftslivet attraktiva lägena. Sådana vagnar och mindre monteringsfärdiga hus kan normalt utan större kostnad flyttas till annan plats. Den föreslagna undantagsbestämmelsen kan enligt länsstyrelsen därför inbjudas till en form av "chanstagnation" inom sådana områden. Bestämmelsen medför även administrativa svårigheter, då det alltid samma dag som ärendet tas upp i byggnadsnämnden måste konstateras att byggnaden inte har undanröjts. Länsstyrelsen föreslår att byggnadsavgift alltid utgår vid olovlig byggnadsverksamhet med undantag av vissa i lagtexten angivna fall av rivning. *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* samt *Haninge* och *Varbergs kommuner* anför liknande synpunkter.

Hyresgästernas riksförbund finner det rimligt att den som vidtar rättelse innan samhället hunnit ta upp frågan om påföljd skall befrias från sådan. Förbundet ifrågasätter emellertid starkt om inte förslaget i fråga om undantag från tilläggsavgift är alltför långtgående och bestämmelsernas repressiva verkan härigenom hotad. Förbundet kan instämma i att den som på eget initiativ eller efter föreläggande inom viss angiven tid själv vidtar rättelse bör befrias från tilläggsavgiften. Däremot delar inte förbundet uppfattningen att samma möjlighet skall öppnas i de fall där samhället handgripligen måste träda in för att återställa ordningen. Möjligen kan man tänka sig en nedsättning av avgiften. De föreslagna undantagsbestämmelserna synes enligt förbundet få en något ologisk verkan vid en konsekvent tillämpning av den föreslagna lagstiftningen. Enligt denna skall byggnadsnämnd alltid se till att rättelse vidtas. Tillgriper då nämnden något av de medel som ställts till förfogande härför skulle befrielse från avgiftsskyldigheten inträda. Förbundet påpekar att någon motsvarande befrielse däremot inte inträder i de fall byggnadslov kan beviljas i efterhand. Förbundet förordar att möjligheterna till befrielse

från tilläggsavgift inte utsträcks längre än till självständiga åtgärder vidtagna inom den tidsfrist som kommunen uppställer vid ett föreläggande. *Haninge kommun* finner förslaget i denna del lämpligt. Det kan enligt kommunen medföra att frågan om föreläggande eller handräckning inte behöver tas upp.

Svea hovrätt ifrågasätter om det är rimligt att byggnadsavgift skall utgå för byggnad vilken sedan bortskaffas emedan den är olovlig (jfr 4 och 13 §§ förslaget till påföljdslag samt 8 § i fråga om befrielse från tilläggsavgift i fall av handräckning).

I promemorian framhålls att möjligheterna att nedsätta eller efterge avgift bör komma till användning endast i undantagsfall. *Länsstyrelsen i Stockholms län* delar denna uppfattning. Enligt länsstyrelsen bör emellertid skäl för nedsättning och eftergift, utöver vad promemorian antyder, kunna föreligga även i sådana fall, då åtgärder och förfaranden på grund av sin storlek och art vid prövning i det enskilda fallet befinnes vara av mera bagatellartad natur. Länsstyrelsen är dessutom av den uppfattningen att nedsättning eller eftergift som regel bör medges endast om byggnadsnämnden i det enskilda fallet tillstyrker detta.

Nacka kommun (majoriteten) anser att det närmare bör preciseras i vilka fall nedsättning eller eftergift får medges. Även *kammarkollegiet* och *länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser det önskvärt med en precisering i detta avseende.

Val av subjekt för byggnadsavgift och tilläggsavgift

Förslaget i promemorian i fråga om val av subjekt för avgifterna innebär bl. a. att skyldigheten att betala byggnadsavgift och tilläggsavgift skall läggas på den som är ägare av det olovligt byggda när frågan om avgift tas upp till prövning. Består den olovliga åtgärden i att rivning har företagits utan byggnadslov, skall avgiften dock påföras den som ägde byggnaden när rivningen företogs.

Meningarna är delade bland de remissinstanser som yttrar sig i denna fråga. En positiv inställning till förslaget har *JK*, som emellertid framhåller att det är av vikt att en ny ägare i görligaste mån skyddas mot rättsförluster. Vad köparen enligt *JK* kan göra är att dels undersöka om en byggnad uppförts med byggnadslov och överensstämmer med byggnadslovshandlingarna, dels förmå säljaren att direkt eller indirekt förbinda sig att svara för sådana kostnader som kan uppkomma om byggnaden uppförts utan eller i strid med byggnadslov. *JK* påpekar att frågan om friskrivningsklausuler av detta slag möjligen kan tas upp av utredningen om konsumentskydd vid förvärv av småhus.

Positivt inställda till förslaget är också *RÅ*, *kammarrätten i Sundsvall* samt *Falkenbergs*, *Härnösands* och *Nacka* (majoriteten) *kommuner*. Enligt *RÅ* kan de föreslagna reglerna i fall av äganderättsövergång i vissa situationer leda

till otillfredsställande resultat. RÅ anser att dessa får godtas på de skäl som har anförts i promemorian men framhåller att de fall där en åtgärd har skett utan ägarens förvållande synes värda visst beaktande. Även om det i byggnadsnämndens ärende klart upplyses, att exempelvis en hyresgäst eller helt utomstående person gjort en tillbyggnad eller rivit ett hus eller vidtagit viss annan motsvarande åtgärd, så skall byggnadsnämnden enligt de föreslagna jämförelsevis automatiskt verkande reglerna påföra byggnadens ägare byggnadsavgift och tilläggsavgift. Avgiften kan visserligen efterges av länsstyrelsen efter ansökan (11 §), anför RÅ, men det förefaller inte vara rimligt att ålägga byggnadens ägare att göra sådan ansökan. Ansökaningen torde kunna göras av byggnadsnämnden, men det framstår enligt RÅ som naturligare att 10 § första stycket av den föreslagna lagen omformuleras så att de otillfredsställande besluten inte behöver fattas. Kammarrätten konstaterar att det kan göras invändningar mot den föreslagna ordningen. Enligt kammarrättens mening är emellertid fördelarna med förslaget betydande. Framför allt försvåras härigenom handeln med olovligt uppförda byggnader genom den försiktighet som köpare och långivare måste iaktta. Kammarrätten framhåller emellertid att en köpare som vill hålla sig skadeslös måste hos byggnadsnämnden kunna inhämta tillförlitliga uppgifter beträffande den fastighet han avser att köpa.

Några remissinstanser tillstyrker förslaget med viss tvekan. Till dessa hör *Sveriges föreningsbankers förbund* samt *Göteborgs och Linköpings kommuner*. Förbundet finner det uppenbart att de föreslagna reglerna kommer att medföra obehagliga överraskningar för många fastighetsägare, som inte själva är ansvariga för olovliga byggåtgärder. Förbundet instämmer i det antagande som görs i promemorian om att praxis förmodligen kommer att utvecklas så att i köpekontrakt intas klausuler av innebörd att säljaren åtar sig betalningsskyldighet för avgifter av nu berört slag och att därigenom överraskningar för köpare kommer att undvikas. Enligt förbundet gäller detta emellertid huvudsakligen de fastighetsöverlåtelser som förmedlas av seriösa fastighetsmäklare, medan sådana garantiutfästelser i övriga överlåtelssituationer inte torde bli vanliga. Förbundet anser det betänkligt att lagstiftaren överlåter åt enskilda att – i en fråga av närmast straffrättslig karaktär – genom civilrättsliga dispositioner åstadkomma den ansvarsfördelning mellan parter, som det rätteligen ankommer på lagstiftaren att göra. Detta gäller enligt förbundet särskilt när man från början kan förutse att många enskilda – av okunnighet eller av andra skäl – inte kommer att utnyttja möjligheten med garantiutfästelser. Förbundet är emellertid klart medvetet om att det knappast är möjligt att undvika den föreslagna regleringen, om samhällets möjligheter att ingripa skall bli effektiva, och vill därför inte avstyrka förslaget. Förbundet betonar dock nödvändigheten av att information om lagstiftningen verkligen tränger ut till allmänheten. Liknande synpunkter anför Linköpings kommun. Göteborgs kommun ifrågasätter om inte avgiftsskyl-

digheten kan läggas på säljaren i sådana fall då köparen kan visa att han varken känt till eller bort känna till att fastigheten kommit till på olagligt sätt.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län påpekar att de lagrum i jordabalken som reglerar säljarens och köparens rättigheter och förpliktelser inte är avsedda att tillämpas på de fall då det gäller administrativa påföljder gentemot köparen. Enligt länsstyrelsen bör bestämmelser införas i jordabalken som direkt behandlar denna situation. Enligt *Svenska kommunal-tekniska föreningen* bör det övervägas att införa skyldighet för säljare av fastighet att svara för att på fastigheten befintliga byggnader inte har uppförts olovligt.

Enligt *Norrköpings kommun* innebär förslaget en klart försämrad ställning för en köpare, som är ovetande om att det objekt han köpt är olovligt uppfört. Genom köpekontrakt kan han visserligen skydda sig på papperet, framhåller kommunen, men det ankommer på honom att, sedan han fått svara för påföljderna, göra sin regressrätt mot säljaren gällande med allt vad detta i praktiken kan innebära i form av framställning av skadeståndskrav, stämning inför rätta m. m. Kommunen ifrågasätter om detta har blivit tillräckligt beaktat i förslaget. *Hylte kommun* anser att förslaget inte är godtagbart motiverat.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* framstår förslaget i denna del som inkonsekvent. Lämpligheten av att avgifterna, som till sitt syfte ändå måste vara att likställa med straff, skall kunna påföras annan än den som begått överträdelsen måste enligt samfundet starkt ifrågasättas. Möjligheterna för en fastighetsköpare att genom rimliga undersökningsåtgärder bringa klarhet i om fastigheten till alla delar är lagligen uppförd är i det närmaste obefintliga. Förslaget måste dessutom uppfattas som ett övervältrande från det allmänna till den enskilde av utredningsarbete och därmed förenade kostnader samt risktaganden, som i detta sammanhang rimligen måste åvila det allmänna. Samfundet anser sålunda att promemorian i denna fråga alltför starkt betonar samhällsintresset utan att tillräckligt beakta konsekvenserna för den enskilde. Samfundet vill därvidlag särskilt peka på att de ekonomiska och praktiska konsekvenserna för köparen av en fastighet kan bli förödande samtidigt som hans möjligheter att lagligen och praktiskt gardera sig i förhållande till säljaren måste bedömas som begränsade, i vart fall i beaktande av den tidrymd som kan bli aktuell. Det förtjänar enligt samfundet att påpekas att köparens hävningsrätt enligt 4 kap. 12 § jordabalken är begränsad till ett år från tillträdet, om inte säljaren förfarit svikligt. I praktiken torde detta medföra att köparen blir hänvisad till att föra talan mot säljaren om avdrag på köpeskillingen. Dylika processer kan kompliceras av att lång tid förflutit från köpet och att fastigheten bytt ägare flera gånger. Det är enligt samfundets mening helt oralistiskt att räkna med att säljare av fastigheter generellt sett är villiga att ställa säkerheter, som gäller under tio år från köpet.

Även *Sveriges fastighetsägareförbund* motsätter sig förslaget och anför i

allt väsentligt detsamma som advokatsamfundet. Fastighetsägareförbundet framhåller härutöver att det i vissa fall torde vara omöjligt för den enskilde att utföra en säker kontroll. Det gäller exempelvis när i tiden en åtgärd har utförts. Förbundet påpekar vidare att jämförande ritningsunderlag inte sällan saknas hos byggnadsnämnderna. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* finner den föreslagna ordningen uppenbart orättfärdig.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att avgifterna bör påföras den som har gjort sig skyldig till det olovliga byggandet. Om ägaren emellertid i enlighet med förslaget skall påföras avgifterna bör lagbestämmelserna enligt länsstyrelsen förtydligas, så att därav klart framgår att med ägare avses ägaren vid det tillfälle då frågan om avgift av byggnadsnämnden första gången tas upp till prövning och att senare överlåtelse saknar betydelse även om besvär anförs och avgiftsfrågan således prövas även av annan instans.

Beslutsmyndighet

Förslaget att beslutanderätten i påföljdsfrågorna skall läggas på byggnadsnämnden tillstyrks eller lämnas utan erinran av i stort sett alla kommuner som yttrar sig i frågan. *Norrköpings kommun* finner det dock principiellt tveksamt att en politiskt vald nämnd skall vara beslutsmyndighet vid bestämmandet av de stränga påföljder som det föreslagna avgiftssystemet innebär. Kravet på rättssäkerhet gör det enligt kommunen nödvändigt att byggnadsnämnden har tillgång till juridisk expertis vid handläggning av frågor enligt den nya lagen.

Av de övriga remissinstanser som yttrar sig över förslaget i denna del kan omkring hälften sägas vara positiva med tvekan medan återstoden avstyrker förslaget. Till den först nämnda kategorin hör *RÅ*, som konstaterar att det i detta fall naturligen är byggnadsnämnden som skall se till att lagstiftningen på området fungerar. Enligt *RÅ* kan emellertid vissa olägenheter vara förknippade med att byggnadsnämnden är såväl service- och tillsynsorgan som straffande och brottsanmälände myndighet. *RÅ* framhåller vidare att man hittills knappast har velat godta att kommunala nämnder får befogenheter av det slag det här kan vara fråga om, med inslag av dömande och straffmätning. Det är enligt *RÅ* också tveksamt om nämnderna har den fasthet i organisationen som bör krävas för dessa funktioner. *RÅ* vill emellertid inte framföra någon erinran mot förslaget i dessa hänseenden. *RÅ* konstaterar att länsstyrelserna skall ha tillsyn över byggnadsnämndernas arbete samtidigt som de också är besvärinstans och kan ge eftergift. Liknande synpunkter anför *länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län*.

Det i promemorian föreslagna avgiftssystemet har den fördelen att det skulle medföra enklare och snabbare handläggning anför *länsåklagarmyndigheten i Stockholms och Gotlands län*. Förundersökning skulle inte bli erforderlig, och handläggningen hos byggnadsnämnderna skulle

endast vara underkastad bestämmelserna i förvaltningslagen. Denna enkelhet i nämndernas handläggning av ärenden om byggnadsavgift anser myndigheten dock medföra att förslaget inger betänkligheter från rättsäkerhetssynpunkt. Frågan om en viss åtgärd kräver byggnadslov kan exempelvis många gånger vara svår att avgöra. Bortseende från subjektiva faktorer kan stundom ge stötande resultat. Risk föreligger även för viss slentrian i handläggningen. Vissa omständigheter föreligger enligt myndigheten dock som talar mot den tvekan man kan hysa mot att frågan om avgifter läggs hos byggnadsnämnden. Myndigheten framhåller därvid att nämndens beslut om avgifter kan överklagas hos länsstyrelse, kammarrätt och i vissa fall även regeringsrätt. Så kommer, om förslaget går igenom, säkerligen att ske i stor utsträckning, i vart fall i början. Vidare får avgifterna efter ansökan hos länsstyrelsen nedsättas eller efterges, om särskilda skäl föreligger. Även denna möjlighet torde komma att begagnas i en inte ringa utsträckning. Genom att fallen ofta torde bli prövade i högre instans, kommer länsstyrelserna enligt myndighetens mening ganska snart att kunna få en uppfattning om hur bestämmelserna tillämpas och bidra till en sund praxis. Genom sin tillsynsskyldighet över byggnadsväsendet i länet har länsstyrelsen för övrigt en direkt skyldighet att följa utvecklingen. Myndigheten framhåller att en förutsättning för förslagets genomförande måste vara att byggnadsnämnderna tillförs administrativ förstärkning. För att kunna uppdraga svartbyggen erfordras en större satsning på fältarbetet. Dessutom måste nämndernas administration av avgiftssystemet och utförande av talan inför domstol om utgivande av försuttna viten innebära en inte obetydlig ökning av arbetsuppgifterna. Med nu redovisade uttalanden är myndigheten beredd tillstyrka förslaget.

Svea hovrätt framhåller att det från principiell synpunkt är tveksamt om byggnadsnämnd bör ges så långtgående befogenheter som föreslås. Liknande uppfattning har *kronofogdemyndigheterna i Göteborg* och i *Vishy*. Även enligt *LRF* kan det ifrågasättas om byggnadsnämnd bör tilläggas de befogenheter som förslaget redovisar, eftersom det för den enskilde kan medföra ekonomiska påföljder av betydande omfattning. Förslaget utgår emellertid från att någon skälighetsbedömning inte skall ske, att avgifter uttas efter vissa bestämda schablonregler och att handräckning meddelas på helt objektiva grunder. Av den anledningen har *LRF* ingen erinran mot förslaget. Även *kammarkollegiet* synes godta förslaget på grund av att byggnadsnämnden inte skall företa någon skönsmässig prövning.

Hovrätten över Skåne och Blekinge finner det uppenbart olämpligt och stridande mot fundamentala rättsprinciper att föra över handläggningen av frågor om ingripande mot lagstridiga beteenden från domstolar till administrativa myndigheter eller – vilket måste anses än mer olämpligt – till politiskt sammansatta organ. Hovrätten vill bestämt varna häremot. Detta gäller inte minst mot bakgrund av den kritik som från olika håll under senare tid

riktats mot tillämpningen av reglerna om skattetillägg och förseningsavgift i taxeringslagen (jfr t. ex. JO 1975 s. 376). En utredning med uppgift att se över det skatteadministrativa sanktionssystemet har också tillsatts nyligen. Att under sådana förhållanden nu införa ett liknande system på ett helt nytt område förefaller hovrätten mindre lämpligt.

Inte heller *Näringslivets byggnadsdelegation* anser det lämpligt att anförtro administrativa myndigheter uppgiften att debitera de föreslagna avgifterna, vilka kan få mer långtgående betydelse än normala straff. Rättssäkerhetsskäl kräver att den enskildes förhållanden i så viktiga frågor får bedömas av domstol. I likhet med RÅ påpekar delegationen också att det kan medföra olägenheter om byggnadsnämnden blir såväl service- och tillsynsorgan som bestraffande myndighet. *Svenska byggnadsentreprenörföreningen* och *Sveriges villaägareförbund* ansluter sig till delegationens yttrande. Liknande synpunkter anför *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges fastighetsägareförbund*, *Handelskammaren i Göteborg* och *Hylte kommun*. Även *länsåklagaren i Hallands län* avstyrker förslaget i denna del.

Sveriges kommunala förvaltningsjurister förklarar sig ha den principiella inställningen att det är en statlig uppgift att beivra brott, oavsett att den i viss mån skönsmässiga bedömningen av huruvida olovligt byggnande föreligger eller huruvida detta har den svårighetsgraden att det bör föranleda åtgärd från det allmännas sida är en uppgift för byggnadsnämnden. Skulle byggnadsnämnden ändå åläggas uppgiften att ta ut s. k. byggnadsavgift måste enligt föreningens uppfattning särskild uppmärksamhet ägnas nämndernas tillgång till juridiskt skolad personal samt behovet av kontroll av att handhavandet av lagen blir likformigt, såväl inom en och samma kommun som över riket.

Enligt förslaget skall fråga om nedsättning och eftergift prövas av länsstyrelsen efter ansökan. Detta innebär, anför *kammarrätten i Sundsvall* att det vid sidan av den vanliga besvärordningen skapas en särskild ordning för omprövning av påförda avgifter. Detta är enligt kammarrättens mening ägnat att skapa betydande svårigheter. Systemet medger att påförda avgifter kan bli föremål för omprövning i två omgångar. Det kan sålunda först föras talan mot påförd avgift genom besvär till länsstyrelse och, om utgången där ger anledning till det, fortsatt besvärstalan i kammarrätt och eventuellt regeringsrätt. Därefter kan fråga om nedsättning eller eftergift av den påförda avgiften aktualiseras hos länsstyrelsen genom ansökan. Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till kammarrätt och regeringsrätten. Det dubbelarbete och den tidsutdräkt som ett sådant förfarande skulle medföra kan knappast accepteras. Det framstår enligt kammarrätten i och för sig som en naturlig ordning att prövningen i fråga om nedsättning och eftergift görs redan i första instans, dvs. av byggnadsnämnden (jfr 116 d § taxeringslagen). Om prövningen i detta avseende inte anses böra ske i byggnadsnämnd, bör den kunna hänföras till länsstyrelse på så sätt att länsstyrelsen ges möjligheter

att, när besvär har anförts, också pröva huruvida avgift, som i och för sig bör påföras, av särskilda skäl kan nedsättas eller efterges. Denna prövning skulle då ske inom det vanliga besvärsinstitutets ram. Ytterligare en möjlighet kan enligt kammarrätten vara att fordra särskild ansökan till länsstyrelsen men föreskriva att ansökan skall ske inom vanlig besvärstid. Om besvär anföras och ansökan görs samtidigt, kan ansökningen och besvären därefter prövas i ett sammanhang.

Linköpings kommun anser att förslaget i denna del inte överensstämmer med den strävan att ge de kommunala organen större självständighet som utvecklats i andra sammanhang. Att i detta speciella fall ge länsstyrelsen en särskild befogenhet att efterpröva byggnadsnämndens beslut synes inte vara motiverat. I de fall nya omständigheter kan påvisas, som ändrar förutsättningarna för ett avgiftsbeslut, är byggnadsnämnden uppenbarligen oförhindrad att efter ansökan ta upp beslutet till omprövning, anför kommunen. Att länsstyrelsens prövning skulle vara erforderlig för att de byggande inte skulle bli obilligt behandlade anser kommunen att det knappast finns något fog för att påstå. Förvaltningslagens regler om kommunikering synes ge erforderliga garantier för att den byggande får tillfälle att före ett avgiftsbeslut ta del av de skäl på vilka beslutet grundas och framföra sina synpunkter i ärendet. Sedan beslut fattats kan det genom besvär föras vidare till prövning av länsstyrelsen och kammarrätten. Att därutöver ge länsstyrelsen en särskild befogenhet att efterge eller nedsätta avgiften kan enligt kommunen knappast bidra till att göra avgiftssystemet effektivt. Det får vidare en negativ effekt när byggnadsnämnden skall hävda sin kompetens i avgiftsärenden. Kommunen avstyrker därför att länsstyrelsen får den föreslagna efterprövningsrätten. *Örebro kommun*, som ställer sig helt oförstående till förslaget i denna del, anför i allt väsentligt samma synpunkter som *Linköpings kommun*. Även *Malmö kommun* anser att byggnadsnämnden bör ges möjlighet att efterge eller nedsätta avgift. Enligt kommunens mening skulle detta innebära en smidigare handläggning i avgiftsfrågorna och samtidigt inte ge allmänheten den uppfattning om bristande samstämmighet mellan olika myndigheters bedömning rörande denna påföljd som föreslaget system otvivelaktigt skulle innebära.

Enligt *Fagersta kommun* kan förslaget i denna del, i förening med att byggnadsnämndens diskretionära prövningsrätt kraftigt beskurits, underlätta nämndens arbete i frågor som åtminstone i mindre kommuner med nära kontakt mellan allmänheten och byggnadsnämndens ledamöter ofta ger upphov till långdragna utredningar och diskussioner.

Enligt *Nacka kommun* (majoriteten) kommer antalet ansökningar om nedsättning eller eftergift att med sannolikhet bli mycket stort, inte minst av det skälet, att det kan vara fördelaktigt för den betalningsansvarige att förhåla inbetalandet. Det bör enligt kommunen därför övervägas, om inte den av byggnadsnämnden beslutade straffavgiften bör nedsättas hos länsstyrelsen

i avvaktan på styrelsens prövning. Vidare bör föreskrivas viss tid inom vilken sådan ansökan skall vara inlämnad till länsstyrelsen för att vinna beaktande.

Som redan torde ha framgått anser både kommuner och övriga remissinstanser att ett genomförande av förslaget i promemorian kommer att medföra behov av ökade resurser hos byggnadsnämnderna. Utöver vad som har redovisats i det föregående kan anmärkas att *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anför att tillämpningen av avgiftssystemet kräver inte obetydliga administrativa insatser av byggnadsnämnden och dess tjänstemän. Reglerna om beräkning av de olika avgifterna är inte okomplicerade. Fördelningen av avgifter på stat och kommun samt på kommunen ankommande uppbörds- och indrivningsåtgärder vad beträffar byggnadsavgifterna skapar enligt länsstyrelsen ytterligare administrativt arbete. Byggnadsnämnderna torde, särskilt i mindre kommuner, inte heller – vid jämförelse med lokal skattemyndighet avseende påförande av skattetillägg – ha sådan administration och personal som erfordras för tillämpning av avgiftssystemet. Länsstyrelsen finner det knappast troligt att kostnaden för detta arbete täcks av de byggnadsavgifter som inflyter. Länsstyrelsen framhåller i detta sammanhang att införande av avgiftssystemet dessutom torde, genom besvärprocesser rörande avgiftsbesluten, uppbörd och indrivning av tilläggsavgifter m. m. föra med sig en ansvällning även av den statliga administrationen.

Frågan om byggnadsnämndernas behov av ökade resurser tas upp också av RSV. Trots att det enligt RSV i dag finns exempel där byggnadsnämnder visat bristande förmåga att agera mot olovligt byggande utgår RSV från att de nya bestämmelserna kommer att tillämpas på ett omdömesgillt sätt. Detta förutsätter emellertid att nämnderna ges ökade personella och administrativa resurser för denna nya och jämfört med tidigare mer aktiva verksamhet. RSV vill särskilt understryka det angelägna i att byggnadsnämnderna tillförs juridisk sakkunskap för att kunna riktigt utöva de föreslagna utökade befogenheterna. Behovet av juridiskt utbildad personal påtalas även av *länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *kronofogdemyndigheten i Göteborg*.

3 Straffrättsliga påföljder och särskild avgift

I promemorian föreslås att överträdelser av bestämmelserna i BL och BS – med visst undantag – skall följas av administrativa avgifter i stället för av straffrättsliga sanktioner. Remissinstansernas inställning i stort till detta förslag har berörts i avsnittet om ett nytt påföljdssystem. I förevarande avsnitt redovisas vad remissinstanserna i övrigt anför med anledning av förslaget.

Några remissinstanser hyser betänkligheter mot att helt avkriminalisera det olovliga byggandet. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* ifrågasätter om inte

de straffrättsliga påföljderna i skärpt form bör finnas kvar vid kvalificerat olovligt byggande vid sidan om avgiftssystemet i enlighet med de principer som tillämpas på andra rättsområden där ekonomiskt påföljdssystem införts. Även *Norrköpings kommun* förordar att straffbestämmelser skall finnas för grova fall av olovligt byggande. Kommunen finner det från allmänpreventiv synpunkt betänkligt att helt avskaffa straff som påföljd för olovligt byggande. Också *hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller att man riskerar att förlora den preventiva effekt som ligger i en straffsanktion. Att helt upphäva bestämmelsen om fängelsestraff för de allvarligaste fallen anser hovrätten inte välbetänt.

JK anser det vara en brist i det föreslagna påföljdssystemet att detta utslutande är inriktat på innehavaren-ägaren av det olovligt uppförda. Även om skälen för en koncentration av insatserna på denne är fullt begripliga, finner *JK* det önskvärt att ingripanden, åtminstone i grava fall, kan ske även mot den som vidtagit den olovliga åtgärden, dvs. gärningsmannen, i fall när denne inte längre är ägare. Enligt *JK* kan detta lämpligen ske genom att den straffrättsliga påföljden behålls men begränsas till nyssnämnda fall.

Brottsförebyggande rådet konstaterar att förslaget på en enda punkt innebär en avvikelse från den inslagna vägen med avkriminalisering. Sålunda föreslås, anför rådet, att den nuvarande straffrättsliga regleringen av åsidosättande av villkor i tillstånd enligt 136 a § tredje stycket BL bibehålls. Rådet skulle helst se att även dessa fall kunde lösas inom det administrativa sanktionssystemet men finner det tänkbart att man inte kan undvara straffbestämmelsen. Rådet anser emellertid att man i den fortsatta handläggningen i departementet bör ytterligare överväga denna fråga.

Som har nämnts förut anser *RÅ* det vara en förutsättning för ett väl fungerande nytt system att detta lämnar minsta möjliga utrymme för diskretionär prövning. I detta hänseende kan man enligt *RÅ* ställa sig något tveksam till förslaget om särskild avgift. Sådan avgift skall utgå med minst 200 och högst 500 kr, vilket innefattar ren straffmätning. *RÅ* ifrågasätter om man inte här i stället bör stadga en helt fixerad avgift, eventuellt med olika belopp för skilda typer av förseelser.

Utformningen av bestämmelserna i förslaget och de uttalanden i anslutning till dem som finns i promemorian tyder enligt *kammarrätten i Sundsvall* på att nämnden inte skall företa någon diskretionär prövning när den skall besluta om särskild avgift skall påföras. Nu gäller, anför kammarrätten, att nämnden beträffande de former av underlåtenhet som åsyftas har en välmotiverad befogenhet att skönsmässigt pröva om anmälan till åtal skall ske. Den föreslagna ordningen med administrativ avgift innebär därtill att någon prövning motsvarande den som görs av åklagare enligt RB 20:7 inte kommer att ske. Lagtexten bör enligt kammarrättens mening därför kompletteras med ett stadgande som ger byggnadsnämnden rätt att i bagatellfall underlåta att påföra särskild avgift. Liknande synpunkter anför *Föreningen*

Sveriges byggnadsinspektörer.

Kammarrätten erinrar vidare om att i 147 § BL kriminaliseras vissa åtgärder som företas i strid mot 17 och 47 §§ i samma lag och att det därvid inte alltid är fråga om åtgärder som kräver byggnadslov. Kammarrätten påpekar att förslaget synes sakna stadgande om påföljd i de fall där byggnadslov inte krävs.

Linköpings kommun, som tillstyrker förslaget om särskild avgift, anser att maximibeloppet bör höjas avsevärt för att ge avsedd verkan. Ett möjligt alternativ vore att ingen maximigräns anges utan att beloppet får bestämmas med hänsyn till den åtgärd som avses med ingripandet. Kommunen anför att även sådana överträdelse som avses med bestämmelserna om särskild avgift kan ha avsevärd ekonomisk innebörd. I ett för kommunens byggnadsnämnd aktuellt ärende, där avvikelse skett från ritningarna avseende bottenbjälklaget för 30 småhus, har kostnaden för av byggnadsnämnden påfordrad rättelse beräknas till 5 000 kr per hus. Att den byggande i ett sådant fall skulle kunna påföras en avgift om 500 kr synes enligt kommunen otillräckligt även om avgiften skulle gälla per hus. Kommunen yrkar att maximibeloppet för den särskilda avgiften höjs till minst 5 000 kr. Kommunen anser vidare att den särskilda avgiften i enlighet med förslaget bör tas ut av den som gjort sig skyldig till underlåtenheten eller överträdelsen, vilken i allmänhet torde vara den som står som sökande av byggnadslovet. Även *Svenska kommunaltekniska föreningen*, *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* samt *Göteborgs, Helsingborgs, Malmö och Örebro kommuner* anser att maximibeloppet för den särskilda avgiften bör höjas. Föreningen samt Göteborgs och Örebro kommuner anser att det av lagtexten bör framgå vem som skall anses skyldig att erlätta avgiften.

Föreningen Sveriges stadsarkitekter anser att den särskilda avgiften bör indexregleras, eftersom den på grund av inflationen eljest förlorar större delen av sin avsedda verkan efter några få år. Liknande synpunkter anför *Hyresgästernas riksförbund* samt *Haninge, Lysekils och Söderköpings kommuner*.

Enligt förslaget skall särskild avgift utgå bl. a. när någon överträder ett av byggnadsnämnden meddelat förbud att fortsätta byggnadsarbete. *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* anser att det inte finns skäl att ta ut avgift i dessa fall. Enligt föreningen bör sådant förbud, om det är allvarligt menat, regelmässigt sanktioneras med lämpligt vite. Till skillnad mot viten i samband med påbud, förlorar emellertid sådana viten sin motivationskraft i och med överträdelse av förbudet. Enligt föreningen torde det således här inte vara fråga om viten i egentlig bemärkelse utan mer om en straffavgift, som inte bör föreligga i två former gällande samma ärende. *Nacka kommun* (majoriteten) synes dela föreningens uppfattning i denna fråga.

4 Verkan av föreläggande m. m. gentemot ny ägare

Förslaget i promemorian att föreläggande skall gälla mot ny ägare av fastigheten eller byggnaden eller, om marken är upplåten med tomträtt, mot ny innehavare av denna tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser som yttrar sig i frågan. Till dessa hör *JK, RÅ, hovrätten över Skåne och Blekinge, länsåklagarmyndigheterna i Stockholm och Gotlands samt i Hallands län, CFD, RSV, statens planverk, statens naturvårdsverk, länsstyrelserna i Östergötlands, Göteborgs och Bohus län, Svenska kommunförbundet, Svenska kommunal-tekniska föreningen, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Handelskammaren i Göteborg samt Falkenbergs, Göteborgs, Karlstads, Linköpings, Nacka (majoriteten), Skövde (byggnadsnämnden), Sundsvalls, Ånge och Örebro kommuner.*

Förslaget att vite och föreskrift om tvångsutförande till skillnad mot föreläggandet som sådant inte skall gälla mot ny ägare har mött kritik särskilt från kommunhåll. *Svenska kommunförbundet* (majoriteten) vitsordar, med hänvisning till vad som anförs i promemorian, att principen att påföljd inte gäller mot ny ägare rent allmänt kan motiveras av skäl som har betydande styrka. Å andra sidan synes det enligt förbundet också uppenbart att olägenheterna av att påföljden inte kommer att gälla mot ny ägare just på detta särskilda område är avsevärda. Det har av principiella skäl inte ansetts godtagbart att vitet övergår från en person till en annan, då denne inte kan anses ha ådagalagt den tredska som är en förutsättning för vitet anför kommunförbundet. I promemorian hävdas att dessa principiella överväganden om vitet givetvis även avser föreskrift om tvångsutförande. Enligt kommunförbundet kan det emellertid ifrågasättas om denna jämförelse är rättvisande. Vitet har en närmare anknytning till den individuella ägaren eller innehavaren än föreskrift om tvångsutförande, då ju vitets storlek bestämmes med hänsyn till möjligheterna att göra föreläggandet effektivt gentemot viss person. Föreskrift om tvångsutförande, framhåller kommunförbundet, får enligt sakens natur i stort sett samma innebörd gentemot varje ägare eller innehavare av aktuell fastighet eller byggnad. Det borde därför inte väcka några avgörande betänkligheter mot att i vart fall låta sådan föreskrift gälla även mot ny ägare eller därmed jämställd person.

Även frågan om vitets giltighet vid överlåtelse bör enligt kommunförbundet bli föremål för ytterligare överväganden. Att utsatt påföljd förfaller vid överlåtelse av fastighet torde medföra betydande praktiska svårigheter. Man lär få räkna med att möjligheten kommer att utnyttjas att anföra besvär över byggnadsnämndens nya sanktionsbeslut. Tidsförlusten blir därmed i stort sett densamma som om även föreläggandet hade förfallit. Situationen blir enligt kommunförbundet likartad med den som uppkommer om man redan från början givit ett föreläggande utan sanktion, något som enligt 1951 års byggnadsutredning inte borde förekomma annat än i rena undantagsfall. Kommunförbundet finner det också tveksamt om man i en be-

svärsprocess om påföljden kan undvika en ny bedömning i sak även av själva föreläggandet. Med hänsyn till det nära samband som föreligger mellan utsatt påföljd och föreläggandet torde det få antas att en sådan bedömning kan komma att ske i inte obetydlig utsträckning.

Vill man verkligen komma till rätta med det olovliga byggandet måste man enligt kommunförbundets mening inventera alla tänkbara möjligheter att undvika de nu angivna olägenheterna. De principiella betänkligheterna mot att låta en utsatt påföljd gälla även mot ny ägare av fastighet eller byggnad bör därvid vika för intresset av att göra påföljdssystemet effektivt. Med en sådan ordning vinner man förutom annat den fördelen att den som avser att överlåta sin fastighet givetvis blir angelägen om att snarast avveckla ärendet om olovligt byggande. Skälig hänsyn till den allmänna rättssäkerheten får enligt kommunförbundet anses ha tagits, om påföljden får erforderlig publicitet. Det i promemorian föreslagna underrättelsesystemet fyller därvid rimliga krav. En fastighetsspekulant kan förskaffa sig erforderlig kännedom om de vitesbelopp eller föreskrifter om tvångsutförande som kan vara aktuella för berörd fastighet och sätts därigenom i tillfälle att bedöma om och på vilka villkor ett förvärv av fastigheten skall kunna komma till stånd.

En negativ inställning till förslaget har också *statens naturvårdsverk*, *länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* samt *Halmstads*, *Karlstads*, *Kungshäcka*, *Lysekils*, *Malmö*, *Nässjö*, *Partille* (byggnadsnämnden), *Skövde* (byggnadsnämnden) och *Örebro kommuner*. *Statens planverk* påpekar att möjligheten att genom överklaganden förhåla rättelse kommer att finnas kvar. I sammanhanget understryker planverket särskilt att föreläggande som inte förenats med vite endast är att uppfatta som ett råd eller en anmaning från byggnadsnämnden och i sämsta fall leder till två besvärsgångar med åtföljande tidsutdräkt. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Hallands län*.

Nacka kommun (majoriteten) anser att överklaganderätten avseende förordnande om nytt vite bör kunna begränsas för att föreläggandena skall bli effektivare.

Förslagen i promemorian godtas av *Göteborgs* och *Linköpings kommuner*. Även en minoritet inom *Svenska kommunförbundet* synes ha en positiv inställning till detta. *Trelleborgs kommun* finner ställningstagandet i promemorian till frågan om vites övergång på ny ägare förståeligt, eftersom frågan från rättssäkerhetssynpunkt är av stor principiell betydelse. Kommunen anser det emellertid angeläget att problemet snarast blir grundligt belyst.

Enligt *kammarrätten i Sundsvall* kan allmänt ifrågasättas det lämpliga i att vite åsätts eller föreskrift meddelas mot ny ägare utan att vara knutet till ett föreläggande som riktas mot honom. Frågeställningen har enligt kammarrätten särskild aktualitet mot bakgrunden av att det kan göras gällande att ny ägare inte bör vara betagen rätt att föra talan mot beslut om vite eller föreskrift. Om avsikten är att beslut om vite eller föreskrift skall kunna

överklagas av den nye ägaren, anser kammarrätten att detta bör anges, i vart fall motivledes.

Förslaget att beslut om föreläggande skall sändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken har mött erinringar endast från ett fåtal remissinstanser. Däremot är inställningen till förslaget om förelägganderegister övervägande kritisk.

Kammarkollegiet anser att man av inskrivningsmässiga skäl bör undvika anteckningar i fastighets- eller tomträttsboken om det är möjligt. Kollegiet ifrågasätter om inte frågan i stället kan lösas på det sättet att det föreslagna förelägganderegistret byggs ut så att det omfattar samtliga förelägganden som byggnadsnämnden meddelar. En spekulant på en fastighet kan då vända sig till nämnden för att få reda på om fastigheten besväras av något föreläggande. Detta ligger enligt kollegiet helt i linje med att det är till nämnden som den enskilde har att vända sig för att få upplysningar om vilka bestämmelser som gäller för ett aktuellt områdes bebyggande. Kollegiets uppfattning delas av *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* och *Laholms kommun*. Föreningen framhåller att det förelägganderegister, som blir följden av den nya lagstiftningen måste utföras så enkelt och obyråkratiskt, att riskerna för felaktigheter elimineras och så att de ständigt kan hållas à jour. Det senare innebär enligt föreningen att tidsutdräkten mellan beslut och registrering resp. avregistrering inte bör överstiga ett dygn. *Nacka kommun* (majoriteten) synes förorda att anteckning om föreläggande skall göras av inskrivningsmyndigheten i den utsträckning som föreslås i promemorian men att det dessutom skall föras ett register hos byggnadsnämnden över alla förelägganden.

JK ifrågasätter om något förelägganderegister behövs. De anteckningar som det är fråga om synes *JK* lika gärna kunna göras i fastighetsboken, nämligen på upplägget för den fastighet på vilken byggnaden är uppförd. Härigenom vinnes också den fördelen att fastighetsboken kommer att ge upplysning om att på fastigheten finns en byggnad tillhörig annan än ägaren av fastigheten och om att denna byggnad uppförts utan byggnadslov.

CFD ansluter sig till förslaget att anteckning sker i fastighets- eller tomträttsboken i fråga om föreläggande som riktar sig mot fastighetsägare resp. tomträttshavare. Av 7 § lagen (1973:98) om inskrivningsregister torde enligt *CFD* följa att sådan anteckning skall ske i inskrivningsregistret inom de områden där ADB-systemet tagits i anspråk inom inskrivningsväsendet. I fråga om publiceringen av förelägganden som riktar sig mot ägare av hus på ofri grund anser *CFD* att alternativa lösningar kan tänkas. Registrering av sådana beslut kunde sålunda ske hos fastighetsregistermyndighet, inskrivningsmyndighet eller, såsom föreslagits i promemorian, hos byggnadsnämnd i ett särskilt förelägganderegister. Enligt *CFD*:s mening talar starka skäl för en samlad och enhetlig redovisning av samtliga förekommande förelägganden för att undvika att undersökningar måste ske på olika håll.

Detta leder enligt CFD till att även förelägganden som riktar sig mot ägare av hus på ofri grund bör redovisas i form av en anteckning i fastighetsboken resp. inskrivningsregistret med tydligt angivande av objektet för föreläggandet. Redovisningen och ajourhållningen av uppgiften skulle härigenom ankomma på inskrivningsmyndighet efter avisering från byggnadsnämnd. Sådan anteckning skulle enligt CFD utgöra hänvisning till ett särskilt register med de olika uppgifter som föreslagits (fastighetens registerbeteckning, namnet på fastighetens ägare och byggnadens ägare, innehållet i föreläggandet m. m.). Detta register kan föras av inskrivningsmyndigheten eller byggnadsnämnden.

I sitt yttrande erinrar CFD om en i riksdagen väckt motion (nr 1975:1128) rörande möjlighet till inteckning i hus på arrenderad mark. Riksdagens lagutskott, som inhämtade yttrande av CFD, hemställde i sitt betänkande (nr 28) med anledning av motionen att frågan borde bli föremål för utredning. Om möjlighet öppnas för inteckning i hus på ofri grund, torde detta enligt CFD komma att innebära att fastighets- och tomträttsböcker (inskrivningsregister) kompletteras med register över arrendetomter eller motsvarande för att göra det möjligt att registrera inteckningar i sådana byggnader. Handläggningen av sådana ärenden och därmed ansvaret för ett sådant register skulle naturligen ankomma på inskrivningsmyndighet. Inom ramen för ett sålunda vidareutvecklat system för inskrivningsärenden öppnas möjligheter för en bättre redovisning av förelägganden av nu angiven art.

CFD erinrar vidare om de utredningar som skett ifråga om tillskapandet av ett särskilt byggnadsregister. CFD har helt nyligen åter tagit upp frågor kring registrering av data om enskilda byggnader och kommer inom kort att kunna lägga fram en plan med förslag för det vidare arbetet. Ett sådant arbete kan på sikt öppna möjligheter att tillgodose behovet av en lämplig redovisning bl. a. av sådana åtgärder rörande byggnader som nu är i fråga. Uppbyggnaden av ett byggnadsregister med noggrann koordinatsättning av enskilda byggnader torde enligt CFD vidare ge ökade möjligheter att följa utvecklingen av byggnadsbeståndet och därmed övervaka efterlevnaden av bestämmelserna.

Även *statens lantmäteriverk, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *Falkenbergs kommun* anser att det bör övervägas om inte alla förelägganden bör samlas i ett enda register, nämligen i fastighetsboken eller tomträttsboken.

Sveriges kommunala förvaltningsjurister anser att registerfrågan för arrendefastigheter inte har blivit tillfredsställande löst i förslaget. Allmänheten synes alltför litet känna till vikten av samråd med byggnadsnämnden i samband med fastighetsaffärer. Enligt föreningen skulle en samlad registrering hos CFD möjligen vara lättare tillgänglig för allmänheten. Registreringen kan då även tilldelas betydelse för köparens goda tro, något som kan vara skäl för nedsättning av påfordrad avgift. *Haninge kommun* anser att

det bör undersökas, om inte anmälan om föreläggande för byggnad på arrendelott kan ske till fögderi.

Göteborgs kommun framhåller att en generell lagregel om service och information till allmänheten har föreslagits av offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén i dess förslag till lag om allmänna handlingar. Enligt kommunen hör regleringen av den nu aktuella frågan närmast hemma i en sådan lagstiftning och får – om kommitténs förslag blir lag – en lösning som kan anses vara till fyllest.

5 Handräckning m. m.

Förslaget att införa skyldighet för byggnadsnämnden att i vissa fall tillgripa handräckning eller föreläggande om rättelse har behandlats närmare av ett fåtal instanser av vilka flertalet är kritiskt inställda till förslaget.

JK konstaterar att det förslag till påföljdssystem som lagts fram innebär att byggnadsnämnd – utan skyldighet att först närmare pröva omständigheterna i det enskilda fallet – kan påkalla handräckning enligt 191 § utskönningslagen eller meddela föreläggande att vidta rättelse i det utförda i samtliga de situationer där åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov enligt BS, utförts utan lov. Nämnden får visserligen – om det framstår som sannolikt att byggnadslov kan meddelas – avvakta med att vidta rättelseåtgärder i avbidan på att ansökan om byggnadslov ges in och prövas. Något krav på att nämnden skall bereda ägaren tillfälle till en sådan prövning i efterhand finns inte. *JK* anser att en lagteknisk konstruktion av angivet slag är otillfredsställande för den enskilde från rättssäkerhetssynpunkt och ägnat att medföra kritik mot byggnadsnämndens handläggning. *JK* anser därför att en annan lösning bör sökas.

I likhet med bygglagutredningen och remissinstanserna anser *JK* att man skall sträva efter att så snabbt som möjligt få till stånd rättelse i de fall där det olovligt byggda inte kan få bestå. Detta får dock inte ske på bekostnad av rättssäkerheten. På grund av den summariska process som ett handräckningsförfarande innebär, bör enligt *JK* handräckning – utan föregående möjlighet till byggnadslovsprövning – få ske endast i sådana fall där nybyggnad eller annan åtgärd företagits i strid mot förbud av det slag som enligt gällande lagstiftning meddelats i BL eller med stöd av denna lag. *JK* anser att inte heller föreläggande att vidta rättelse i det olovligt utförda – utan föregående möjlighet till byggnadslovsprövning – bör ske i andra fall än som nyss nämnts.

I övriga fall – alltså fall där BL inte är tillämplig – bör enligt *JK* ett rättelseförfarande inte vidtas förrän den enskilde beretts möjlighet att komma in med ansökan om byggnadslov. Byggnadsnämnden bör alltså vara skyldig att bereda ägaren tillfälle att söka byggnadslov. En sådan ansökan skall prövas enligt samma grunder som skulle tillämpats om det olovligt

utförda inte utförts. Under sådana omständigheter kan prövningen enligt JK inte ge anledning till tolkningssvårigheter av det slag som nödighetskravet enligt 70 § BS ger upphov till. Prövningen behöver inte heller nämnvärt försena möjligheterna att vinna rättelse i de fall en sådan måste vidtas. Däremot, framhåller JK, innebär förfarandet en rätt till överprövning av byggnadslovsfrågan och därmed en betydelsefull rättssäkerhetsgaranti. Avslås en i efterhand inkommen ansökan om byggnadslov, bör byggnadsnämnden vara skyldig att se till att rättelse vidtas antingen genom att begära handräckning eller genom att förelägga ägaren att vidta rättelse i det utförda.

Kommer ansökan inte in till byggnadsnämnden inom utsatt tid, bör byggnadsnämnden enligt JK ha att göra en fingerad byggnadslovsprövning. Skulle det vid en sådan visa sig att byggnadslov inte kan meddelas, skall byggnadsnämnden förfara på samma sätt som om en ansökan avslagits. Skulle nämnden däremot finna att byggnadslov kan beviljas, eventuellt efter viss justering, anser JK att byggnadsnämnden inte bör vidta andra åtgärder än att ta ut byggnadsavgift. I den mån rättelse i någon del anses böra ske bör nämnden givetvis söka åstadkomma sådan rättelse. Givetvis skall även sedvanlig avgift för byggnadslov tas ut, framhåller JK. Om besvär över byggnadsnämndens beslut anförs i högre instans, bör prövningen där ske med största skyndsamhet på samma sätt som f. n. sker när det gäller besvär vid allmän domstol över överexekutors beslut.

Svea hovrätt, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt Göteborgs kommun finner det väl drastiskt att byggnadsnämnden skall vara skyldig att föranstalta om åtgärder för att få det olovligt byggda undanröjt om byggnadens ägare inte använder sig av möjligheten att ansöka om byggnadslov. Liknande synpunkter anför RSV. Länsstyrelsen anser att nämnden – på liknande sätt som det JK föreslår – i sådana fall bör kunna utan ansökan meddela någon form av lov för byggnadens bibehållande. Byggnadsnämndens tjänstemän bör enligt länsstyrelsen genom besiktning, uppmätning etc. kunna skaffa erforderligt underlag för nämndens beslut i byggnadslovsfrågan.

Länsstyrelsen i Östergötlands län erinrar om att besvär inte får föras över byggnadsnämnds beslut, varigenom medgivande till avvikelse från fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan vägrats. Länsstyrelsen får medge undantag från sådana planer endast om byggnadsnämnden tillstyrkt det. Om en byggnadsnämnd skulle motsätta sig dispens och byggnadslov följaktligen inte kan meddelas i efterhand, skall enligt förslaget åtgärder till rättelse obligatoriskt vidtas. Länsstyrelsen konstaterar att detta gäller även om rättelse skulle innebära t. ex. rivning av en större byggnad som kanske av förbiseende uppförts i strid mot ifrågavarande plan, oaktat avvikelse i och för sig inte medför olägenhet av betydelse. En sådan utvidgning av kommunernas planmonopol synes länsstyrelsen betänklig när det gäller så betydelsefulla och känsliga avgöranden som föreläggande att vidta rättelse.

Inte sällan torde förhållandena vara sådana att byggnadsföretag på längre sikt kan vara olämpligt men att det för tillfället inte medför olägenheter. Länsstyrelsen framhåller att rivning ofta kan innebära stor värdeförstöring som inte står i rimligt förhållande till olägenheterna av byggnadsföretaget. Det bör därför enligt länsstyrelsen fortfarande vara möjligt att i vissa fall tills vidare inte företa någon åtgärd för borttagande av sådan olovlig byggnad. Även om man slopar nuvarande bestämmelser i 70 § BS, enligt vilka det ankommer på byggnadsnämnden att styrka nödvändigheten av att rättelse sker, anser länsstyrelsen att det bör klargöras i lagtexten att byggnadsnämnden inte behöver vidta åtgärder för rättelse i bagatellartade ärenden eller om eljest alldeles särskilda omständigheter föreligger.

Nacka kommun (majoriteten) anser att det bör finnas möjlighet att – utan att ta slutlig ställning i fråga om byggnadslov – låta en byggnad stå kvar i avvaktan på kommunal planering. En annan möjlighet som enligt kommunen borde kunna användas är att medge tidsbegränsade dispenser, alternativt uppskov med verkställighet av rivningsförelägganden.

Statens planverk framhåller att, i sådana fall då byggnadsnämnden avvaktar med att vidta rättelseåtgärder i avbidan på att ansökan om byggnadslov ges in och prövas, denna prövning uteslutande skall ske mot bakgrunden av hur byggnadsföretaget förhåller sig till gällande bestämmelser och inte påverkas av ovidkommande hänsyn, såsom byggnadens värde. I annat fall kan man enligt planverket riskera att få ett nytt nödighetsrekvisit.

Förslaget i nu berörd del tillstyrks uttryckligen av *Kalmar* och *Linköpings kommuner*.

De i promemorian föreslagna ändringarna i fråga om byggnadsnämndens möjligheter att tillgripa handräckning, tvångsutförande m. m. har i övrigt föranlett erinringar endast från ett fåtal remissinstanser. Några instanser uttrycker i allmänna ordalag sin tillstyrkan till förslagen. Till dessa hör *länsstyrelsen i Malmöhus län*, *Sveriges advokatsamfund* och *Handelskammaren i Göteborg*.

Förslaget att det s. k. nödighetsrekvisitet i 70 § BS tas bort – dvs. kravet att det skall framstå som nödigt att rättelse i det olovligt byggda kommer till stånd – tillstyrks uttryckligen av *länsstyrelserna i Malmöhus, Göteborgs och Bohus* samt *Västerbottens län*, *Handelskammaren i Göteborg*, *Sveriges advokatsamfund* samt *Falkenbergs, Göteborgs och Sundsvalls kommuner*. *Sveriges fastighetsägareförbund* anser med hänsyn bl. a. till att lång tid kan ha förflutit från det en olovlig åtgärd vidtogs och ny ägare, som saknar kännedom om förhållanden kan ha tillträtt fastigheten, att nödighetskravet bör vara kvar, i vart fall när 10 år förflutit och att det dessutom utsträcks till att gälla även BL beträffande åtgärder på byggnader som tillkommit i enlighet med gällande plan.

Förslaget att utvidga de möjligheter till handräckning som f. n. finns i BL till att omfatta även fall av byggande i strid mot BS uppfattas av *Göteborgs*

kommun som särskilt positivt. Förslaget tillstyrks uttryckligen också av *Falkenbergs, Linköpings och Sundsvalls kommuner*.

Några remissinstanser är tveksamma till handräckningsinstitutet. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* framhåller sålunda att i promeorian handräckning tagits upp som den åtgärd som i första hand skall övervägas då fråga uppkommer om rättelse. Även om handräckningsinstitutet utformas på sådant sätt att det inte blir särskilt betungande för byggnadsnämnderna, synes enligt länsstyrelsen handräckning i och för sig vara ett så allvarligt och administrativt tungrott instrument att det som regel inte bör anlitas förrän i sista hand. Liknande synpunkter anför *Halmstads kommun*.

Haninge kommun ifrågasätter, om behovet av vitesföreläggande eller i vart fall föreläggande vid äventyr av tvångsutförande behöver finnas kvar jämsides med handräckningssystemet. Med den utformning som handräckningssystemet fått framstår vitesföreläggande som ett onödigt tidsödande och krångligt sätt att erhålla rättelse. Förslaget torde medföra ökade kostnader och administrativt krångel för byggnadsnämnden, vilket medför minskad användning av vitesföreläggande.

Enligt förslaget skall förbud att fortsätta byggnadsarbete kunna förenas med vite. Förslaget har inte mött någon erinran. *Nacka kommun* (majoriteten) framhåller som angeläget att förbud att fortsätta olovliga eller farliga arbeten kan delges den ansvarige med kortast möjliga tidsutdräkt. Om den samfälliga byggnadsnämnden skall fatta sådant beslut, kan tidsutdräkten enligt kommunen röra sig om en eller i sämsta fall flera månader, vilket självfallet är otillfredsställande. Med den skärpning av reglerna mot olovligt byggande som nu föreslås anser kommunen det vara logiskt att byggnadsnämndernas möjligheter att stoppa olovligt eller farligt byggande i avvaktan på vidare prövning förstärks. Med hänsyn till reglerna i 7 § BS torde det f. n. inte vara möjligt att till tjänsteman delegera rätten att meddela förbud vid vite. För att förbudsreglerna i den nya lagen inte skall utgöra ett slag i luften, anser kommunen att frågan om rätt för tjänsteman att meddela förbud vid vite bör tas upp till prövning. Samma synpunkter som kommunen anför också *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* och *Haninge kommun*. Till de övriga remissinstanser som uttryckligen tillstyrker förslaget i denna del hör *länsstyrelserna i Kopparbergs och Västerbottens län samt Falkenbergs, Linköpings, Stockholms och Sundsvalls kommuner*.

I promemorian föreslås att ansökan om handräckning skall få göras av allmän åklagare eller av byggnadsnämnden. *Svenska kommunförbundet* ifrågasätter om det inte bör klarläggas i vilka fall åklagare är skyldig att på begäran av byggnadsnämnd göra ansökan om handräckning med därav följande möjlighet att få kostnaden förskjuten av allmänna medel. *Kammarrätten i Sundsvall*, som anför liknande synpunkter, anser att åklagarens befogenhet att göra ansökan i vart fall bör begränsas på så sätt att den förutsätter att byggnadsnämnden vänder sig till åklagaren och begär hans biträde. Det-

samma föreslår *kronofogdemyndigheten i Kalmar*. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att det bör klargöras att det är byggnadsnämnden som i regel skall ansöka om handräckning. Å andra sidan synes det enligt länsstyrelsen värdefullt att även statlig myndighet kan göra framställning, om byggnadsnämnd i något fall skulle underlåta att ingripa trots att detta är påkallat från allmän synpunkt. Länsstyrelsen ifrågasätter emellertid om det inte är lämpligare att rätten att på dylikt sätt i andra hand ingripa överflyttas från allmän åklagare till länsstyrelsen. En motsvarande möjlighet för statlig myndighet att ingripa i andra hand bör enligt länsstyrelsen införas även i fråga om vitesföreläggande. *Kronofogdemyndigheten i Norrköping* anser att ansökan om handräckning bör få göras endast av byggnadsnämnden och inte av allmän åklagare.

Gör allmän åklagare ansökan om handräckning och begär utmätningssmannen att förrättningskostnad skall förskjutas, får det enligt förslaget göras av allmänna medel. Med hänsyn till att det föreslås en i lag stadgad skyldighet för byggnadsnämnden att föranstalta om rivning m. m. torde det enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* vara rimligt att kostnad för förättning får förskjutas av allmänna medel även i de fall då byggnadsnämnden är sökande. Samma förslag framför *Haninge, Münsterås och Nacka* (majoriteten) *kommuner*.

RSV erinrar om att i det förslag till ny utsökningslag (SOU 1973:22) som har avgivits av lagberedningen har förordats att överexekutors uppgift att bl. a. meddela handräckning skall överflyttas till kronofogdemyndigheten. RSV anser det finnas skäl att i detta sammanhang överväga en ordning som låter byggnadsnämnden göra ansökan om handräckning direkt hos utmätningssman. Förhoppningsvis kommer nämnderna att begränsa sina ansökningar om handräckning till helt klara fall, och RSV anser det inte vara en nackdel eller stötande att denna summariska prövning sker direkt hos utmätningssmannen. Förfarandet torde vinna i tid med en sådan ordning. Liknande synpunkter anför *kronofogdemyndigheterna i Stockholm och Malmö*.

Med hänvisning till förslaget i promemorian att föreläggande skall gälla mot ny ägare framhåller RSV att promemorian däremot inte behandlar frågan om ett handräckningsutslag riktat mot viss fastighetsägare kan verkställas mot en senare förvärvare. Enligt RSV kan en kronofogdemyndighet inte verkställa ett handräckningsutslag avseende borttagande av byggnad mot ny förvärvare (se SOU 1973:22 s. 431). Den som byggt olovligt har här möjlighet att kringgå bestämmelsen om handräckning genom att efter överexekutors beslut överlåta fastigheten till annan. Kostnaden för lagfart torde enligt RSV inte avhålla en fastighetsägare från en sådan transaktion då han står inför ett rivningshot. RSV anser att det bör övervägas att i lagen införa en bestämmelse (jfr 16 §) av innehåll att handräckningsbeslut gäller mot ny ägare. Även sådant beslut skulle då antecknas i fastighetsboken. Samma

förslag framför också *statens naturvårdsverk* samt *länsstyrelserna i Stockholms och Hallands län*.

I fråga om handräckningsförfarandet konstaterar *RSV* att lagens bestämmelser i ämnet är utformade efter förebild av gällande regler. Handräckning torde nu komma att användas av byggnadsnämnderna relativt oftare och *RSV* anser att det finns skäl att ge handräckningsbestämmelsen en mer detaljerad utformning. Framför allt verkställigheten är ofta förenad med praktiska och juridiska problem. Därför bör i bestämmelserna skiljas på överexekutors beslut om handräckning och utmätningssmannens verkställighet av beslutet. Samma förslag framför *kronofogdemyndigheten i Göteborg* som vidare framhåller att utsökningslagen och utsökningskungörelsen inte innehåller regler om förfarandet vid verkställighet av handräckningsbeslut av nu ifrågavarande art. Enligt myndigheten vore det värdefullt om sådana regler utformades i detta sammanhang. Även om svårigheter föreligger att i detalj reglera förfarandet, skulle förekomsten av mera grundläggande förfaranderegler undanröja den rättsosäkerhet som i dag råder vid verkställighet av förpliktelser till positiv prestation som inte går ut på betalning. Även *kronofogdemyndigheten i Visby* anser sådana regler påkallade. Enligt *kronofogdemyndigheten i Kalmar* bör i fråga om myndighetens biträde med handräckning finnas klargörande uttalande om att myndighetens medverkan innebär endast att övervaka att handräckningsåtgärderna inte förhindras. Det kan inte vara realistiskt att tänka sig att myndigheten aktivt ingriper på annat sätt, såsom med anskaffande av handräckningsmanskaper, redskap, maskiner etc. Detta bör enligt myndigheten ankomma på byggnadsnämnden/kommunen. Kostnaden härför kan ju för övrigt tas ut genom utmätning hos svaranden. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Stockholms län*.

6 Fördelning och indrivning av avgifterna

Enligt förslaget skall byggnadsavgift tillfalla kommunen samt tilläggsavgift och särskild avgift staten. Förslaget har mött stark kritik särskilt från kommunhåll. *Svenska kommunförbundet* framhåller att det föreslagna systemet uppenbarligen kommer att ställa ökade krav på byggnadsnämnderna och att det därför är av vikt att byggnadsnämnderna ges sådana resurser att de kan motsvara de ställda kraven. Detta kan innebära vissa ekonomiska påfrestningar för kommunerna som särskilt i dagens situation kan upplevas som betungande. Från dessa synpunkter måste det enligt kommunförbundet anses som ytterst otillfredsställande att promemoriaförslaget innebär en fördelning mellan vederbörande kommun och staten på så sätt att endast byggnadsavgift tillfaller kommunen medan övriga avgifter tillfaller staten. Det är angeläget att byggnadsnämnderna sätts i tillfälle att motsvara de ökade anspråk som ställs på dem. För statsverket medför den nya ordningen där-

emot en betydande avlastning med minskad arbetsbörda för polis, åklagare och domstolar, påpekar kommunförbundet. Som också framhållits i promemorian har de föreslagna avgifterna en annan karaktär än böter och kan till en del ses som en kompensation till samhället för de kostnader som det olovliga byggandet förorsakar. Dessa kostnader kommer i fortsättningen att i allt väsentligt drabba kommunerna. Kommunförbundet vill därför med bestämdhet hävda att samtliga avgifter skall tillfalla kommunerna. Samma eller liknande uppfattning som kommunförbundet i fråga om fördelningen av avgifterna har *länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs och Västerbottens län, Föreningen för samhällsplanering, Hyresgästernas riksförbund, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, Sydvästra Skånes kommunalförbund, Svenska kommunal-tekniska föreningen, Föreningen Sveriges stadsarkitekter samt Falkenbergs, Göteborgs, Haninge, Karlstads, Malmö, Norrköpings, Stockholm, Sundsvalls, Söderköpings, Trelleborgs, Varbergs, Vilhelmina, Ånge och Örebro kommuner.*

Linköpings kommun ifrågasätter starkt förslaget i denna del. Det torde enligt kommunen knappast kunna hävdas, att staten åsamkas sådana kostnader av olovligt byggande att den föreslagna fördelningen av avgifterna är motiverade från den synpunkten. Det är heller inte troligt att avgifterna blir av sådan storleksordning att de får egentlig ekonomisk betydelse för vare sig staten eller kommunen, i vart fall inte sedan de nya reglerna verkat en tid och förhoppningsvis fått en önskvärd preventiv verkan. Det är enligt kommunen mera en principiell fråga det gäller. Det bör vara kommunerna som helt ansvarar för samhällets reaktion mot olovligt byggande från det att byggnadsnämnden fullgör sin skyldighet att ingripa till dess att den sanktion som eventuellt följer har fullgjorts. Det kan också från den byggandes synpunkt förefalla förvirrande, anser kommunen, att ett kommunalt beslut om avgift skall fullgöras till staten.

Några remissinstanser föreslår att alla avgifter skall tillfalla staten. *RSV* kan sålunda inte finna att några bärande skäl anförts för att låta byggnadsavgiften tillfalla kommunen. Skall samhället (kommunen) kompenseras för de kostnader som det olovliga byggandet förorsakar bör detta inte ske genom ett avgiftsuttag där självkostnads- och likställighetsprinciperna inte följs. *RSV* anser därför att även byggnadsavgiften bör tillfalla staten. *Sveriges advokatsamfund* delar denna uppfattning. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser det olämpligt att det organ som har att besluta om sanktionerna självt skall komma i åtnjutande av det ekonomiska utbytet av dessa. För allmänheten torde detta lätt komma att framstå som stötande.

Enligt *Kungsbacka kommun* synes den föreslagna fördelningen riktig med hänsyn till nuvarande förhållanden men kommunen stryker under att de största nackdelarna av olovligt byggande torde drabba kommunerna.

Sveriges kommunala förvaltningsjurister anser att det inte har förebragts bärande skäl till att en fördelning av avgifterna bör äga rum på stat och kom-

mun. Såväl byggnadsavgift som tilläggsavgift och särskild avgift bör enligt föreningens mening tillfalla endera kommunerna eller staten.

I fråga om indrivningen av de olika avgifterna konstaterar *RSV* att förslaget innebär att kommunen själv skall bevaka indrivningen av byggnadsavgift och att utmätning skall kunna ske utan att förberedande åtgärder i form av krav och påminnelser vidtas. *RSV* anser det finnas skäl kräva att förberedande inkassoåtgärder regelmässigt vidtas. Bestämmelser om hur indrivningen skall gå till bör ingå i en blivande förordning med tillämpningsbestämmelser. I lagtexten skiljs inte mellan den avgift som tillkommer kommunen och övriga avgifter, som tillfaller staten. Enligt *RSV:s* mening bör beträffande avgifterna till staten föreskrivas att de skall drivas in enligt uppbördslagens bestämmelser. Restavgift bör följaktligen utgå. Någon anledning att i det avscendet särbehandla denna staten tillkommande avgift från andra staten tillkommande fordringar finns enligt *RSV* inte.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm framhåller att den föreslagna ordningen medför olika behandling av de avgifter som skall tillfalla staten och de som skall tillkomma kommunen. Från bl. a. indrivningssynpunkt torde det enligt myndigheten vara mera tillfredsställande att samtliga avgifter enligt den föreslagna lagstiftningen drivas in i samma ordning – förslagsvis med hänvisning till 64 § uppbördslagen – men med avräkningsskyldighet för staten i fråga om byggnadsavgiften. Liknande synpunkter anför *JK*. *kronofogdemyndigheterna i Kristianstad* och *Trollhättan* samt *länsstyrelsen i Östergötlands län*. *Malmö kommun* anser att kommunerna i samma utsträckning som staten bör ges möjlighet till förenklade rutiner vid indrivningen av byggnadsavgifter.

RSV samt *kronofogdemyndigheterna i Göteborg* och *Kristianstad* ifrågasätter om inte införsel bör tillåtas för indrivning av staten tillkommande avgifter.

7 Övriga frågor

Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över de föreslagna reglerna om utdömande av vite.

Enligt *JK* bör det övervägas om inte frågor rörande utdömande av vite kan prövas av länsstyrelse – kammarrätt – regeringsrätt i stället för av de allmänna domstolarna. *JK* framhåller att både taxeringsviten och uppbördsviten sedan gammalt har utdömts av kammarrätt. I och med 1971 års förvaltningsprocessreform stärktes rättsskipningen på förvaltningsrättens område. Regionala kammarrätter sköts in närmast under regeringsrätten. Dessa domstolar överprövar numera praktiskt taget alla beslut inom förvaltningsrätten, däribland frågor om byggnadslov. Någon invändning mot att låta kammarrätt döma ut även vite torde enligt *JK* inte föreligga. Inte heller kan *JK* se några direkta olägenheter med en ordning, enligt vilken man

successivt låter prövningen av frågor om utdömande av vite överföras till förvaltningsdomstol eller i vissa fall länsstyrelse. *Länsstyrelsen i Hallands län* och *Haninge kommun* anför liknande synpunkter.

Övriga instanser som yttrar sig i fråga om utdömande av vite tar upp förslaget att talan i dessa frågor skall föras av byggnadsnämnden. *RA*, som anför att en sådan ordning inte torde ha många paralleller, anser att uppgiften mycket väl kan utföras av åklagare, trots att det inte gäller någon egentlig brottspåföljd. Enligt *RA* är det snarare så att denna uppgift bättre ägnar sig för åklagare än den ansökan om handräckning som åklagare skall kunna göra enligt förslaget 13 § andra stycket. Även *länsstyrelsen i Östergötlands län* är tveksam till förslaget. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* ifrågasätter om förslaget inte förutsätter ändring av bestämmelserna i 18 § rättegångsbalkens promulgationsförfordning om hur särskild talan om utdömande av förelagt vite skall utföras. Enligt länsstyrelsen är det emellertid inte välbetänkt att tillskapa en särskild ordning i fråga om utdömande av byggnadsnämnds vite. Att låta byggnadsnämnds tjänstemän i stället för allmän åklagare föra talan vid domstol i dessa frågor förefaller länsstyrelsen vara föga rationellt.

Svenska kommunförbundet kan inte dela den i promemorian framförda uppfattningen att det med den inriktning påföljdssystemet föreslås få passera mindre väl att anlita allmän åklagare för frågor om utdömande av vite. Att föra talan inför domstol torde för byggnadsnämnderna framstå såsom en för deras egentliga verksamhet främmande uppgift. Enligt kommunförbundet lär också många byggnadsnämnder sakna erforderliga resurser, bl. a. i form av juridisk expertis, för att på ett tillfredsställande sätt fullgöra denna uppgift. Kommunförbundet anser därför att man bör bibehålla nuvarandesystem där talan förs av allmän åklagare, i all synnerhet som även i fortsättningen utdömda viten kommer att tillfalla statsverket.

En positiv inställning till förslaget har *Göteborgs och Nacka (majoriteten) kommuner*. Göteborgs kommun finner det från principiella synpunkter lämpligt att de nu berörda uppgifterna ankommer på byggnadsnämnden. Genom en sådan konstruktion samlas handläggningen i påföljdsärenden hos byggnadsnämnden. Kommunen, som i likhet med länsstyrelsen i länet ifrågasätter om förslaget är förenligt med rättegångsbalkens promulgationsförfordning påpekar vidare att ett genomförande av förslaget ställer krav på att även byggnadsnämnder i mindre kommuner mera regelbundet har tillgång till processuellt erfaren personal eller konsult. Nacka kommun anser förslaget utgöra en förbättring av nuvarande ordning, eftersom handläggningstiderna hos åklagarmyndigheterna i allmänhet är så långa att respekten för vitesförelägganden undergrävs.

Även förslaget om *p r e s k r i p t i o n* behandlas endast av ett fåtal instanser. *JK* framhåller att förslaget avser enbart avgifter medan däremot möjligheterna att ingripa genom föreläggande att vidta rättelser eller handräckningsått-

gårder inte har underkastats särskilda preskriptionsregler. JK erinrar om att en av grundtankarna i det nu framlagda förslaget är att man så snabbt som möjligt skall få till stånd rättelse i det olovligt genomförda. Enligt JK följer av ett sådant resonemang – även med beaktande av att det olovligt utförda ofta inte upptäcks förrän efter lång tid – att ju längre tid som förflyter från det den olovliga åtgärden vidtagits, ju mindre anledning måste det rimligen finnas att kräva rättelse. JK ifrågasätter därför starkt om ingripanden genom handräckning o. d. verkligen skall få ske sedan en viss längre tid förflutit från den tidpunkt då det olovliga byggandet påbörjades. Om man inte drar en gräns av detta slag, fortsätter JK, uppkommer dessutom vissa praktiska bekymmer, t. ex. för den spekulant på en fastighet som hos byggnadsnämnden vill kontrollera att det hus han ämnar köpa och som är uppfört för 40 år sedan överensstämmer med byggnadslovs-handlingarna. *Kronofogdemyndigheten i Kalmar* anser i likhet med JK att preskriptionsbestämmelserna bör gälla även i fråga om rättelse av olovligt byggande. Liknande synpunkter anför *Näringslivets byggnadsdelegation*, *Svenska byggnadsentreprenörföreningen* och *Sveriges villaägareförbund*.

Enligt *kammarkollegiet* synes den föreslagna preskriptionstiden om tio år vara väl lång, särskilt i betraktande av att betalningsskyldigheten skall kunna göras gällande mot ny ägare av fastigheten. Kollegiet anser att fem år borde räcka för att påföljdslagens syfte skall tillgodoses. Även *länsstyrelsen i Västernorrlands län* ifrågasätter om preskriptionstiden behöver vara så lång som tio år. Enligt länsstyrelsen är det nämligen angeläget att fastighetsmarknaden och kreditväsendet inte störs av en alltför långvarig osäkerhet om en byggnads fortsatta bestånd. Den föreslagna preskriptionsregeln torde enligt *Nacka kommun* (majoriteten) innebära att byggnadsnämnden åläggs att bevisa att mindre än tio år förflutit från det skyldighet att betala avgiften inträdde till det nämnden upptar ärendet till prövning. Detta medför, påpekar kommunen, att nämnden inte kommer att kunna driva ett flertal mål trots att det är uppenbart att betalningsskyldighet föreligger. Kommunen föreslår att det i stället skall åligga ägaren till byggnaden eller anläggningen att visa att den olovliga åtgärden vidtagits mer än tio år innan byggnadsnämnden upptagit ärendet till prövning. *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* instämmer i kommunens yttrande i denna del.

Enligt förslaget skall byggnadsnämnden ha rätt till besiktning av fastighet och byggnad om det är nödvändigt för att förbereda prövning av fråga enligt påföljdslagen. Vid behov skall ägaren kunna föreläggas att vid vite lämna tillfälle till besiktning. *Länsstyrelsen i Hallands län* framhåller att sådana förelägganden kan överklagas och att en tillämnad besiktning därför kan komma att dra ut på tiden. En lämpligare ordning vore enligt länsstyrelsen måhända att i en sådan situation ge nämnden rätt att få polishandräckning. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Östergötlands län* samt *Haninge* och *Lysesviks kommuner*. Enligt *Nacka kommun* (majoriteten) bör föreläggande i dessa fall träda i kraft omedelbart och utan hinder av anförda besvär.

Några instanser ifrågasätter om man inte bör överväga en begränsning av besvärsmöjligheterna i vissa ärenden enligt BL och BS i syfte att effektivisera förfarandet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att besvär över vitesföreläggande inte borde kunna föras längre än till länsstyrelsen. *Söderköpings kommun* ifrågasätter om man inte skulle införa förbud att föra talan mot föreläggande att ta bort en inom fastställd plan olovligt uppförd byggnad som strider mot planen.

I fråga om övergångsbestämmelserna anser *länsstyrelsen i Stockholms län* det helt riktigt att avgiftssystemet inte skall tillämpas i fråga om åtgärder som har påbörjats och förseelser som har begåtts före ikraftträdandet. Däremot finner länsstyrelsen skäl inte föreligga att på detta sätt begränsa de utvidgade möjligheterna till handräckning och föreläggande. Inom Stockholms län är det synnerligen angeläget att de nya bestämmelserna om handräckning och föreläggande kan användas för att komma till rätta med redan befintliga svartbyggen. Med de begränsade resurser som står till byggnadsnämnders och övriga tillsynsmyndigheters förfogande har det enligt länsstyrelsen visat sig att olovligt uppförda byggnader i många fall inte kommer till myndigheternas kännedom förrän efter flera år. För att få bort dessa och nu kända svartbyggen tvingas alltså byggnadsnämnderna, om föreslagna övergångsbestämmelser blir gällande, att under en lång tid framtill tillämpa den äldre lagstiftningen. Ett effektivt utnyttjande av de nya bestämmelserna förutsätter enligt länsstyrelsen vidare en omfattande inventering före lagens ikraftträdande, om lagen i nu berört avseende inte skulle få tillämpas även beträffande redan nu olovligen vidtagna åtgärder. Länsstyrelsen föreslår på grund av det nu anförda att, såvitt gäller handräckning och föreläggande, de nya bestämmelserna skall få tillämpas även om den olovliga åtgärden har vidtagits före avgiftssystemets införande. Det är således inte fråga om s. k. retroaktiv lagstiftning, anför länsstyrelsen. Den aktuella åtgärden eller förseelsen är olovlig redan enligt nu gällande lagstiftning, och denna lagstiftning innehåller också sanktioner häremot. De föreslagna förbättringarna, ifråga om handräckning och föreläggande innebär enligt länsstyrelsen strängt taget bara ett enklare handläggningsförfarande. Samma förslag framförs av *Svenska naturskyddsföreningen* och *Föreningen för samhällsplanering*.

Haninge kommun anser det nödvändigt att lagen blir tillämplig på allting som upptäcks eller kommer till nämndens kännedom efter ikraftträdandet. Genom en omfattande information från statsmakternas sida om den nya lagen och ett slags "allmän amnesti" kan detta lösas. Enligt kommunen står det ju var och en fritt att före den 1 juli själv anmäla en eventuell egen olovlig byggnadsverksamhet och därmed få frågan prövad med eventuell påföljd enligt nu gällande bestämmelser.

Även *Svenska kommunförbundet* framhåller att de i promemorian föreslagna övergångsbestämmelserna kan orsaka svårigheter i den praktiska han-

teringen och att detta talar för att man skulle låta de nya reglerna gälla för samtliga de fall av olovligt byggande som blir aktuella efter tidpunkten för ikraftträdandet. Å andra sidan kan däremot anföras starka principiella betänkligheter med hänsyn till den retroaktiva verkan som ett sådant förfarande skulle få, och kommunförbundet vill därför inte motsätta sig att övergångsbestämmelserna får den i promemorian föreslagna utformningen.

Härreda kommun befarar att ett ökat antal olovliga byggnadsföretag kommer att påbörjas före lagens ikraftträdande och att det kommer att bli en besvärlig bevisföring i frågan om tidpunkten för igångsättandet. *Länsstyrelsen i Hallands län* och *Föreningen Sveriges stadsarkitekter* anser att övergångsbestämmelserna bör ha den innebörden att bevisskyldighet i frågan när ett olovligt byggnadsföretag påbörjats eller förseelse begåtts skall åvila den, som äger det utan lov utförda eller den som begått förseelsen.

I anslutning till de förslag som läggs fram rörande *anknytningen till annan lagstiftning* framhåller *statens planverk* att byggande som sker i strid mot byggnadslagstiftningen ibland innebär att även bestämmelserna i väglagen om byggande överträds. Väglagen bör därför kompletteras, på sätt som föreslagits beträffande NVL, med en bestämmelse om att straff inte skall kunna ådömas då byggnadsavgift kan utkrävas.

Statens naturvårdsverk anser det angeläget att även NVL ger fullgoda möjligheter att komma till rätta med byggnadsverksamhet som strider mot denna lag. Enligt naturvårdsverkets mening bör därför förstärkningar genomföras i NVL som svarar mot de skärpningar som föreslås i det administrativa påföljdssystemet på byggnadslagstiftningens område. Det innebär enligt verket särskilt att 39 § NVL bör kompletteras med en bestämmelse om föreläggandes giltighet mot ny ägare. Om det föreslagna avgiftssystemet skulle införas anser naturvårdsverket att ansvarsbestämmelserna i NVL såvitt gäller olovligt byggande inte bör upphävas. Byggande i strid mot naturvårdslagstiftningen utgör, såsom även kommit till uttryck i promemorian (s. 63–64), ett mera kvalificerat brott än när frågan är om åsidosättande enbart av byggnadslovsbestämmelserna i BS. Enligt naturvårdsverket bör i det förstnämnda fallet – på samma sätt som vid byggande i strid mot miljöskyddslagstiftningen – reguljär straffrättslig påföljd kunna ådömas oavsett om en avgift härjämte tas ut. Naturvårdsverket riktar vidare uppmärksamheten på att det förekommer att byggnadslov i strid mot bestämmelserna i 56 § 1 mom BS ges utan att erforderligt tillstånd eller medgivande lämnats enligt naturvårds- eller miljöskyddslagstiftningen. Med hänsyn till att natur och miljö härvid helt onödigtvis kan få irreparabla skador finner naturvårdsverket det angeläget att 56–58 §§ BS ges sådan ändrad lydelse att därav tydligt framgår att byggnadsnämnderna inte får ge byggnadslov utan att erforderliga tillstånd lämnats enligt den i 56 § BS uppräknade lagstiftningen.

Enligt *Haninge kommun* synes problemet med förseelser mot NVL inte ha tillräckligt observerats. Avgift bör kunna utgå även för sådan åtgärd, som inte är byggnadslovspliktig men kräver tillstånd eller strider

mot naturvårdslagen. Exempel härpå är uppsättande av skyltar, stängsel, flaggstänger o. d., uppförande av bryggor, täktverksamhet. Dessa åtgärder är relativt vanligt förekommande och möjligheten att komma till rätta med dessa har hittills varit så gott som obefintlig. Övervakning och rättelse bör kunna ankomma på byggnadsnämnden. Kommunen finner det lämpligt att man i dessa fall använder sig av den särskilda avgiften.

Som har framgått av redogörelsen för remissutfallet i fråga om förslagen rörande handräckning m. m. anser RSV att det bör övervägas att i påföljdslagen införa bestämmelser av innehåll att handräckningsbeslut skall gälla mot ny ägare. Finns anledning att överväga en sådan ordning, torde enligt RSV också handräckning enligt 39 § NVL böra tillgå på detta sätt. Behörigt att enligt naturvårdslagen söka handräckning hos överexekutor är bl. a. länsstyrelsen. Enligt RSV kan det i de fall där länsstyrelsen söker handräckning hos överexekutor (länsstyrelsen) i viss mån vara ägnat att negativt påverka allmänhetens och motpartens tilltro till rättssäkerheten.

Enligt riksantikvarieämbetets mening borde det föreslagna påföljdssystemet ge förutsättningar att komma till rätta också med det byggande utan byggnadslov som skär i strid mot föreskrifterna i 1 § andra stycket och 3 § första stycket i lagen om fornminnen.

Värmdö kommun (majoriteten) anför att det för en sådan kommun som Värmdö med milda stränder är angeläget att inte bebyggda strandtomter även i fortsättningen hålls fria från bebyggelse på det sätt som 16 § NVL föreskriver. Byggnadsnämnden anser att olovligt byggande inom område med strandskyddsbestämmelser är ytterst allvarligt. Kommunen avser därvid uppförande av helt ny byggnad som skall utgöra bostad åt högst 2 familjer för permanentboende eller fritidshus och uthus. För dessa fall anser kommunen att lagstiftningen bör skärpas ytterligare och föreslår därför den påföljden att fastigheten efter åtal och dom härom skall övergå i kommunal ägo.

Nära nog samtliga remissinstanser påpekar betydelsen av att en omfattande och effektiv informationsverksamhet kommer till stånd innan den föreslagna lagstiftningen träder i kraft. Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att kommunen bör ombesörja sådan information, förslagsvis minst en gång årligen. Nacka kommun (majoriteten) anser att de centrala myndigheterna med hjälp av massmedia bör förmedla informationen.

Statens naturvårdsverk tar upp frågan om tillsynsverksamheten på byggnadslagstiftningens område. Även om tyngdpunkten i denna verksamhet måste ligga på det kommunala planet, anser naturvårdsverket att avsevärda tillsynsinsatser bör utföras även av länsstyrelserna. På dessa torde i betydande utsträckning få ankomma information, samordning m. m. Länsstyrelsernas betydelsefulla roll på området bör enligt verkets mening komma till uttryck bl. a. genom en skärpning av bestämmelserna i 7 § andra stycket BL om länsstyrelsens tillsyn. Bestämmelsen bör, t. ex. efter mönster av 3 § hälsovårds-

stadgan, kunna kompletteras med en klausul om att länsstyrelsen – när kunskaperhålles om missförhållande i vad gäller byggnadsverksamhet inom länet – skall tillse att tjänliga åtgärder vidtas till undanröjande därav.

I syfte att effektivisera verksamheten med byggnadsinspektion lägger *Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer* fram förslag om viss ändring av bestämmelserna i 61 § 5 mom. BS om ansvarig arbetsledare och 62 § BS om skyldighet att i vissa fall göra anmälan till byggnadsnämnden.

Bilaga 3

(De remitterade förslagen)

1 Förslag till**Lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.**

Härigenom föreskrives följande.

Inledande bestämmelser

1 § Överträder någon bestämmelse i byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) eller föreskrift som har meddelats med stöd av dessa författningar, gäller denna lag vid prövning av frågan om påföljd för överträdelsen.

2 § Har överträdelse som avses i 1 § skett, skall byggnadsnämnden pröva fråga om påföljd enligt denna lag. Vad gäller straff enligt 12 § och handräckning enligt 13 § avser prövningen frågan om anmälan till åtal eller ansökan om handräckning skall göras.

Förbud att fortsätta byggnadsarbete

3 § Byggnadsnämnden får förbjuda att byggnadsarbete fortsättes, om det är uppenbart att arbetet strider mot

1. byggnadsstadgan (1959:612),
2. fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, eller
3. förbud med stöd av byggnadslagen (1947:385) att företaga nybyggnad eller att riva byggnad.

Är det uppenbart att byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet fortsättes även om de förutsättningar som anges i första stycket ej föreligger.

Förbud enligt första eller andra stycket länder omedelbart till efterrättelse.

Avgifter

4 § Vidtager någon åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov enligt byggnadsstadgan (1959:612), utan sådant lov, utgår avgift (byggnadsavgift).

Fråga om byggnadsavgift prövas av byggnadsnämnden.

Byggnadsavgift utgår med belopp motsvarande fyra gånger den avgift som enligt i 8 § byggnadsstadgan avsedd taxa normalt skall erläggas, om byggnadslov till en motsvarande åtgärd beviljas, dock minst 500 kronor. Vid beräkning av avgift enligt nämnda taxa skall hänsyn ej tagas till sådan del av avgiften som belöper på upprättande av nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller på annan mätningsteknisk åtgärd.

5 § Byggnadsavgift utgår ej om

1. rättelse i det utförda företages innan fråga om påföljd för åtgärden upptages vid sammanträde med byggnadsnämnden eller

2. åtgärden avser rivning av byggnad och rivningen har

a) varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom,

b) företagits med stöd av lag eller annan författning eller

c) avsett byggnad som till väsentlig del har skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse.

6 § Särskild avgift utgår om någon i annat fall än som avses i 4 § första stycket

1. överträder förbud som har meddelats i byggnadslagen (1947:385) eller med stöd av denna,

2. underlåter att ställa sig till efterrättelse vad i byggnadsstadgan (1959:612) är föreskrivet om rätt att vidtaga åtgärd som omnämnes i stadgan eller

3. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som föreskrives i byggnadsstadgan eller att vid utförande av arbete följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter.

Fråga om särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Avgift enligt första stycket utgår med minst 200 och högst 500 kronor. Är överträdelsen eller underlåtenheten ringa, får byggnadsnämnden underlåta att påföra särskild avgift.

7 § I fall som avses i 4 § första stycket utgår förutom byggnadsavgift en tilläggsavgift om åtgärden innebär att

1. helt ny byggnad uppföres,

2. befintlig byggnad till- eller påbygges,

3. byggnad inredes helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd,

4. byggnad eller del av byggnad tages i anspråk för väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd eller som finnes angivet på godkänd ritning eller

5. byggnad rives.

Fråga om tilläggsavgift prövas av byggnadsnämnden.

8 § Tilläggsavgift enligt 7 § första stycket utgår ej om

1. åtgärden, i fall som avses i 7 § första stycket 2–5, omfattar utrymme som ej överstiger tre kvadratmeter,

2. handräckning som avses i 13 § meddelas till rättelse i det utförda,

3. föreläggande om rättelse enligt 15 § meddelas,

4. rättelse i det utförda företages innan fråga om tilläggsavgift har avgjorts genom beslut som har vunnit laga kraft eller

5. fall som avses i 5 § 2 föreligger.

9 § Tilläggsavgift bestämmes på grundval av den våningsyta som åtgärden kan beräknas ha omfattat. I fråga om åtgärd som avses i 7 § första stycket 2–5 skall vid beräkning av sådan yta frändragas tre kvadratmeter.

Tilläggsavgift utgår med 500 kronor för varje kvadratmeter av den yta som avses i första stycket.

10 § Byggnadsavgift och tilläggsavgift påföres den som vid den tidpunkt då byggnadsnämnden beslutar om avgift är ägare av den byggnad eller anläggning som har omfattats av åtgärden. Avser åtgärden rivning av byggnad, påföres avgiften den som var ägare av byggnaden när rivningen påbörjades. Är två eller flera ägare av byggnaden eller anläggningen, svarar de solidariskt för avgiften.

Särskild avgift påföres den som överträder förbud eller underlåter åtgärd som avses i 6 §.

11 § Avgift enligt denna lag får nedsättas eller efterges, om särskilda skäl föreligger.

Fråga om nedsättning eller eftergift som avses i första stycket prövas av länsstyrelsen efter besvär enligt 31 § över byggnadsnämndens beslut om avgift.

Utan hinder av andra stycket får länsstyrelsen efter särskild ansökan pröva fråga om eftergift av tilläggsavgift, om den åtgärd för vilken avgiften utgått har undanröjts på grund av bestämmelse i annan författning. Sådan ansökan skall göras inom en månad från det undanröjandet fullbordades. Ansökan som ej göres inom denna tid upptages ej till prövning.

Har ansökan enligt tredje stycket gjorts, får myndighet hos vilken fråga om indrivning av avgiften är anhängig förordna att verkställighet ej får äga rum.

Straff

12 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor som regeringen har meddelat med stöd av 136 a § sjunde stycket byggnadslagen (1947:385), så att allmän rätt kan kränkas, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Handräckning m. m.

13 § Överexekutor får meddela handräckning till rättelse i det utförda när fråga är om

1. åtgärd till vilken erfordrats byggnadslov enligt byggnadsstadgan (1959:612) och åtgärden har vidtagits utan sådant lov,

2. åtgärd som i annat fall har vidtagits i strid mot förbud som har meddelats i byggnadslagen (1947:385) eller med stöd av denna,

3. åtgärd som har vidtagits i strid mot godkända ritningar eller av bygg-

nadsnämnden meddelade eller eljest gällande föreskrifter,

4. underlåtenhet att efter föreläggande därom utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd som åligger någon enligt byggnadsstadgan samt

5. fall som avses i 12 §.

14 § Ansökan om handräckning får göras av byggnadsnämnden och, i fall som avses i 13 § 5, av allmän åklagare. Gör allmän åklagare ansökan och begär utmätningssmannen att kostnad för förrättning skall förskjutas, skall det ske av allmänna medel. I övrigt gäller i fråga om handräckning samma bestämmelser som för det i 191 § utsökningslagen (1877:31 s. 1) avsedda fallet.

Har byggnadslov söpts till den åtgärd som avses med handräckningen, får myndighet hos vilken frågan om handräckning är anhängig förordna att verkställighet ej skall äga rum.

15 § I fall som avses i 13 § 1–3 och 5 får byggnadsnämnden utan hinder av att handräckning kan meddelas förelägga ägaren av den fastighet, byggnad eller anläggning som är i fråga att inom viss tid vidtaga rättelse i det utförda. Efterkommer ägaren ej sådant föreläggande, får överexekutor meddela handräckning.

Inges ansökan om byggnadslov och beviljas lov efter det att föreläggande enligt första stycket har meddelats, är föreläggandet förfallet. Därvid gäller 7 och 8 §§ i tillämpliga delar.

16 § Underlåter någon att utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd, som åligger honom enligt byggnadsstadgan (1959:612) eller enligt beslut som har meddelats med stöd av stadgan, får byggnadsnämnden förelägga honom att inom viss tid vidtaga åtgärden.

17 § Förbud enligt 3 § samt föreläggande enligt 15 och 16 §§ får förenas med vite.

I föreläggande som avses i första stycket får byggnadsnämnden i stället för att sätta ut vite föreskriva att, om föreläggandet ej efterkommes, åtgärden kan verkställas genom nämndens försorg på den försumliges bekostnad.

Verkställighet som avses i andra stycket får genom byggnadsnämndens försorg ske utan föregående dom. Utmätningssman får lämna det biträde som behövs för att verkställigheten skall kunna genomföras.

18 § Framstår det i fall som avses i 13 § 1 som sannolikt att byggnadslov kan meddelas till åtgärden, skall byggnadsnämnden innan handräckning begäres eller föreläggande meddelas bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om sådant lov.

Inkommer ej ansökan som avses i första stycket inom föreskriven tid, får byggnadsnämnden utan hinder härav pröva fråga om byggnadslov till

åtgärden. Nämnden får därvid på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt företaga de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för prövningen av frågan om byggnadslov.

Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.

19 § Har föreläggande eller förbud enligt denna lag meddelats för någon i egenskap av fastighetsägare och övergår fastigheten till ny ägare, gäller föreläggandet eller förbudet mot denne.

Första stycket gäller ej i fråga om utsatt vite. Byggnadsnämnden får dock sätta ut vite för den nye ägaren.

Första och andra styckena äger motsvarande tillämpning, när föreläggande eller förbud har meddelats för någon i egenskap av tomträtthavare eller ägare av byggnad på mark som är upplåten med annan nyttjanderätt än tomträtt.

Anteckning i fastighetsboken m. m.

20 § Beslut i fråga om föreläggande eller förbud som avses i 19 § skall genast sändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.

21 § Har anteckning om föreläggande gjorts enligt 20 § och efterkommes eller förfaller föreläggandet, skall byggnadsnämnden genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Detsamma gäller när anledning saknas att vidmakthålla förbud som har antecknats på motsvarande sätt.

22 § Gör ej byggnadsnämnden anmälan i fall som avses i 21 §, skall länsstyrelsen på ansökan av byggnadens ägare göra sådan anmälan.

Återkrav m. m.

23 § Överlåtes egendom, på vilken har utförts åtgärd som avses i 4 § första stycket, mot vederlag och påföres förvärvaren på grund av åtgärden byggnadsavgift eller sådan avgift och tilläggsavgift, får han kräva åter av överlåtaren vad han betalar i avgift, om ej överlåtaren vid överlåtelsen upplyst honom om åtgärden eller han annars känt till eller bort känna till denna.

Första stycket om rätt till återkrav äger motsvarande tillämpning på den som har utgivit betalning på grund av sådant återkrav.

Talan om återkrav skall väckas vid domstol senast inom ett år från det avgift betalades eller, i fall som avses i andra stycket, inom ett år från det betalning på grund av återkravet gjordes. Väckes ej talan inom nämnda tid är rätten till talan förlorad.

Talan enligt första eller andra stycket utgör ej hinder mot att annan talan med anledning av förvärvet av egendomen upptages till prövning.

24 § Överlättes egendom, på vilken har utförts åtgärd som avses i 4 § första stycket, mot vederlag och skall rättelse i det utförda vidtagas på grund av beslut enligt denna lag, äger 4 kap. 12 § jordabalken motsvarande tillämpning, om ej överlåtaren vid överlåtelsen upplyst om åtgärden eller förväraren annars känt till eller bort känna till denna.

Övriga bestämmelser

25 § Byggnadsnämnden eller befattningshavare hos nämnden har rätt att få tillträde till fastighet, byggnad och annan anläggning i den mån det är nödvändigt för att genom besiktning förbereda prövning av fråga enligt denna lag. Utmättningsman får lämna det biträde som behövs för att tillträdelserätten skall kunna utövas.

26 § Byggnadsavgift enligt 4 § tillfaller kommunen. Övriga avgifter enligt denna lag tillfaller staten.

27 § Har när fråga om påföljd för åtgärd upptages vid sammanträde med byggnadsnämnden mer än tio år förflutit från det åtgärden påbörjades, får ej byggnadsavgift eller tilläggsavgift påföras eller handräckning enligt 13 § 1–3 eller 5 eller föreläggande enligt 15 § första stycket beslutas.

Första stycket äger motsvarande tillämpning i fråga om påföljd för överträdelse eller underlåtenhet som avses i 6 § första stycket. Därvid skall dock i stället för tio år gälla en tid av tre år räknat från det överträdelsen eller underlåtenheten började.

28 § Avgift enligt denna lag skall betalas till utmättningsmannen i den ort där den betalningsskyldige är bosatt inom två månader från det beslutet om avgift har vunnit laga kraft. Erinran om detta skall tas in i beslutet.

Beslut skall sändas till utmättningsman som avses i första stycket när det har vunnit laga kraft.

29 § Betalas ej avgift inom den tid som avses i 28 § första stycket, får avgiften jämte restavgift, beräknad enligt vad som sägs i 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), indrivnas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

Vid fördelning mellan staten och kommunen av medel som har influtit skall medel i första hand avsättas för kommunens fordran.

30 § Vite som har förelagts med stöd av denna lag får ej förvandlas.

31 § Talan mot beslut av byggnadsnämnden i fråga som avses i denna lag föres hos länsstyrelsen genom besvär.

Talan mot länsstyrelsens beslut i besvärsmål enligt första stycket samt

i fråga som avses i 11 § tredje stycket och 22 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Besvärsmål angående föreläggande enligt 15 § första stycket eller förbud enligt 3 § första eller andra stycket skall handläggas med förtur.

32 § Den som innehar egendom på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon anses vid tillämpningen av 10 § första stycket samt 15 och 18 §§ denna lag som egendomens ägare.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976.

2. Bestämmelserna i 2, 4, 5, 7–11 och 26 §§, bestämmelserna i 27 §, såvitt avser avgifter, samt bestämmelserna i 28 och 29 §§ tillämpas endast i fråga om åtgärd som har påbörjats efter ikraftträdandet.

3. Bestämmelserna i 6 och 12 §§ får tillämpas endast i fråga om överträdelse som har begåtts efter ikraftträdandet.

4. Bestämmelserna i 23 och 24 §§ får tillämpas endast i fråga om överlåtelse som har ägt rum efter ikraftträdandet.

5. Den som innehar egendom under ständig besittningsrätt eller med fideikommissrätt skall vid tillämpningen av 10 § första stycket samt 15 och 18 §§ anses som egendomens ägare.

2 Förslag till

Lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)

Härigenom föreskrives i fråga om byggnadslagen (1947:385)¹

dels att 148 § skall upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 147 § och 147 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Elfte avd. Om ansvar, handräckning och fullföljd av talan m. m.

Föreslagen lydelse

Elfte avd. Om påföljder, fullföljd av talan m. m.

147 §²

Den som företager nybyggnad eller annan åtgärd i strid mot förbud som meddelats i denna lag eller med stöd av lagen dömes till böter. Äro omständigheterna synnerligen försvårande, må till fängelse i högst sex månader dömas.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter villkor som regeringen meddelat med stöd av 136 a § sjunde stycket, så att allmän rätt kan kränkas, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Bestämmelser om påföljd för överträdelse av denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen finns i lagen (1976:000) om påföljder vid olovligt byggande m. m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976. Äldre bestämmelser om straff skall dock tillämpas i fråga om gärning som har företagits före ikraftträdandet.

¹ Lagen omtryckt 1972:775.

² Senaste lydelse 1975:459.

3 Förslag till

Lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)

Härigenom föreskrives i fråga om byggnadsstadgan (1959:612)¹

dels att 69 och 70 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 55 § 1 mom., 58 § 2 mom., rubriken närmast före 68 §, 68 § och 71 § 2 mom. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

55 §

1 mom.² Ansökan om byggnadslov göres skriftligen hos byggnadsnämnden.

1 mom. Ansökan om byggnadslov göres skriftligen hos byggnadsnämnden. *Bestämmelser om prövning av fråga om byggnadslov utan ansökan finns i lagen (1976:000) om påföljder vid olovligt byggande m. m.*

Vid ansökan om byggnadslov för uppförande av nybyggnad eller tillbyggnad av förut befintlig byggnad skola fogas situationsplan över tomten, utvisande befintliga byggnaders och tillämnad byggnads läge, samt ritningar rörande företaget med erforderlig beskrivning. Avser ansökningen byggnad som inrymmer bostadslägenhet, skall situationsplanen dessutom visa utrymmen för lek och utevistelse, parkering samt tillfartsvägar för biltrafik. Inom område, varest byggnadsnämnden tillhandahåller nybyggnadskarta, skall situationsplanen vara grundad å sådan karta. Där ej särskilda omständigheter föranleda annat, skola situationsplan och ritningar ingivas i tre exemplar.

Vid ansökan om byggnadslov för annan åtgärd än nu sagts skola fogas erforderliga ritningar och beskrivningar.

58 §

2 mom. Vid byggnadslov för nybyggnad må, om byggnadsnämnden finner det nödigt och sökanden skriftligen samtyckt därtill, fogas villkor att annan byggnad å tomten skall rivas, ombyggas eller ändras. I beslutet skall angivas viss tid för villkorets fullgörande.

Byggnadslov, som avser uppsättande eller väsentlig ändring av skylt eller ljusanordning må, när särskilda skäl därtill äro, begränsas att avse rätt att bibehålla skylten eller anordningen viss tid. Byggnadsnämnden äger på ansökan medgiva förlängning av tiden.

Meddelas byggnadslov till åtgärd som redan har utförts, må som villkor

¹ Stadgan omtryckt 1972:776.

² Senaste lydelse 1975:817.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

för sådant lov föreskrivas skyldighet att vidtaga de ändringar i det utförda som befinnas nödvändiga. I beslutet skall angivas viss tid för villkorets fullgörande.

6 kap. Om ansvar, vitesföreläggande m. m.

6 kap. Om påföljder

68 §

Strider påbörjat byggnadsarbete uppenbarligen mot denna stadga eller mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, äger byggnadsnämnden förbjuda arbetets fortsättande.

Bestämmelser om påföljd för överträdelse av denna stadga eller av föreskrift som har meddelats med stöd av stadgan finns i lagen (1976:000) om påföljder vid olovligt byggande m. m.

Är uppenbart att påbörjat byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda arbetets fortsättande, även om de i första stycket angivna förutsättningarna icke äro för handen.

71 §

2 mom. Talan mot länsstyrelses beslut i byggnadslovsärende som enbart rör tillämpning av 29 § första stycket 1), så ock talan mot länsstyrelses beslut enligt 54 § 1 mom. sista stycket eller 66 § eller i annat ärende som avses i 67 § än sådant som rör ansökan hos länsstyrelsen eller byggnadsnämnd om medgivande som avses 1 mom. första stycket sista punkten av paragrafen föres hos regeringen genom besvär.

Mot annat beslut av länsstyrelse i ärende som avses i 5 kap. och mot länsstyrelses beslut om förbud eller föreläggande enligt 6 kap. föres talan hos kammarrätten genom besvär.

Mot annat beslut av länsstyrelse i ärende som avses i 5 kap. föres talan hos kammarrätten genom besvär.

I övrigt föres talan mot länsstyrelses beslut enligt denna stadga hos regeringen genom besvär.

Innefattar länsstyrelsens beslut prövning icke blott av fråga som avses i andra stycket utan även av fråga som enligt byggnadslagen eller denna stadga skall avgöras av regeringen, skola besvär över sådant beslut anföras hos kammarrätten.

Talan mot statens planverks beslut enligt 61 § 2 eller 5 mom. föres hos

kammarrätten genom besvär. Mot annat beslut av planverket enligt denna stadga föres talan hos regeringen genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976. Äldre bestämmelser om straff skall dock tillämpas i fråga om gärning som har företagits före ikraftträdandet.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1976-02-10

Närvarande: justitierådet Gyllensvärd, regeringsrådet Nordlund, justitierådet Ulveson, justitierådet Erik Nyman.

Enligt lagrådet den 22 januari tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 11 december 1975 har regeringen på hemställan av statsrådet Carlsson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.,
2. lag om ändring i byggnadslagen (1947:385),
3. lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612).

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Lars Uno Didón.

Förslagen föranleder följande yttranden inom lagrådet.

Inledning

Lagrådet:

1. Allmänna synpunkter

Syftet med den reform som nu föreslås är att åstadkomma effektivare medel att upprätthålla efterlevnaden av byggnadsförfattningarna. Enligt en allmänt utbredd uppfattning finns för närvarande inte tillräckliga möjligheter att ingripa mot det olovliga byggande som otvivelaktigt förekommer i stor utsträckning, och det råder knappast några delade meningar om att åtgärder behöver vidtagas för att få till stånd en bättre ordning. Sådana åtgärder är angelägna inte minst med hänsyn till den betydelse som man numera tillmäter frågorna om en ändamålsenlig markanvändning och samhällets kontroll över bebyggelseutvecklingen.

Såsom framgår av den till grund för remissen liggande departementspromemorian har flera olika omständigheter medverkat till att tillsynen över byggnadsverksamheten inte har fungerat tillfredsställande. Brister i själva sanktionssystemet har med all säkerhet spelat en inte oväsentlig roll, men lika uppenbart torde vara att även andra faktorer har haft stor betydelse. Särskilt må nämnas att, enligt vad som ibland har gjorts gällande, byggnadsnämnderna på en del håll saknat tillräckliga resurser att utöva den kontroll som erfordrats eller kanske ej ens alltid har haft den rätta förståelsen för behovet av att med kraft ingripa mot överträdelser. Det kan vidare ifrågasättas, om inte byggnadslagstiftningen med dess detaljerade och svår-

överskådliga regler om bl. a. byggnadslovsgivningen inte sällan har bidragit till att de byggande gjort sig skyldiga till överträdelser.

Även om behovet av en reformering av sanktionssystemet får anses tillräckligt dokumenterat och en närmare utredning om förekomsten av den olovliga byggnadsverksamheten inte synes nödvändig för att motivera en särskild lagstiftning av det slag som nu föreslås, hade det varit önskvärt, om arten och omfattningen av de överträdelser som har förekommit blivit bättre belysta och viss utredning förebragts rörande de ingripanden som skett enligt gällande ordning och framför allt rörande anledningen till att ingripanden inte förekommit i andra fall av överträdelser. Undersökningar av sådant slag skulle ha gett ett säkrare underlag för uppbyggnaden av ett nytt påföljdssystem. Nu riskeras att lagstiftningen inte får den mest ändamålsenliga inriktningen och utformningen.

För att den föreslagna reformen skall få den effekt som man väntar sig fordras en upprustning av byggnadsnämnderna så att de nöjaktigt kan fullgöra de nya och säkerligen ganska betungande uppgifter som nu skall läggas på dem. Beträffande betydelsen av den föreslagna lagen kan ytterligare nämnas, att möjligheterna att komma till rätta med det olovliga byggandet torde försvåras så länge byggnadsförfattningarna i övrigt får bestå med oförändrat innehåll.

Innan lagrådet går in på en närmare bedömning av de föreliggande lagförslagen, vill lagrådet något beröra en terminologisk fråga. I remissen användes uttrycket påföljd i en vidsträckt bemärkelse; det avser inte bara sådana sanktioner som avgifter och straff utan också av byggnadsnämnd meddelade förbud samt handräckningsåtgärder och verkställighetsförelägganden. Lagrådet finner det främmande för vanligt språkbruk att beteckna alla dessa former av ingripanden som påföljder och anser för sin del, att det skulle vara en fördel om termen påföljd reserveras för sanktionerna avgifter och straff. Även med denna begränsning får termen en innebörd som ej helt överensstämmer med det straffrättsliga påföljdsbegreppet. Detta synes emellertid inte behöva medföra någon olägenhet av betydelse.

Som redan har antytts innehåller det nu föreslagna sanktionssystemet inte endast påföljdsregler som i första hand syftar till att förmå den enskilde att rätta sig efter gällande byggnadsföreskrifter utan även regler som ger myndigheterna befogenhet att få olovligt utförda åtgärder undanröjda eller på annat sätt rättade. Beträffande detta senare slag av regler är att märka att de visserligen primärt har till syfte att framtvinga ett återställande av läget sådant det var före den ifrågavarande åtgärden men att de, om de är ändamålsenligt utformade och tillämpas konsekvent, kan ha en mycket starkt avhållande effekt. Deras betydelse framhävs även av att de riktas just mot de fall där ett byggande skett i strid mot byggnadslagstiftningens materiella innehåll. De bör därför i preventionsavseende anses ha väl så stor betydelse som de egentliga påföljdsreglerna. Hur härmed än förhåller sig är det för samhället av största vikt att rättelse av en olovligt genomförd

byggnadsåtgärd kan komma till stånd och att de tillämpande myndigheterna regelmässigt framtvingar rättelse utom i fall, där åtgärden vid prövning i efterhand anses böra godtagas. De genom remissen nu föreslagna reglerna om ingripanden för att åstadkomma rättelse innebär enligt lagrådets mening en betydande och i hög grad önskvärd förbättring av rättelsemöjligheterna.

2. Frågan om lämpligheten av ett avgiftssystem

Tanken att ersätta nu gällande straffbestämmelser med ett system av administrativa avgifter är den del av förslaget som särskilt tilldrar sig intresse. I detta avseende innebär remissen att en helt ny ordning skall införas på förevarande område. Att utnyttja avgifter av skilda slag i stället för eller vid sidan av ordinära straffrättsliga påföljder för att motverka lagöverträdelse är inte någon nyhet i vårt land, men hittills har detta praktiserats i endast obetydlig omfattning. Som exempel har i förevarande ärende anförts skattetilläggen enligt taxeringslagen samt överlastavgifterna, som fordonsägare kan bli skyldiga att utge. Här kan hänvisas även till parkeringsboten, som inte kan räknas till bötespåföljderna utan är en sanktion riktad mot en oidentifierad fordonsförare. Vidare kan nämnas, att på senare tid har som ett led i lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder införts ett system med s. k. varselavgifter. Efter prövning av domstol kan sådan avgift, beräknad efter noggrant angivna normer, tas ut av arbetsgivare, som har åsidosatt lagstadgad skyldighet att varsla om driftsinskränkning.

Den nu föreslagna ordningen med avgifter som reaktion mot överträdelse av byggnadsförfattningarna skiljer sig på olika sätt från de lösningar med sanktionsavgifter som hittills har tillämpats och måste betraktas som en tämligen djärv nydaning. Detta är inte i och för sig något negativt. Särskilt när fråga är om ett sanktionssystem är det emellertid angeläget att man inte utan vägande skäl gör avsteg från vedertagna principer till skydd för rättssäkerheten. Viss återhållsamhet när det gäller att införa nyheter av nu ifrågavarande slag är också motiverad med hänsyn till att frågan om en reformering av det ekonomiska sanktionssystemet inom straffrätten för närvarande är föremål för särskild utredning (se 1974 års riksdagsberättelse Ju 53). Ett naturligt krav vid införandet av ett helt nytt sanktionssystem är i övrigt att detta i olika hänseenden är utformat så att det kan ge de resultat som eftersträvas.

I de fall där en ordning med avgifter som alternativ till straff hittills har genomförts har strävan i första hand varit att finna en ersättning för böter. När fråga är om allvarliga lagöverträdelse, har det inte ansetts komma i fråga att låta avgifter helt ersätta ordinära straffpåföljder. Såvitt framgår av det remissyttrande brottsförbyggande rådet har avgivit över departementspromemorian synes också de strävanden inom kriminalpolitiken som går ut på att begränsa straffrättens roll vara inriktade just på vad man kallar "mindre regelöverträdelse". En liknande inställning kommer till uttryck

i det av nordiska straffrättskommittén avgivna betänkandet NU 1975:5.

Att avgiftspåföljder ansetts böra i allmänhet komma i fråga endast vid mera bagatellartad brottslighet torde hänga samman med att i de fall, då frihetsberövande påföljd kan komma under övervägande, fråga som regel är om lagöverträdelse vid vilka det finns behov av att utnyttja straffets moralbildande effekt, medan detta behov inte gör sig gällande på samma sätt vid överträdelse för vilka böter är den naturliga påföljden. En vidgad användning av avgiftssanktioner kan komma att uppfattas som en markering av hur de överträdelse som avses bör bedömas.

Begränsningen av avgiftssanktionerna till mindre allvarlig brottslighet bör även ses mot bakgrunden av att för tillämpning av straff i princip krävs att hänsyn tas till flera olika faktorer såsom den misstänktes skuld och lagöverträdelsens svårighetsgrad. Såvitt gäller böter tillkommer att lagöverträdarens ekonomiska förhållanden vanligen måste beaktas. Grundsatsen att ingen skall kunna dömas påföljd för en gärning, om han inte kan göras ansvarig för denna, bygger på rättvisekrav och har stark förankring i det allmänna rättsmedvetandet. I vidare mening innefattas däri också krav på en erforderlig nyansering vid bedömningen i det enskilda fallet. Att påföljden för en viss gärning i princip skall drabba lagöverträdare lika och att därför vid bestämmande av en ekonomisk påföljd hänsyn skall tas till den enskildes betalningsförmåga tillhör på motsvarande sätt grunderna för det straffrättsliga påföljdssystemet.

Nu angivna hänsynstaganden ställer av naturliga skäl särskilda krav på den utredning som skall ligga till grund för bedömningen. En väsentlig fördel som man vill vinna med ett avgiftssystem är att det kan tillämpas utan att hänsynstaganden av nyssnämnt slag behöver göras. Vid utredningen i det särskilda fallet bör i allmänhet andra omständigheter inte behöva klarläggas än som erfordras för att man skall kunna slå fast att en överträdelse objektivt sett har ägt rum. Detta måste rimligen medföra att möjligheterna att tillämpa ett avgiftssystem blir begränsade. Man bör sålunda inte medge ett summariskt förfarande, när fråga är om allvarigare överträdelse, för vilka en verkligt kännbar påföljd bör utmätas. Att rent schablonmässigt – och alltså utan iakttagande av normer som utbildats på det straffrättsliga området och om vilkas värde inte torde råda några delade meningar – ålägga mycket höga avgifter bör sålunda inte tillåtas, om det inte med hänsyn till sättet för avgifternas bestämmande ändock kan accepteras, t. ex. när avgiften sätts i direkt relation till den vinning som lagöverträdelsen har medfört eller kunnat medföra. För att ett system med avgifter bestämda på detta sätt skall kunna tillämpas måste åt den beslutande myndigheten anföras att företa en närmare prövning om och i vilken utsträckning överträdelsen har varit ägnad att i det särskilda fallet medföra vinning. På speciella områden torde dock förekomsten och storleken av vinningen framträda så klart att ett rent schablonmässigt förfarande är möjligt.

Med hänsyn till vad som nu sagts kan det ifrågasättas, om det remitterade förslaget innefattar en i alla avseenden ändamålsenlig och godtagbar lösning. Sålunda är det diskutabelt, om de överträdelse som byggnads- och tilläggsavgifterna riktar sig mot är sådana att uttagande enbart av avgifter är en lämplig sanktion. Hithörande fall innefattar nämligen inte bara enkla försummelser utan också sådana handlingar med uppsåt att kringgå lagstiftningen som det finns all anledning att med kraft ingripa mot. Såsom ett avsteg från hittills upprätthållna principer får vidare betecknas det förhållandet att avgifterna skall kunna påföras annan än den till vilken överträdelsen på ett naturligt sätt kan hänföras. Lagrådet kommer att i det följande närmare beröra frågan om detta avsteg men vill redan här framhålla det otillfredsställande i att på grund av avgiftssystemets konstruktion i denna del den som har begått en lagöverträdelse och kanske till och med en allvarlig sådan kan komma att gå helt fri från påföljd.

Som skäl för införande av förslagets avgiftssystem anför i huvudsak att nuvarande bestämmelser om böter och – i grova fall – fängelse är otillräckliga, att erforderliga straffskärpningar skulle vara olämpliga från kriminalpolitisk synpunkt och att de föreslagna administrativa sanktionerna måste antas vara vida överlägsna de nuvarande straffrättsliga påföljderna som medel att komma till rätta med det olovliga byggandet. De närmare överväganden på vilka denna uppfattning grundas har inte redovisats. Visserligen förhåller det sig otvivelaktigt så att en övergång till sanktioner med enbart administrativa avgifter erbjuder bestämda fördelar beträffande ett stort antal överträdelse på ifrågavarande område. Snabbare och effektivare ingripanden blir därigenom ofta möjliga. Detta är av värde inte bara i repressivt hänseende utan också med hänsyn till kostnaderna för förfarandet. Såvitt gäller den grövre brottslighet som också förekommer på området, fastän kanske inte så ofta, synes förslaget emellertid innebära en inte obetydlig försämring av möjligheterna att ingripa med adekvata påföljder. Att här endast tillämpa administrativa avgifter kan, även om avgifterna i vissa fall uppgår till mycket höga belopp, inte anses tillräckligt. Detta gäller även bortsett från det förhållandet att avgiftsplikten i vissa lägen inte kommer att alls drabba den verkligt skyldige. Att behandla kvalificerade lagöverträdelse på nu angivet sätt måste te sig stötande och kan få menliga konsekvenser, när det gäller att i den allmänna uppfattningen inskräpa betydelsen av att byggnadsförfattningarna efterlevs.

Till det sagda kan fogas den anmärkningen att det föreslagna systemet med administrativa avgifter lider av den bristen att man inte kommer att ha tillgång till de inom straffprocessen förekommande säkerhetsåtgärderna kvarstad och skingringsförbud. Det kommer sålunda inte att finnas några möjligheter att hindra den betalningsskyldige att dra sig undan betalningen genom att överlåta egendom eller vidtaga andra sådana transaktioner. Lika väl som hänsynslösa lagöverträdare nu genom transaktioner av detta slag försöker skydda sig mot rättelseåtgärder kommer de med all sannolikhet

att försöka skydda sig mot att behöva betala avgifter. Riskerna för detta kan väntas bli särskilt stora, om man inför sådana verkligt betydande avgifter som tilläggsavgifterna.

3. Närmare om de föreslagna avgifterna

Vad först beträffar byggnadsavgiften delar lagrådet uppfattningen, att redan det förhållandet att åtgärd som krävt byggnadslov här vidtagits utan sådant lov bör föranleda påföljd. Föreskrifterna om skyldighet att söka byggnadslov innan marken bebyggs eller byggnad ändras eller används för nytt ändamål syftar nämligen till att säkerställa att tillbörlig hänsyn tas till miljön och till kraven på säkerhet, sundhet, ändamålsenlighet och trevnad. Om byggnadslovskrävande åtgärd vidtas utan lov, kan överträdelsen visserligen i många fall enbart innebära att den byggande inte på förhand försäkrat sig om byggnadslov till en som det senare visar sig fullt acceptabel byggnadsåtgärd. Dessa fall kan betecknas som rena ordningsförseelser. I andra fall kan den vidtagna åtgärden vara sådan att den inte skulle ha godkänts vid en förhandsprövning men av olika skäl, t. ex. hänsyn till samhällsekonomiska och sociala intressen, måste accepteras i efterhand. Men det förekommer också åtgärder, där det utförda står i klar strid mot gällande planer eller byggnadsförbud eller mot särskilda säkerhetsföreskrifter och sålunda är helt oacceptabelt. I en del av dessa fall kan det vara fråga om en kränkning av betydande allmänt intresse. Dessa senare fall är alltså av annan karaktär än som vanligen hänförs till ordningsförseelser. Lagrådet har i princip intet att erinra mot ett sanktionssystem som innebär, att allt olovligt byggande drabbas av en schablonmässigt bestämd avgift, benämnd byggnadsavgift. Emellertid måste krävas att vid sidan av sådan avgift annan påföljd tillämpas, när fråga är om allvarigare överträdelser. Till utformningen av påföljdssystemet i den delen återkommer lagrådet i det följande.

Det kan ifrågasättas, om byggnadsavgift inte också borde utgå när någon visserligen fått byggnadslov till viss åtgärd men inte har rättat sig efter de villkor som gällde för lovet. Vid stora avvikelser, såsom när en helt annan typ av byggnad uppförts än lovet avsåg, bör handlandet kunna hänföras till olovligt byggande. I många fall blir det emellertid fråga om mindre avvikelser, ofta så obetydliga att det inte vore rimligt att som sanktion ta ut en avgift av den storlek som byggnadsavgiften bör ha. Man skulle å andra sidan införa ett element av skönsmässighet i avgiftssystemet, om avvikelsernas betydelse skulle få bli avgörande för om byggnadsavgift skall utgå eller ej. Vad som sagts nu föranleder att åsidosättande av villkor för byggnadslov inte bör utgöra grund för uttagande av byggnadsavgift.

I princip bör byggnadsavgift utgå så snart en byggnadslovskrävande åtgärd har vidtagits utan lov. Hänsyn bör sålunda inte tas till uppsåt eller graden av vårdslöshet hos den som åsidosatt kravet på byggnadslov. Att bygg-

nadslov senare meddelas eller föreläggande eller handräckning tillgrips för att få det utförda rättat bör inte heller få inverka på avgiftens uttagande. Det kan till och med sättas i fråga, om man skall kunna undgå byggnadsavgift genom frivillig rättelse. Även om en olovligt uppförd byggnad rivs, kan det ibland vara omöjligt att återställa miljön i ursprungligt skick. Det allmänna intresset kan just ha varit knutet till att området bevarades orört. Sådana fall får dock antas höra till undantagen. I regel torde vid frivillig rättelse det allmänna intresset bli tillgodosett. Med hänsyn härtill och för att inte hämma frivilliga åtgärder i detta syfte bör man avstå från att ta ut byggnadsavgift i sådana fall.

När det gäller byggnadsavgiftens storlek i det enskilda fallet bör tillses, att avgiften blir tillräckligt hög för att motverka olovligt byggande men inte högre än att den ter sig rimlig även vid oavsiktlig överträdelse. Vidare bör beaktas, att byggnadsavgiften i allmänhet kommer att utgöra den enda påföljden för olovliga åtgärder av högst skilda slag, från uppförande av omfattande bebyggelse till uppsättande av en skylt. Avgiften måste därför kunna variera inom vida gränser. Samtidigt måste dock avgiften vara tämligen lätt att bestämma och så normerad att den kan förutses av den avgiftsskyldige. Enligt lagrådets mening får förslaget att byggnadsavgiften skall utgå med belopp som motsvarar fyra gånger byggnadslovsavgiften vid en motsvarande åtgärd, dock med minst 500 kronor, anses uppfylla dessa krav. En svaghet är onekligen, att taxan för byggnadslovsavgift bestäms av varje kommun för sig och att det inte ens är nödvändigt att kommunen antar sådan taxa. Ett allvarligt åsidosättande av kravet på byggnadslov kan alltså teoretiskt medföra byggnadsavgift som i en kommun uppgår till flera tusen kronor men i en annan kommun stannar vid 500 kronor. Anledning finns emellertid att förvänta att kommunerna i allmänhet kommer att fastställa taxa för byggnadslovsavgift med ledning av det normalförslag som har utarbetats av Svenska kommunförbundet och statens planverk. Därmed minskar risken för mera betydande skillnader mellan kommunerna i fråga om byggnadsavgift vid samma slags olovliga åtgärd. Med hänsyn härtill och till de förtjänster förslaget i denna del i övrigt har anser lagrådet att det kan tillstyrkas.

Mot den föreslagna tilläggsavgiften kan däremot riktas flera allvarliga invändningar.

Det kan till en början starkt ifrågasättas, om den verkligen kommer att utgöra ett ändamålsenligt och verksamt medel att motverka just den form av olovligt byggande som det från allmän synpunkt sett är mest angeläget att förhindra, nämligen byggande i strid mot de materiella byggnadsföreskrifterna. Vad som olovligen utförts i dessa fall skall som allmän regel inte få stå kvar, och byggnadsnämnderna har att noga övervaka att rättelse kommer till stånd. Sker rättelse, skall emellertid i princip någon tilläggsavgift inte utgå. Denna avgift kommer följaktligen i huvudsak bara att drabba sådant byggande som vid prövning i efterhand anses kunna godtas. Men

som tidigare anförts innebär överträdelsen i dessa fall många gånger endast den ordningsförseelsen, att den byggande inte på förhand har försäkrat sig om byggnadlov till en fullt acceptabel byggnadsåtgärd. Tilläggsavgiften, som kan uppgå till mycket högt belopp, står i dessa fall inte i rimligt förhållande till den underlåtenhet som den byggande har gjort sig skyldig till.

När det olovligt utförda inte i efterhand accepteras utan måste undanröjas, drabbas den byggande ofta av en kännbar ekonomisk förlust. Denna kan tillsammans med byggnadsavgiften i allmänhet anses utgöra en tillräcklig sanktion. Innebär åtgärden kränkning av mera betydande allmänt intresse och har den företagits uppsåtligen eller av grov vårdslöshet, bör dock samhällets ogillande komma till uttryck i en särskild påföljd vid sidan av byggnadsavgiften. Behovet av att kunna tillämpa en sådan påföljd framstår särskilt klart med tanke på det fallet, att någon har haft betydande ekonomisk fördel av sitt olagliga förfarande men han vid den tidpunkt när en rättelse blir aktuell inte har så stort intresse av att fortsättningsvis kunna utnyttja vad han utan tillstånd har genomfört eller av annan orsak inte drabbas särskilt hårt av en rättelseåtgärd. Denna situation kan t. ex. föreligga, när byggnad har tagits i anspråk för otillåtet ändamål. Med hänsyn till de angivna speciella kriterierna för den påföljd som bör förekomma vid sidan av byggnadsavgiften kan påföljden inte utgöras av en schablonmässigt bestämd avgift.

Mot bakgrund av det sagda får lagrådet föreslå att tilläggsavgiften utgår ur det nya sanktionssystemet. Som ytterligare skäl för denna ståndpunkt kan åberopas vad lagrådet anför i det följande under punkt 5 beträffande beslutsmyndigheten. I stället för att tillämpa en ordning med tilläggsavgift bör man vid fall av olovligt byggande, som sker uppsåtligen eller av grov oaksamhet och innebär kränkning av mera betydande allmänt intresse, kunna ingripa mot den skyldige på samma sätt som vid andra svåra lagöverträdelser. Han bör alltså ådömas straff av allmän domstol. För att sanktionen skall bli tillräckligt effektiv bör domstolen vid sidan av straffet kunna döma ut en straffavgift. Till frågan om straff och straffavgift återkommer lagrådet under punkt 6.

Vad slutligen angår förslaget om särskild avgift innebär det, såsom också föredragande statsrådet påpekar, en viss avvikelse från principen att administrativa avgifter bör bestämmas utan skönsmässiga inslag. Med hänsyn till de omständigheter som åberopas till stöd för förslaget bör avsteget emellertid kunna godtas, och lagrådet finner inte heller i övrigt anledning till någon väsentlig erinran mot konstruktionen av den särskilda avgiften.

4. Valet av subjekt för byggnads- och tilläggsavgifterna

Enligt remissen skall den som vid tiden för avgiftsprövningen är ägare av den byggnad eller anläggning som berörs av en olovlig byggnadsåtgärd alltid påföras de byggnads- och tilläggsavgifter som kommer i fråga. Förslaget

innebär således, att avgiftsskyldigheten bestäms utan hänsyn till om den som drabbas har gjort sig skyldig till den lagöverträdelse det är fråga om och alltså utan hinder av att annan, vanligen då en förutvarande ägare, mycket väl kan vara den egentlige lagöverträdaren. Detta att avgiften kan drabba någon som inte har utfört eller haft något som helst att skaffa med den olovliga byggnadsåtgärden eller haft möjlighet att avvärja den olaglighet som förekommit innebär en betänkelig nyhet på sanktionsområdet och kan svårligen accepteras.

Ett avsteg som nu sagts från vad som eljest har ansetts böra upprätthållas beträffande påföljdssanktioner kan inte nöjaktigt motiveras med att en ny ägare får kräva åter av föregående ägare vad han kan ha tvingats att erlägga i avgifter. Sådan återkravs rätt kan många gånger vara helt illusorisk. Just i de mest kvalificerade fallen, där den tidigare ägaren har gjort sig skyldig till en medveten överträdelse av reglerna om byggnadslov och han kanske med god förtjänst har avhänt sig den ifrågavarande egendomen, är det väl tänkbart att han ordnar sina ekonomiska förhållanden så att en återkravs rätt blir värdelös. Också i andra fall blir möjligheterna att få ersättning för utgivna avgifter emellertid helt beroende av den förre ägarens betalningsförmåga vid den tid då kravet kan göras gällande.

Att lägga avgiftsskyldigheten på den nye ägaren under hänvisning till att den, som sålunda drabbas av avgift på grund av annans tidigare lagöverträdelse, kan sägas ha handlat oförsiktigt vid sitt förvärv och därför bör få stå sitt kast är inte godtagbart. Möjligen skulle denna motivering kunna åberopas, om den nye ägarens ansvar begränsades till vissa bestämda typer av äganderättsförvärv, t. ex. köp och vissa andra överlåtelser, beträffande vilka man kan räkna med att förvärvaren regelmässigt har möjlighet att kontrollera om olovlig byggnadsverksamhet tidigare har förekommit. Enligt förslaget skall någon sådan begränsning inte gälla, utan principen om den nye ägarens betalningsansvar för avgifter skall tillämpas generellt vid alla slags förvärv, vilket kan medföra högst otillfredsställande verkningar i en del fall. Förslaget torde vidare ge upphov till svårlösta problem med tanke på villkorliga överlåtelser, beträffande vilka det vid tiden för avgiftsskyldighetens bestämmande inte kan avgöras om en slutlig överlåtelse har kommit till stånd. Denna fråga får övervägas närmare, om den föreslagna lösningen skall genomföras. Det fallet måste likaså uppmärksammas att efter avgiftens fastställande överlåtelsen går åter eller förklaras ogiltig.

Här kan vidare påpekas att, om avsikten är att låta den nye ägaren svara för avgift av det skälet att han har gjort sig skyldig till viss uraktlåtenhet vid sitt förvärv, grunderna för avgiftens bestämmande bör utformas med hänsyn till svårhetsgraden av en sådan försummelse. Enbart omfattningen och karaktären av den ursprungliga överträdelsen bör i varje fall inte såsom enligt remissen få vara avgörande.

Förslaget i vad det gäller ny ägares ansvar kan inte heller tillfredsställande motiveras med att denne redan enligt gällande ordning liksom enligt re-

missen kan få finna sig i att rättelseåtgärder framtvingas. Byggnadsavgift är avsedd att utgå även om rättelse tvångsvis genomförs, och vad tilläggsavgiften beträffar kan den uppgå till belopp som vida överstiger värdet för den nye ägaren av den fastighet eller byggnad som avses med rättelsen. Särskilt må beaktas att nu angivna värde av egendomen kan, t. ex. på grund av upplåtna panträttigheter, ha varit mycket lågt redan vid förvärvet. För betalning av påförda avgifter svarar emellertid inte bara denna egendom utan ägaren får finna sig i att också hans övriga tillgångar tas i anspråk.

Vad som nu anförts mot förslaget att låta ny ägare bli betalningsskyldig för byggnads- och tilläggsavgifter innefattar inte något avgörande skäl mot att över huvud taget tillämpa avgiftspåföljder av detta slag, men sådan ändring bör genomföras i förslaget att avgifterna påförs den som var ägare vid tiden för den olovliga åtgärdens vidtagande. Man kan utgå från att det är han som i nästan alla fall ligger bakom åtgärden, men även om så någon gång inte skulle vara förhållandet, får det likväl anses befogat att låta honom bära ansvar för vad som utförts beträffande egendomen. Att konstruera avgiftspåföljden med ett så beskaffat ägaransvar låter sig väl förenas med vad som i allmänhet gäller i fråga om sanktioner för lagöverträdelser av mindre allvarlig karaktär. Väsentligt är emellertid att ägaren, om han kan visa att han inte alls kan lastas för den överträdelse som avgiften gäller, skall kunna vinna befrielse från avgiftsskyldigheten. Det remitterade förslaget får anses medge tillräcklig möjlighet i sådant hänseende genom reglerna om jämkning och eftergift.

5. Beslutsmyndigheten

De tänkta påföljdsavgifterna är avsedda att hanteras i första hand av byggnadsnämnderna, och någon prövning inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande vid allmän domstol skall alltså inte äga rum. Denna avvikelse från vad som i vanliga fall tillämpas, när det gäller att bestämma sanktioner för lagöverträdelser, är föranledd av strävan att vinna största möjliga förenkling. En av anledningarna till att man på några områden redan har valt lösningen med administrativa avgiftspåföljder är just att man därigenom undgår att utnyttja det ganska tunga och tidskrävande maskineri som ett straffprocessuellt förfarande merendels innebär. En övergång till en rent administrativ handläggning är motiverad, när det är ett mycket enkelt material som skall läggas till grund för avgiftspåföljderna. Behöver endast förekomsten av vissa faktiska förhållanden konstateras, beträffande vilka någon tvacksamhet vanligen inte behöver råda, är det otvivelaktigt en stor fördel att slippa ta det vanliga rättsmaskineriet i anspråk. Annorlunda ställer det sig, när man har att räkna med att närmare utredningar kan bli nödvändiga för att få klarhet i om avgift skall tillämpas. Den administrativa myndighet som skall handlägga avgiftsfrågan lämpar sig i regel inte för utredningar av den karaktär som förekommer vid förundersökning i brott-

mål, och det kan även anföras principiella betänkligheter mot att låta den beslutande myndigheten själv agera i utredande syfte. De skäl som med allt fog brukar anföras mot ett inkvisitoriskt förfarande i brottmålsprocessen äger också här tillämpning.

Vad beträffar byggnadsavgiften blir det bl. a. med hänsyn till de i remissen föreslagna övergångsbestämmelserna och preskriptionsreglerna inte sällan nödvändigt att närmare utreda när överträdelse har ägt rum. Vidare kan vid bestämmandet av byggnadsavgift med ledning av byggnadslovstaxa viss utredning behövas för att fastställa beskaffenheten av det objekt åtgärden avsett. De förut nämnda principiella betänkligheterna, de förhållandevis svaga utredningsresurser som byggnadsnämnderna förfogar över och de begränsade möjligheter som föreligger för den enskilde att inför sådan nämnd förebbringa bevisning är faktorer som onekligen talar emot att låta byggnadsnämnd döma ut en avgift av den storlek byggnadsavgiften kan få. Det förhållande som utgör grunden för utdömande av byggnadsavgift, nämligen att byggnadslovskrävande åtgärd har vidtagits utan lov, är emellertid ett faktiskt förhållande som byggnadsnämnden är bäst ägnad att konstatera. Bestämmandet av byggnadsavgiftens storlek i det enskilda fallet torde vanligen inte heller bereda byggnadsnämnden större svårigheter. Lagrådet finner därför övervägande skäl tala för att man bör kunna anförtro åt byggnadsnämnderna att påföra byggnadsavgift.

När det gäller den särskilda avgiften, innehåller de föreslagna reglerna som förut har sagts vissa skönsmässiga inslag, som gör det tveksamt att låta administrativ myndighet besluta om avgift skall utgå. Med hänsyn till att det i allmänhet är fråga om överträdelser av ordningsföreskrifter och att avgiften är föga betungande anser lagrådet dock att den föreslagna ordningen även i denna del bör kunna godtagas.

Som framgår av det tidigare anförda föreslår lagrådet att tilläggsavgiften skall utgå ur sanktionssystemet och vid allvarigare lagöverträdelser ersättas med straff och straffavgift utdömda av allmän domstol. Men inte heller en tilläggsavgift av den karaktär som föreslagits i remissen bör kunna påföras av administrativ myndighet. Möjligheten att undgå avgiften genom att vidtaga rättelse medför att ytterligare krav på utredning ställs på myndigheten. Vid en avgift av tilläggsavgiftens storlek gör sig också de förut anförda rättssäkerhetskraven särskilt gällande. En sådan avgift bör inte kunna påföras utan att en ingående prövning har ägt rum, med de rättssäkerhetsgarantier som handläggning inför domstol erbjuder. Lagrådet finner sig alltså böra bestämt avråda från att på administrativ myndighet lägga uppgiften att besluta om den föreslagna tilläggsavgiften.

6. Straff och straffavgift för kvalificerade fall

Såsom redan har framhållits måste krävas att vid sidan av byggnadsavgiften som sanktion mot olovligt byggande annan påföljd tillämpas, när

fråga är om allvarigare överträdelser. Att den erforderliga kompletteringen av byggnadsavgiften inte kan åstadkommas genom en tilläggsavgift, utformad på sätt som föreslagits, har också berörts i det föregående, och i samband därmed har lagrådet uttalat att den som gör sig skyldig till olovligt byggande av mera kvalificerad beskaftenhet bör ådömas straff av allmän domstol och att en straffavgift bör kunna dömas ut.

Lagrådet förordar under hänvisning till det anförda, att det remitterade förslaget kompletteras med en bestämmelse av innehåll att den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet vidtar åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov, utan att sådant lov föreligger skall, om gärningen innebär kränkning av mera betydande allmänt intresse, dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Den angivna förutsättningen att fråga skall vara om kränkning av ett mera betydande allmänt intresse bör, liksom kravet på grov oaktsamhet när gärningen ej är uppsåtlig, kunna utgöra en lämplig avgränsning av det straffbara området. Den föreslagna straffskalan har bestämts med tanke på att endast kvalificerade fall omfattas av bestämmelsen och att det någon gång kan förekomma mycket grova överträdelser. Även om böter kanske blir det straff som vanligen kommer att tillämpas, bör fängelse ingå i skalan, och den övre gränsen för sådant straff bör sättas så högt som till två år. Det är ingalunda ovanligt att straffbestämmelser, som syftar till att skydda väsentliga allmänna intressen, stadgar fängelse i så lång tid. Detta förekommer även när fråga endast är om icke uppsåtliga förfaranden, t. ex. vid vårdslös skatteuppgift.

Vid straffmätningen torde det finnas anledning beakta, att med den föreslagna ordningen en överträdelse kan medföra sanktioner av annat slag. Åtgärder för att åstadkomma rättelse i vad som olovligen utförts kan exempelvis få så kännbara verkningar för gärningsmannen att skälig hänsyn därtill bör tas vid straffets bestämmande. Att meddela särskilda föreskrifter härom bör dock enligt lagrådets mening inte vara erforderligt. Hänsyn till omständigheter av angivet slag bör kunna tas vid tillämpning av de principer som gäller för straffmätning i allmänhet.

Straffavgiften är tänkt som ett komplement för att förhindra att någon bereder sig vinning genom olovligt byggande. För att uppnå detta syfte kunde det ligga nära till hands att förbinda den tänkta straffbestämmelsen med ett stadgande om att ekonomiskt utbyte av brottet skall förklaras förverkat. Uppenbara svårigheter möter emellertid att på förevarande område genomföra en ordning med regelrätt förverkande. I stort sett samma resultat kan däremot uppnås genom en särskild form av avgift, så konstruerad att värde som kan beräknas motsvara vinningen av det brottsliga förfarandet dras in till det allmänna.

Den tänkta straffavgiften bör kunna tas ut efter prövning av allmän domstol, dock endast när sådant fall föreligger som avses i nyssnämnda straffbestämmelse. Krav på att någon också har blivit fälld till ansvar enligt be-

stämmelsen bör inte uppställas. Möjligheterna att tillämpa straffavgift bör vidare begränsas så, att avgift endast skall komma i fråga vid överträdelse av sådan karaktär att en vinningssituation typiskt sett föreligger. Det synes härvidlag naturligt att knyta an till det remitterade förslaget och göra regeln om straffavgift tillämplig på fall av olovligt byggande, som enligt förslaget kunnat föranleda tilläggsavgift. Enbart rivning av byggnad torde emellertid inte ge upphov till sådant ekonomiskt utbyte att det finns anledning att i detta sammanhang behandla rivningsfallet på samma sätt som övriga, här avsedda former av olovligt byggande. Det sagda innebär, att straffavgift skall kunna dömas ut, när fråga är om uppförande av helt ny byggnad, till- eller påbyggnad av förut befintlig byggnad eller inredande eller ianspråktagande av byggnad eller del därav för väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden förut varit använd eller enligt byggnadslov får användas.

Även i fråga om de grunder enligt vilka straffavgiften skall beräknas bör ledning kunna hämtas från det remitterade förslagets regler om tilläggsavgiften. I varje fall saknas tillräckligt underlag för att låta beräkningen av straffavgiften ske efter andra principer. Sålunda bör föreskrivas, att avgiften skall motsvara 500 kronor för varje kvadratmeter våningsyta som gärningen har omfattat. Men såsom framgår av det följande skall domstolen med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet kunna bestämma avgiften till lägre belopp eller efterge betalningsskyldigheten.

Om man såsom förslagits låter valet av de överträdelser vid vilka straffavgift bör komma i fråga bestämmas av att en vinningssituation typiskt sett kan antas föreligga, bör ett motsvarande betraktelsesätt anläggas på frågan om vem som skall åläggas betalningsskyldighet. Med denna utgångspunkt kommer den som var gärningsman i första hand i fråga. Situationen torde emellertid ganska ofta vara sådan att den som kan presumeras hösta in fördelar av brottet inte är gärningsmannen själv utan någon, i vars ställe gärningsmannen var. Bestämmelserna bör därför utformas så att straffavgiften då kan åläggas principalen, denne må vara fysisk eller juridisk person. Av särskilt stor praktisk betydelse är att juridiska personer som aktiebolag, handelsbolag och dödsbon kan dömas att betala straffavgift på grund av brott som anställda eller ställföreträdare har begått. I anslutning till vad som enligt brottsbalken gäller om förverkande bör straffavgift vidare kunna drabba den som över huvud taget har beretts vinning genom brottet. Här kommer särskilt i fråga den som vid brottet var ägare till den aktuella egendomen utan att tillhöra någon av de två förut angivna kategorierna. Liksom fallet är vid förverkande kan i vissa situationer solidarisk betalningsskyldighet för straffavgift vara motiverad. I andra situationer kan det finnas skäl att dela upp betalningsskyldigheten. Vad som sammanlagt döms ut bör dock uppenbarligen inte få överskrida den framräknade straffavgiftens belopp.

Fördelningen av betalningsskyldigheten mellan dem som kan ådömas

straffavgift bör i princip göras med beaktande av att den vinning som avgiften riktas mot kan vara fördelad på olika sätt. Vid straffavgiftens bestämmande bör emellertid hänsyn även kunna tas till om förutsatt vinning i verkligheten helt eller delvis uteblivit. Rättelse av det som olovligen vidtagits torde i många fall böra föranleda sådant hänsynstagande. Det kan även ibland finnas anledning att beakta vad som i övrigt drabbar den betalningsskyldige så att avgiften inte blir oskälig i förhållande till den fördel han har vunnit. Vad som har sagts nu bör föranleda, att en bestämmelse meddelas om att straffavgift får bestämmas till lägre belopp eller efterges, om rättelse har skett eller särskilda skäl eljest föreligger. Vidare bör föreskrivas, att angående straffavgift skall i övrigt vad som är stadgat om förverkande av egendoms värde på grund av brott äga motsvarande tillämpning. Härigenom markeras bl. a. att avgift inte skall tillämpas, om det skulle vara uppenbart obilligt (se 36 kap. 11 § brottsbalken). Genom en sådan hänvisning blir vissa preskriptionsfrågor reglerade (se 36 kap. 9 och 10 §§ brottsbalken) och behöver särskild regel om vem straffavgiften skall tillfalla inte meddelas (se 36 kap. 12 § brottsbalken). Utan vidare torde vara klart att bötesindrivningsförfordningens bestämmelser om böter skall gälla i tillämpliga delar.

På grundval av de i den föregående framställningen redovisade synpunkterna anser sig lagrådet sammanfattningsvis böra föreslå att det remitterade förslaget i vad det avser själva påföljdssystemet jämkas sålunda, att reglerna om tilläggsavgiften i den särskilda lagen får utgå, att i lagen i stället tas upp en straffbestämmelse, avseende kvalificerade fall av olovligt byggande, och i anslutning till denna även en bestämmelse om straffavgift samt att reglerna om byggnadsavgiften utformas så att avgiften påförs, inte den som vid tiden för byggnadsnämndens avgiftsbeslut är ägare till den egendom på vilken den ifrågavarande olovliga åtgärden har utförts utan i stället den som var ägare när åtgärden vidtogs.

Utom dessa mera väsentliga jämkningar föreslår lagrådet i det följande också flera detaljändringar såvitt gäller förslaget till lag om påföljder vid olovligt byggande m. m. Lagrådet har därför funnit skäl att vid protokollet foga ett förslag till lagtext i den utformning som lagrådet förordar. Detta förslag innehåller också vissa rent redaktionella justeringar, som inte torde kräva särskild motivering.

Gyllensvärd, Nordlund och Ulveson:

Enligt vår mening bör beträffande tillämpningen av de bestämmelser om straff och straffavgift som lagrådet förordar gälla den begränsningen att allmänt åtal får väckas endast efter anmälan av byggnadsnämnden och att talan om utdömande av straffavgift inte får föras annat än efter sådan åtalsanmälan eller efter begäran från byggnadsnämndens sida att talan om avgift skall anställas. Som skäl härför vill vi åberopa att ansvaret för tillsynen över att byggnadslagstiftningen efterlevs i första hand åvilar nämnden. Med

hänsyn härtill och till att nämnden har att besluta om de ingripanden i andra former som en överträdelse bör föranleda synes det naturligtast att, fastän det här är fråga om kvalificerade fall, allmän åklagares möjligheter att föra talan görs beroende av anmälan eller begäran från nämnden. Härmed vinner man även den fördelen att polis- och åklagarmyndigheterna befrias från skyldighet att på egen hand bedriva undersökningar om överträdelser skett på ifrågavarande område. Vi förordar därför, att 11 och 12 §§ i lagrådets förslag till lagtext kompletteras enligt följande. I 11 § skrivs in en bestämmelse om att allmänt åtal för gärning som avses i första stycket av paragrafen får väckas endast efter anmälan av byggnadsnämnden. Bestämmelsen bör få bilda ett tredje stycke i paragrafen. I 12 § tas upp en bestämmelse, som anger att talan om ådömande av straffavgift utan samband med åtal får väckas endast om byggnadsnämnden har anmält gärningen till åtal eller begärt att talan anställes. Denna bestämmelse bör få bilda ett stycke för sig, lämpligen placerat i slutet av paragrafen.

Nyman:

Lagrådet har tillstyrkt att överträdelser i allmänhet av bestämmelserna om byggnadslov inte skall föranleda straffrättsliga påföljder och att beivrandet av sådana överträdelser helt skall ankomma på byggnadsnämnderna. Att lagrådet samtidigt föreslår en särskild straffbestämmelse sammanhänger med uppfattningen, att det vid sidan av ovannämnda överträdelser finns vissa andra, som från samhällets synpunkt är av mycket allvarlig beskaffenhet och mot vilka samhället har behov av att kunna ingripa med den särskilda reaktion som användande av en straffpåföljd innebär. Svårhetsgraden av det handlande som avses med bestämmelsen framgår av att straffet enligt bestämmelsen skall kunna uppgå till fängelse i två år.

I åtalshänseende bör brott, som det föreslagna stadgandet avser, med hänsyn till brottslighetens typ och svårhetsgrad, kunna åtalas av allmän åklagare oberoende av anmälan. Härför talar bl. a. behovet av enhetlighet i tillämpningen. Detta får i förevarande sammanhang särskild betydelse med hänsyn till att, samtidigt som fråga är om allvarlig brottslighet, svårigheter föreligger att närmare ange gränserna för det straffbara området. Enligt det av lagrådet föreslagna stadgandet skall fråga vara om överträdelse av byggnadslovsbestämmelserna, som sker uppsåtligt eller av grov oaktsamhet och innebär kränkning av mera betydande allmänt intresse. Om åtalsanmälan görs till formell förutsättning för åtal, kan befäras att nämndens beslut i frågan om åtalsanmälan i verkligheten också blir avgörande för i vilka fall åtal kommer att väckas. Att samma slag av förfarande vid tillämpningen av den föreslagna straffbestämmelsen kan leda till olika ståndpunktstaganden inom närliggande kommuner är inte otänkbart. Med det byggande över kommungränserna, som numera förekommer, kan detta leda till stötande resultat,

inte minst med hänsyn till den påföljd som kan komma i fråga enligt det föreslagna stadgandet.

Det förhållandet att byggnadsnämnderna har att övervaka efterlevnaden av byggnadslagstiftningens bestämmelser i allmänhet torde medföra att alla typer av överträdelse kommer att aktualiseras inom nämnden. Förekommande fall av grova överträdelse av byggnadslovsbestämmelserna torde därvid komma att överlämnas till åklagarens prövning. Att åtal väcks utan att nämnden fått tillfälle att yttra sig synes inte behöva befaras. För nämndens verksamhet bör vara till fördel att dess bedömning inte behöver få den betydelse som kan bli följden av en bestämmelse om åtalsanmälan. Under angivna förhållanden finns enligt min mening inte anledning att av praktiska skäl göra åtal beroende av anmälan från byggnadsnämnden.

På grund av vad sålunda anförts anser jag att allmän åklagares åtalsprövning beträffande brott, varom här är fråga, inte bör göras beroende av åtalsanmälan. Det anförda leder till att inte heller talan om straffavgift bör göras beroende av anmälan.

Förslaget till lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.

Lagrådet:

Inledningsvis har lagrådet framhållit, att påföljd bör i nu ifrågavarande sammanhang endast användas som beteckning på sanktionerna avgifter och straff. Med anledning härav och då av lagens rubrik bör framgå att regleringen avser viktiga ingripanden även på annat sätt än genom tillämpning av dessa sanktioner, föreslås att rubriken får lydelsen "Lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m."

1 §

I denna paragraf anges den nya lagens tillämpningsområde omfatta prövning av frågan om påföljd för överträdelse av BL eller BS eller av någon med stöd av dessa författningar meddelad föreskrift. Eftersom förutsättningarna för tillämpning av de i lagen reglerade åtgärderna från det allmänna sida uttömmande redovisas i följande lagrum, får stadgandet sin främsta betydelse för tillämpningen av bestämmelsen i 2 § om byggnadsnämndens allmänna skyldighet att ingripa mot överträdelse. Stadgandet är emellertid inte tillräckligt preciserat för att fylla någon uppgift i detta hänseende. Efter orden gäller det varje åtgärd eller uraktlåtenhet som strider mot byggnadslagstiftningen, oavsett om det är någon enskild eller ett offentligrättsligt organ eller befattningshavare vid sådant organ som har felat. Meningen är dock inte att lagen skall tillämpas annat än vid enskildas överträdelse av föreskrifter om själva byggandet och vad därmed hänger samman. Det är alltså inte avsett att lagen skall vara tillämplig för den händelse t. ex.

reglerna om vad som skall iakttas vid planläggning enligt BL i något fall skulle åsidosättas eller någon skulle bryta mot den i 147 a § BL föreskrivna tystnadsplikten. Med anledning härav bör avfattningen av stadgandet jämkas på så sätt, att lagen anges gälla vid överträdelse av sådan föreskrift om byggande som har meddelats i BL eller BS eller med stöd av någon av dessa författningar. Det bör inte föranleda någon tveksamhet om att uttrycket "föreskrift om byggande" här skall omfatta även vad som är föreskrivet i 136 a § BL samt villkor som har meddelats med stöd av nämnda lagrum, även om det inte i det särskilda fallet är fråga om byggnadsverksamhet i vanlig bemärkelse eller ens i den något vidgade betydelse vari "byggande" sedan gammalt använts i byggnadslagstiftningen.

2 §

Den här föreslagna bestämmelsen har till ändamål att framhåva byggnadsnämndens skyldighet att ingripa mot överträdelser som avses i 1 § och innebär en närmare utveckling i visst hänseende av vad som redan enligt 7 § första stycket BL åvilar nämnden, nämligen att utöva det närmaste insecendet över byggnadsverksamheten. Vid bestämmelsens utformning bör sambandet med detta huvudstadgande rörande byggnadsnämndens uppgift lämpligen få komma till uttryck. Eftersom nämndens möjligheter att fullt ut pröva frågor om påföljder och ingripanden enligt den nya lagen är begränsade inte bara såvitt gäller straff och handräckning utan även på andra sätt, bör i paragrafen inte talas om en prövningsskyldighet för byggnadsnämnden utan endast om en skyldighet för nämnden att ta upp sådan fråga till behandling, så snart anledning förekommer att en överträdelse har skett. Vid en utformning i enlighet härmed saknas skäl att uttryckligen ange, att nämndens handlingsmöjligheter beträffande straff och handräckning såtillvida är begränsade som nämnden härvidlag endast kan ha att avgöra om anmälan till åtal eller ansökan om handräckning skall göras.

På flera ställen i remissprotokollet har föredragande statsrådet framhållit att byggnadsnämnden skall, när byggnadsåtgärd har företagits utan erforderligt byggnadslov och sådant lov inte kan meddelas i efterhand, se till att rättelse blir genomförd. Denna för hela den föreslagna regleringen så viktiga grundsats bör finnas inskriven i lagen. Lagrådet föreslår därför, att den nu behandlade bestämmelsen om nämndens åligganden kompletteras med en regel om att nämnden i det angivna fallet skall vara verksam för att rättelse kommer till stånd. I detta uttryck får anses ligga att nämnden, för den händelse den efter att ha varit i förbindelse med ägaren finner sig inte kunna lita på att denne självmant utför rättelsen, skall begära handräckning eller meddela föreläggande om rättelse.

De ingripanden vid olovligt byggande som enligt den föreslagna lagstiftningen kan komma i fråga – kanske särskilt de vidgade möjligheterna att framtvinga rättelse – är utomordentligt kännbara och kan gå ut över andra än dem som har utfört de olovliga åtgärderna. Särskilt må nämnas, att ny ägare av fastighet som varit föremål för sådan åtgärd samt kreditgivare kan bli drabbade. För fastighetsmarknaden måste det därför vara av stor betydelse att var och en som har eller står i begrepp att förvärva fast egendom eller byggnad på ofri grund eller att bevilja lån mot säkerhet av panträtt i fastighet eller tomrätt har möjlighet att förvissa sig om att någon risk för ingripanden enligt den nya lagen inte föreligger. Godtagbara garantier mot sådana ingripanden kan inte gärna erhållas på annat sätt än genom hänvändelse till vederbörande byggnadsnämnd. Vad den hittillsvarande ägaren uttalar eller försäkrar är ingalunda alltid något att lita på, och många gånger finns inte möjlighet att hos honom få ersättning eller gottgörelse i annan form för förluster, som beror på att byggnadsbeståndet inte varit lagligen beskaffat. För att menliga återverkningar på den allmänna fastighetsomsättningen skall undvikas synes det därför ofrånkomligt att byggnadsnämnderna på begäran av dem som har ett berättigat intresse därav lämnar skriftligt besked, huruvida i fråga om viss byggnad eller anordning har vidtagits åtgärd som föranleder ingripande enligt den nya lagen. Lagrådet föreslår att en bestämmelse härom skrivs in som ett andra stycke i förevarande paragraf. Beaktas inte lagrådets invändning mot att ålägga ny ägare avgiftsskyldighet, bör beskedet omfatta inte bara frågor om ingripande enligt lagen utan även frågor om avgift som kan åläggas av byggnadsnämnden.

Enligt 2 § första stycket BS åligger det nu byggnadsnämnden att, när sådant begärs av någon vars rätt kan beröras därav, lämna skriftligt besked huruvida nämnden har meddelat beslut rörande skyldighet för fastighetsägare att vidtaga särskild åtgärd med avseende på fastigheten. Lagrådet har övervägt, om inte detta stadgande lämpligen bör föras över till den nya lagen och samordnas med den nu föreslagna regeln. En sådan åtgärd skulle medföra vissa fördelar men kan enligt lagrådets mening inte anses tillräckligt motiverad.

Besked enligt 2 § första stycket BS anses bara behöva upptaga sådana beslut som är aktuella, alltså t. ex. inte sådana som redan har verkställts. På motsvarande sätt bör byggnadsnämnd inte på grund av den nu föreslagna regeln vara skyldig att uttala sig om byggnadsåtgärd som ligger så långt tillbaka i tiden att den omfattas av den nya lagens preskriptionsregler.

Att lämna besked av det slag som lagrådet nu föreslår är avsett att ingå som ett väsentligt led i byggnadsnämndernas myndighetsutövning. En viktig fråga blir, vilka rättsverkningar ett besked skall medföra för den händelse det sedermera visar sig vara felaktigt. Vad som i det hänseendet tilldrar

sig intresse är besked som – felaktigt – utvisar att det inte har förekommit något som ger anledning till ingripande. Lagrådet har övervägt att i lagen skriva in en regel om att det, när ett besked av denna innebörd har meddelats, inte skall finnas möjlighet att framtvinga rättelse. Om lagen får det i remissen föreslagna innehållet att byggnads- och tilläggsavgifter skall kunna påföras ny ägare, skulle det i så fall också vara motiverat att ha en motsvarande regel om hinder mot att ta ut avgifter. Emellertid har lagrådet funnit att det, särskilt i rättelsefallet, skulle föra för långt att utan undantag ge beskeden en sådan rättsverkan. Även om någon särskild regel i ämnet inte meddelas, torde ett av byggnadsnämnden meddelat besked att anledning till ingripande inte förekommer ge den som har inrättat sig efter dess innehåll ett starkt skydd. Om han trots allt skulle bli utsatt för en rättelseåtgärd och tillfogas skada, kan det felaktiga beskedet föranleda skadeståndsskyldighet för kommunen enligt bestämmelserna i 3 kap. 2–6 §§ skadeståndslagen. En förutsättning härför är dock givetvis att det föreligger adekvat orsakssammanhang mellan beskedet och skadan. Vad avgifterna beträffar torde de föreslagna reglerna om eftergift erbjuda tillräckliga möjligheter att nå ett rimligt resultat i de avsedda fallen.

För besked av det slag som nu förordas kan byggnadsnämnden ta ut ersättning enligt bestämmelserna i 8 § BS.

3 §

Enligt 68 § BS kan byggnadsnämnden för närvarande i vissa situationer förbjuda att ett påbörjat byggnadsarbete fortsätts. Överträdelse av sådant förbud medför straffansvar enligt 69 § BS. Den i förevarande paragraf föreslagna bestämmelsen innebär att motsvarande möjlighet att meddela förbud skall föreligga även i fortsättningen. Något straffansvar skall emellertid hädanefter inte kunna utkrävas av den som bryter mot förbudet. Om man bortser från den möjlighet att i visst fall ta ut särskild avgift som följer av 6 § punkt 1, är utdömande av vite den enda påföljd som skall kunna komma i fråga, men såsom framgår av 17 § första stycket behöver ett förbud mot fortsatt byggnadsarbete inte alltid vara förenat med vitesföreläggande, även om det förutsätts att vite vanligen föreläggs i dessa fall. Det är alltså tänkbart att enligt den föreslagna ordningen överträdelse av förbud som har meddelats av byggnadsnämnden inte kan föranleda någon som helst rättslig sanktion. Detta är inte tillfredsställande. I stället bör en sådan ordning införas att förbud enligt denna paragraf får meddelas av byggnadsnämnden endast i samband med att nämnden förelägger vite. Lagrådet föreslår därför att i första stycket av paragrafen anges, att byggnadsnämnden får med föreläggande av vite förbjuda att byggnadsarbete fortsätts i fall som där avses samt att i andra styckets huvudsats orden ”vid vite” tillfogas. Bestämmelsen i 17 § första stycket bör i anslutning härtill ändras så att den endast avser föreläggande att vidtaga rättelse eller eljest utföra arbete eller annan åtgärd.

Beträffande punkt 3 i första stycket av denna paragraf kan ifrågasättas, om inte den ändringen bör genomföras att byggnadsnämnden skall kunna ingripa mot fortsatt arbete i strid mot inte bara sådant förbud att företa nybyggnad eller att riva byggnad som har meddelats med stöd av BL utan också förbud som har upptagits i själva lagen. I båda dessa fall, där ett uttryckligt förbud mot visst slags arbete redan gäller, får det emellertid anses oegentligt att tillerkänna byggnadsnämnden rätt att, låt vara i förening med utfärdande av vitesföreläggande, förbjuda sådant arbete. En mera fristående reglering av dessa fall synes därför vara att föredra. Att därvid ställa krav på att arbetet uppenbarligen strider mot förbudet torde inte vara erforderligt. Första stycket synes förslagsvis kunna utformas så, att till en början meddelas en bestämmelse, som i sak helt överensstämmer med 68 § första stycket BS, dock med det förut berörda tillägget angående vitesföreläggande. Därefter anges att för det fall, att enligt BL eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen förbud gäller att företa nybyggnad eller att riva, byggnadsnämnden får föreskriva vite för den som genom att fortsätta byggnadsarbete underlåter att ställa sig sådant förbud till efterrättelse.

Enligt 7 § BS, beträffande vilken paragraf någon ändring inte föreslås i remissen, kan befogenheten att meddela föreläggande vid vite inte i något fall av byggnadsnämnden delegeras till ledamot eller suppleant i nämnden eller till befattningshavare hos nämnden. Förbud mot att påbörjat byggnadsarbete fortsätts bör emellertid kunna meddelas utan omgång, och lagrådet finner det inte böra möta något hinder att delegationsmöjligheterna vidgas till att gälla här avsedda förbud med vitesföreskrift. Lagrådet återkommer till denna fråga i samband med behandlingen av de i remissen föreslagna ändringarna i BS.

4 §

Enligt vad som anförs i remissprotokollet skall skyldigheten att erlägga byggnadsavgift i princip inträda i och med att det olovliga byggandet påbörjas. För att byggnadsavgift skall kunna åläggas någon måste dock förutsättas att byggnadsarbetet fortskridit så långt, att det klart framgår att fråga är om byggnadslovskrävande åtgärd. Vid nybyggnad eller tillbyggnad måste sålunda antingen schaktning ha skett till sådant djup att den åtgärden i sig skulle ha krävt byggnadslov eller, om schaktning inte behövs för den avsedda byggnaden, att grunden till byggnaden helt eller delvis har lagts.

Med att åtgärd vidtagits utan byggnadslov menas att giltigt byggnadslov till åtgärden saknas. Hit hör sådana fall där till grund för åtgärden åberopas ett byggnadslov, som enligt reglerna i 59 § BS har förfallit eller inte får utnyttjas. Däremot medför inte den omständigheten att beslut om byggnadslov inte vunnit laga kraft, innan byggnadsarbete påbörjats, att bygg-

nadsavgift skall utgå.

Såsom anförts inledningsvis är det att förvänta att kommunerna i allmänhet fastställer taxa för byggnadslovsavgift med ledning av det normalförslag till sådan taxa som utarbetats av Svenska kommunförbundet och statens planverk. Det är därför tillrådligt att, vid utformningen av reglerna för bestämmande av byggnadsavgift på grundval av dylik taxa, knyta an till normalförslagets uppbyggnad och terminologi. I normalförslaget anges olika förhållanden som innebär avvikelser från normalfallet och som därför bör föranleda förhöjning eller reduktion av byggnadslovsavgiften. Avsikten att den normala byggnadslovsavgiften skall läggas till grund för beräkningen av byggnadsavgiften kan då lämpligen uttryckas med att hänsyn ej skall tas till sådan höjning eller sänkning av normalbeloppet som enligt taxan föranleds av omständigheterna i det särskilda fallet. Normalförslaget upptar vidare speciella avgifter för tillhandahållande av nybyggnadskarta, utstakning och lägeskontroll av byggnad, annan mätningsteknisk åtgärd samt framställning av fotonegativ eller bildkort. I paragrafen bör anges att beräkningsunderlaget för byggnadsavgiften inte skall omfatta belopp som belöper på dessa åtgärder.

Om kommun fastställer taxa för byggnadslovsavgift som så avviker från normalförslaget att beräkningsunderlaget inte kan tas fram på nyssnämnda sätt, får byggnadsavgiften bestämmas till minimibeloppet 500 kronor.

I remissprotokollet uttalas, att byggnadsavgiften skall bestämmas med tillämpning av den taxa som gäller vid prövningstillfället. Detta har fått komma till uttryck i lagtexten genom att där talas om avgift som "skall erläggas, om byggnadslov till en motsvarande åtgärd beviljas". Enlig lagrådets mening kan förslaget i denna del inte anses stå i god överensstämmelse med det i 8 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen inskrivna förbudet mot retroaktiv straffrättslig lagstiftning. Starka skäl talar nämligen för att sagda förbud åtminstone analogivis gäller även bestämmelser om sådana administrativa avgifter som bl. a. byggnadsavgiften och därmed också föreskrifter om avgiftens beräkning (se SOU 1975:75 s. 157 och 438). Lagrådet föreslår därför, att de nyss citerade orden ersätts med "skulle ha erlagts, om byggnadslov till en motsvarande åtgärd hade meddelats".

I 10 § ges regler om vem som skall påföras avgift. Det synes lämpligt att denna paragraf inleds med en bestämmelse om att prövningen ankommer på byggnadsnämnden. Andra stycket i förslaget till förevarande paragraf kan då utgå.

5 §

Lagrådet har i sina allmänna uttalanden om byggnadsavgiften instämt i remissförslaget att byggnadsavgift inte bör utgå, om det utförda rättas frivilligt. Som förutsättning härför gäller enligt förslaget, att rättelsen företagits innan fråga om påföljd för åtgärden tagits upp vid sammanträde

med byggnadsnämnden. En sådan ordning kan emellertid leda till betydande ojämnheter i tillämpningen. En del byggnadsnämnder kanske tar upp påföljdsfrågan vid sammanträde, innan den enskilde ännu blivit medveten om aktionen mot honom. Vid andra nämnder däremot kan frågan förekomma vid sammanträde först när ärendet är färdigt för avgörande. Eftersom sådant ärende enligt 15 § förvaltningslagen inte får avgöras utan att parten beretts tillfälle att yttra sig, har man med sistnämnda ordning gett honom ytterligare tillfälle att rätta det utförda. Man kan åstadkomma större jämnheter i tillämpningen genom att föreskriva att byggnadsavgift ej utgår, om det utförda har rättats innan beslut om byggnadsavgift fattas. Lagrådet föreslår att punkt 1 i förevarande paragraf utformas i enlighet härmed.

I detta sammanhang bör observeras, att lagrådet föreslår en ändring i 7 § BS av innebörd att byggnadsnämnds befogenhet att avgöra fråga om avgift enligt förevarande lag inte får delegeras.

Ett fall som bör omfattas av undantaget från byggnadsavgift men som inte berörs i remissen är det, när byggnadsarbete har påbörjats sedan ansökan om byggnadslov gjorts men innan den beviljats och beslut om byggnadslov har hunnit meddelas innan beslut om byggnadsavgift fattas. I sådana fall är nämligen situationen på sätt och vis jämförlig med den vid rättelse. Lagrådet förordar alltså, att byggnadsavgift inte utgår om åtgärden har vidtagits sedan ansökan gjorts om byggnadslov för åtgärden och byggnadslov beviljats innan beslut om byggnadsavgift fattas. En föreskrift härom kan förslagsvis tas upp som punkt 2 i paragrafen.

När det gäller de fall av olovlig rivning av byggnad som bör undgå byggnadsavgift synes det under 2 b) i remissförslaget till paragrafen upptagna fallet inbjuda till tolkningssvårigheter. Enligt ordalydelsen skulle rivning, som utan byggnadslov har skett efter tillstånd enligt lagstiftning med speciellt ändamål, undantas från byggnadsavgift, vilket uppenbarligen inte är avsett. Det slag av ingripanden som enligt specialmotiveringen föranlett denna punkt torde inte kräva något undantag i förevarande lag. Det ligger i sakens natur att åtgärderna i fråga inte förutsätter byggnadslov. Lagrådet förordar att punkten får utgå. Vad som sedan återstår av punkten 2 i det remitterade förslaget kan lämpligen tas upp som punkt 3 med följande avfattning: "åtgärden innebär rivning av byggnad och rivningen har varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller företagits därför att byggnaden till väsentlig del hade skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse".

Enligt den terminologi som ligger till grund för lagförslaget avses med överträdelse av byggnadsföreskrift även underlåtenhet att vidtaga föreskriv-

na åtgärder. I specialmotiveringen till 1 § har föredragande statsrådet särskilt understrukt detta. Det är under sådana förhållanden mindre följdriktigt att som har skett i förevarande paragraf skilja mellan överträdelse och underlåtenhet. I inledningen till första stycket bör därför anges, att särskild avgift utgår, om överträdelse – underförstått av sådant slag som sägs i 1 § – sker genom att någon förfar på sätt som närmare beskrivs i de följande tre punkterna. I sista stycket av paragrafen bör därefter endast talas om överträdelse.

Beträffande punkten 1 i första stycket kan anmärkas, att särskild avgift inte bör utgå, om den som vidtar åtgärd i strid mot angivet förbud samtidigt åsidosätter vitesföreskrift, som har meddelats honom och som innebär att han skall ställa sig förbudet till efterrättelse. Denna begränsning att punkten inte gäller, när förbudet har förenats med vite, bör uttryckligen anges. Något hinder skall inte föreligga att påföra särskild avgift för överträdelse som har ägt rum innan vitesföreläggandet meddelades.

Det föreslagna andra stycket i paragrafen kan, av motsvarande skäl som lagrådet har anfört beträffande 4 § andra stycket, lämpligen utgå. Om så sker, bör byggnadsnämnden inte nämnas i sista stycket, utan där kan i stället anges att särskild avgift inte behöver påföras, om överträdelsen är ringa. Genom en sådan ändring framgår det samtidigt tydligare, att även överinstans har vid prövning av besvär över avgiftsbeslut möjlighet att i ringa fall avstå från att ta ut avgift.

7-9 §§

Såsom framgått av den inledande översikten avstyrker lagrådet förslaget beträffande tilläggsavgiften och föreslår, att i den del syftet med denna är att komma åt allvarligare former av olovligt byggande detta syfte tillgodoses på annat sätt. Lagrådet hemställer alltså att 7-9 §§ utgår.

Av 8 § punkt 4 följer att tilläggsavgift ej skall beslutas, om rättelse sker innan fråga om tilläggsavgift har avgjorts genom beslut som vunnit laga kraft. Rättelse som sker efter det att beslut har meddelats men innan det vunnit laga kraft kan emellertid inte beaktas vid beslutsfattandet. Med den föreslagna formuleringen omfattar bestämmelsen följaktligen en förutsättning som inte helt kan prövas vid beslutstillfället. Lagrådet föreslår att bestämmelsen, om den skall stå kvar, formuleras om så att punkt 4 får exempelvis följande lydelse: "det utförda har rättats, innan tilläggsavgift bestämmes".

Hänvisningen i 8 § punkt 5 avser vissa fall i vilka byggnadsavgift inte skall utgå med hänsyn till särskilda omständigheter. Det ligger i sakens natur att samma omständigheter även utan föreskrift därom får motsvarande verkan beträffande tilläggsavgiften. Om en föreskrift bedöms erforderlig, vill lagrådet hänvisa till vad som i det föregående anförts i anslutning till 5 §.

10 §

Om reglerna angående tilläggsavgift såsom lagrådet förordar får utgå, medför redan detta ändringar i förevarande paragraf. I den inledande översikten har lagrådet vidare föreslagit att reglerna om byggnadsavgift utformas så att avgiften påförs inte den som vid tiden för byggnadsnämndens avgiftsbeslut är ägare till den ifrågavarande egendomen utan i stället den som var ägare när åtgärden vidtogs. Detta föranleder ytterligare ändringar.

Beträffande motiven till lagrådets ändringsförslag i förevarande del kan i huvudsak hänvisas till den inledande översikten. I övrigt vill lagrådet beträffande 10 § anföra följande.

Som förut har angivits bör paragrafen lämpligen inledas med en föreskrift att fråga om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden. Därmed kan andra styckena i 4 och 6 §§ utgå.

I det remitterade förslaget upptas en särskild regel om vem byggnads- och tilläggsavgift skall påföras i det fallet att överträdelsen avser rivning av byggnad. Avgiften skall då drabba den som var ägare till byggnaden, när rivningen påbörjades. Som motiv härtill anförs, att det kan vara tveksamt vem som skall påföras avgift när ägarbyte inträffar under tiden från det rivningen påbörjas till dess den slutförs och att regeln är avsedd att undanröja sådan tvekan. Detta skäl finner lagrådet inte övertygande. Kan vad varje ägare har utfört betraktas som en överträdelse för sig, bör vad var och en har utfört också avgiftsbeläggas för sig. Har den åtgärd som den förre ägaren vidtagit medfört att något rimligt alternativ till fortsatt rivning inte finns för den nye ägaren, bör denne inte påföras någon avgift, om han slutför rivningen. I andra fall torde det stämma bäst överens med allmänna rättsgrundsatser att ägarna anses gemensamt ansvariga för det utförda och solidarisk betalningsskyldighet åläggas dem.

Genomförs lagrådets förslag att byggnadsavgift skall åläggas den som var ägare när åtgärden vidtogs, kommer det även beträffande andra byggnadsåtgärder än rivning att få betydelse att det olovliga förfarandet har sträckt sig över flera ägares tid. Lösningen bör då bli den som nyss har angivits.

Den i andra stycket upptagna regeln om vem den särskilda avgiften skall påföras bör utformas med tillämpning av den terminologi som lagrådet har behandlat vid 6 §. Regeln bör alltså utsäga att särskild avgift påföres den som begick överträdelsen.

Enligt lagrådets mening bör 10 § omredigeras också i andra hänseenden. Beträffande detta hänvisas till 7 § i lagrådets förslag till lagtext.

11 §

Om lagrådets förslag angående straffavgift vinner beaktande, bör den här upptagna bestämmelsen om rätt för länsstyrelsen att nedsätta eller efterge avgift utformas så, att den klart anger att den endast omfattar avgift som beslutats av byggnadsnämnden.

De två sista styckena i paragrafen erfordras endast under förutsättning att byggnadsnämnden, mot vad lagrådet förordar, skall kunna besluta om tilläggsavgift. Mot utformningen av sista stycket kan anmärkas, att det inte bör ankomma på den myndighet hos vilken fråga om indrivning av avgiften är anhängig – vanligen kronofogdemyndigheten – att besluta om inhibition av indrivningen. Rätt att inhibera bör i stället tilläggas länsstyrelsen, som på grundval av den gjorda ansökningen om nedsättning eller eftergift kan bedöma om det finns skäl att låta anstå med indrivningen. För indrivningsmyndigheten skall gälla allmänna regler om möjlighet att medge uppskov.

Paragrafen motsvaras av 8 § i lagtextbilagan.

12 §

Det förslag till ändring i bl. a. 136 a § BL som enligt vad som angivits i remissprotokollet förelagts riksdagen genom prop. 1975/76:56 har numera, med viss ändring, antagits av riksdagen, och lag i ämnet, innefattande ändring även i 147 § andra stycket BL, har utfärdats den 15 december 1975 (nr 1321). Den straffbestämmelse som enligt remissen har tagits upp i förevarande paragraf och som är avsedd att helt motsvara 147 § andra stycket BL bör jämkas så att den överensstämmer med den nya lydelsen av stadgandet i BL. Viss ytterligare jämkning skulle kunna förtjäna övervägas, nämligen så att övre gränsen för fängelsestraffet ändras från ett till två år. Vad lagrådet anför i inledningen till sitt yttrande beträffande den straffbestämmelse som där avhandlas kan möjligen anses böra föranleda en sådan jämkning. Det straffstadgande varom nu är fråga har emellertid nära anknytning till annan lagstiftning, och det kan med hänsyn därtill inte anses tillrådligt att nu göra någon ändring beträffande straffsatsen.

I detta sammanhang bör den frågan behandlas, hur de inledningsvis förordade bestämmelserna om straff och straffavgift vid kvalificerade fall av olovligt byggande bör infogas i lagen. Den straffbestämmelse som här avses synes lämpligen – på sätt närmare framgår av bilagan till lagrådsprotokollet – böra ingå som ett första stycke i förevarande paragraf. Denna bör få beteckningen ändrad till 11 §, om de av lagrådet förordade ändringarna beträffande avgiftsreglerna beaktas. Den i remissen föreslagna straffbestämmelsen bör, med nyss förordad jämkning i anslutning till den nya lydelsen av 147 § andra stycket BL, få bilda ett andra stycke i paragrafen.

De av lagrådet förordade bestämmelserna om straffavgift bör få utgöra en paragraf för sig, betecknad 12 § enligt den av lagrådet förordade paragrafnumreringen.

Beträffande den närmare utformningen av de nya bestämmelser lagrådet förordar hänvisas till vad som sägs inledningsvis i detta yttrande och till den vid lagrådsprotokollet fogade bilagan. Av denna bilaga framgår, att lagrådet anser 11 och 12 §§ böra sammanföras till en avdelning med rubriken "Straff och straffavgift".

13 och 14 §§

Med dessa paragrafer inleds det avsnitt av lagförslaget som upptar regler om ingripanden för att åstadkomma rättelse. Som inledningsvis har framhållits innebär dessa regler – tillsammans – en betydande och i hög grad önskvärd förbättring av rättelsemöjligheterna. Byggnadsnämnden kommer vanligen att ha flera alternativ till ingripanden: handräckningsansökan, vitesföreläggande och föreläggande med föreskrift om tvångsutförande. Nämnden kan i det särskilda fallet välja den väg som bedöms bli lämpligast och även vid behov gå över från ett alternativ till ett annat. Handräckningsvägen som regleras i de två nu aktuella paragraferna har sina fördelar. Ansökan om handräckning kan i vissa fall riktas mot annan än ägaren. Den kan snabbt leda till målet, eftersom överexekutors handräckningsutslag blir omedelbart verkställbart, och den kan ha fördelar i kostnads hänseende. De möjligheter för byggnadsnämnden att själv meddela förelägganden som regleras i 15–17 §§ erbjuder emellertid speciella fördelar i andra hänseenden, bl. a. till följd av de nu föreslagna reglerna om sådant föreläggandes verkan mot ny ägare.

Lagrådet kan i princip ansluta sig till de föreslagna reglerna om olika rättelsemöjligheter och har i denna del huvudsakligen bara detaljanmärkningar att framföra. En sådan anmärkning gäller rubriken före 13 §. Det finns enligt lagrådets mening skäl att där inte bara nämna handräckning. Lämpligare synes vara att ge det ifrågavarande avsnittet rubriken "Ingripanden för att åstadkomma rättelse".

Enligt 13 § punkt 4 i förslaget skall "handräckning till rättelse i det utförda" kunna meddelas när fråga är om underlåtenhet att efter föreläggande därom utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd som åligger någon enligt byggnadsstadgan. Det är här fråga om ett fall som skiljer sig från övriga punkter i paragrafen och från vad som vanligen kan vara föremål för handräckning. Något olovligt har inte utförts; det man vänder sig mot är i stället en underlåtenhet, alltså att något inte har blivit utfört. Innan handräckning kommer i fråga skall enligt förslaget ett föreläggande ha meddelats – tydligen enligt 16 § – och detta föreläggande skall inte ha lett till resultat. Någon närmare motivering till den sålunda föreslagna regeln har inte anförts. Såvitt lagrådet kan finna är regeln inte erforderlig. Föreläggande enligt 16 § skall kunna förenas med föreskrift om tvångsutförande. Om det inte efterkommes, skall byggnadsnämnden själv kunna förordna om verkställigheten. Lagrådet kommer i det följande att föreslå att ett sådant verkställighetsbeslut, efter särskilt förordnande, skall kunna genomföras omedelbart. Något behov av att anlita överexekutor föreligger inte. Enligt lagrådets mening bör därför punkt 4 uteslutas ur 13 §.

Om punkt 4 utesluts, blir det möjligt att i 13 § kortare och mera generellt ange de fall när överexekutor skall kunna meddela handräckning. Ett fall

bör emellertid på grund av sin praktiska betydelse anges särskilt, nämligen det att åtgärd som kräver byggnadslov har vidtagits utan sådant lov. Det kan ifrågasättas, om man inte vid utformningen av regeln härom bör beakta den möjligheten att lov till en vidtagen åtgärd meddelas i efterhand. Att handräckning – eller rättelseåtgärd över huvud – inte skall kunna riktas mot en åtgärd som vederbörligen godtagits, låt vara i efterhand, är emellertid så självklart att det knappast behöver särskilt utsägas (se NJA 1946 s. 477).

I 14 § första stycket upptar det remitterade förslaget först en regel om vem som får göra ansökan om handräckning. Genomförs lagrådets i det föregående framlagda förslag till bestämmelser om straff, synes allmän åklagares befogenhet att ansöka om handräckning böra utvidgas i motsvarande mån.

Det remitterade förslaget innehåller i 14 § första stycket också en regel om förskjutande av kostnader, när allmän åklagare hos utmätningsman begär verkställighet av överexekutors handräckningsutslag. Bestämmelser om förskjutande av avgifter i mål hos utmätningsman finns nu i exekutionsavgiftskungörelsen (1971:1027). Enligt lagrådets mening finns det inte anledning att meddela någon regel i ämnet i den föreslagna lagen.

Beträffande 14 § första stycket är slutligen att säga att den där upptagna hänvisningen till 191 § utsökningslagen torde böra flyttas till de grundläggande bestämmelserna om handräckning i 13 §.

I 14 § andra stycket har skrivits in en inhibitionsregel, avseende det fallet att ansökan om byggnadslov görs i efterhand. Enligt regeln får i en sådan situation "myndighet hos vilken frågan om handräckning är anhängig förordna att verkställighet ej skall äga rum". Det är inte helt klart vad stadgandet är avsett att innebära. Såvitt lagrådet kan finna skulle det i allt fall inte ha någon verklig funktion att fylla. När ett ärende om handräckning är anhängigt hos överexekutor, kan den omständigheten att byggnadslov har sökts i efterhand föranleda part att begära uppskov med avgörandet. Av stor betydelse blir då självfallet, vilken inställning sökanden – i regel byggnadsnämnden – intar till frågan. Överexekutor har enligt allmänna regler viss möjlighet att bevilja uppskov. Har överexekutor meddelat handräckningsutslag och målet förts vidare till högre instans, finns redan inhibitionsmöjligheter enligt 218 § utsökningslagen och enligt praxis som har utbildats i högsta domstolen. När ett lagakraftvunnet handräckningsutslag föreligger och byggnadsnämnden – eller i undantagsfall åklagaren – begär verkställighet, bör det inte komma i fråga att kronofogdemyndigheten mot sökandens bestridande uppskjuter verkställigheten av det skälet att byggnadslov har sökts. Med sökandens medgivande kan verkställigheten utan vidare uppskjutas. Lagrådet förordar alltså att 14 § andra stycket får utgå.

15 §

Innebörden i första stycket får anses vara att endast ägaren av den fastighet, byggnad eller anordning som är i fråga kan bli föremål för föreläggande av byggnadsnämnden (jfr 70 § BS samt Lavin, Vitesföreläggandets adressat, 1975, s. 50 ff). Mot detta har lagrådet ej något att erinra. Det innebär bl. a. att byggnadsnämnden vid stadgandets tillämpning blir befriad från bevisfrågor av det slag som brukar förekomma i straffprocessen beträffande gärningsmannaskap.

Om 13 § utformas enligt lagrådets förslag, kan hänvisningen i 15 § första stycket avse hela 13 §.

I andra stycket av 15 § upptas en regel av innebörd att ett av byggnadsnämnden meddelat föreläggande förfaller när det i efterhand inges ansökan om byggnadslov och sådant lov beviljas. Mot denna regel kan flera erinringar göras. Till en början bör framhållas, att regeln inte utsäger mer än vad som är självklart. Vidare ger regelns utformning anledning till frågan, om inte samma rättsföljd måste inträda även när ansökningen har ingivits innan föreläggandet meddelades men byggnadslovet beviljas senare, t. ex. efter besvär över ett av byggnadsnämnden meddelat avslagsbeslut. Regeln att, i det angivna fallet, 7 och 8 §§ gäller i tillämpliga delar måste slutligen utgå, om bestämmelserna angående tilläggsavgift såsom lagrådet förordar får utgå ur förslaget. Hänvisningen till 7 och 8 §§ bör för övrigt under alla omständigheter antingen utgå som onödigt eller formuleras om så att den direkt anger att tilläggsavgift kan påföras utan hinder av 8 § punkt 3.

Lagrådet vill alltså förorda, i första hand att 15 § andra stycket får helt utgå och i andra hand att det omformuleras i de hänscenden som har berörts i det föregående.

I 15 § bör tilläggas att vad som där sägs om fastighetsägare skall äga motsvarande tillämpning i fråga om tomträttshavare (jfr 74 § BS).

17 §

Reglerna om att förena förbud enligt 3 § med vite bör som lagrådet tidigare har föreslagit flyttas över till den paragrafen. Innehållet i 17 § kommer, om detta genomförs, att ansluta sig enbart till bestämmelserna om förelägganden enligt 15 och 16 §§, vilket i och för sig får anses utgöra en vinst.

Enligt lagrådets uppfattning bör ett föreläggande av det slag som avses i 15 och 16 §§ alltid förenas antingen med vite eller med föreskrift att, om föreläggandet ej efterkommes, åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad. Att meddela föreläggande utan att sätta ut något äventyr innebär risk för onödig tidsutdräkt. Talan mot ett beslut om sådant föreläggande kan komma att föras upp genom instanserna. Om det sedan, efter det att beslutet har vunnit laga kraft, blir fråga om att sätta ut ett äventyr, står man inför risken att även det nya

beslutet blir föremål för överklaganden. Lagrådet föreslår alltså en regel som innebär att föreläggande obligatoriskt skall vara förenat med äventyr.

I fråga om utdömande av vite kommer utan särskild föreskrift allmänna regler att gälla, t. ex. 18 § lagen om införande av nya rättegångsbalken och 35 kap. 7 § brottsbalken (jfr även NJA 1974 s. 243).

Frågan om verkställighet i fall när föreläggande med föreskrift om tvångsutförande inte efterkommes kräver däremot särskild reglering, om man skall nå en tillfredsställande lösning. När byggnadsnämnden konstaterar att ett föreläggande inte har efterkommits, kan det finnas skäl att inte fullfölja föreläggandet. Ett sådant skäl kan vara att nämnden anser det lämpligare att i stället begära handräckning. Andra skäl kan vara att det har inkommit en ansökan om byggnadslov, som föranleder omprövning av ärendet, eller att det visar sig att föreläggandet har riktats mot fel person. Om nämnden finner att föreläggandet skall fullföljas, måste den uppenbarligen fatta ett särskilt beslut om verkställigheten och sättet för dess genomförande. Ett sådant beslut har åtskilligt gemensamt med domstols beslut om utdömande av vite. Ett speciellt problem som anmäler sig är kostnadsfrågan. Nämnden måste se till att det inte vid verkställigheten uppstår oskäliga kostnader som nämnden inte kan få ersätta av den försumlige. Vidare måste nämnden räkna med att verkställighetsbeslutet kan komma att särskilt överklagas, med dröjsmål som följd. Nämnden bör därför ha möjlighet att, när det finns skäl till det, förordna att verkställighetsbeslutet skall gälla utan hinder av att det inte äger laga kraft. När sådant förordnande har meddelats eller, i annat fall, verkställighetsbeslutet har vunnit laga kraft, bör nämnden kunna få biträde av kronofogdemyndigheten med verkställighetsbeslutets genomförande.

19 §

Enligt remissförslaget skall både föreläggande enligt 15 eller 16 § och förbud enligt 3 §, som meddelats någon i egenskap av fastighetsägare, gälla mot ny ägare av fastigheten. Däremot skall utsatt vite inte gälla mot den nye ägaren. Som lagrådet har framhållit i anslutning till 3 § innebär den föreslagna ordningen att överträdelse av förbud som inte har förenats med vite inte kan föranleda någon som helst rättslig sanktion. Vid sådant förhållande saknas anledning att låta förbud gälla mot ny ägare, när det därmed förenade vitet faller bort.

Bestämmelsen att föreläggande gäller mot ny ägare av fastigheten får enligt vad fördragande statsrådet anför betydande verkningar oaktat utsatt vite förfaller. I det sammanhanget uttalas, att förpliktelsen att handla i enlighet med föreläggandet inte kan rubbas vid prövningen av frågan om vite för den nye ägaren. Gällande svensk rätts ståndpunkt får emellertid anses vara, att byggnadsnämnden när som helst kan självant återkalla eller ändra ett sådant beslut som föreläggande enligt byggnadsförfattningarna

och detta i synnerhet när nya omständigheter har inträffat (se t. ex. Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten, 1951, s. 475 ff, SOU 1964:27 s. 478, Ragnemalm i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1974 s. 68 ff). Att fastighet som föreläggandet avser har övergått till ny ägare är otvivelaktigt en omständighet, som kan föranleda t. ex. förlängning av tiden för fullgörandet av den förelagda åtgärden. Remissförslaget medför ingen ändring i byggnadsnämndens nu berörda befogenhet enligt gällande rätt. Skäl torde också saknas att göra någon ändring häri.

När byggnad ägs av annan än ägaren till marken, kan dispositionen av marken vara grundad inte bara på upplåtelse av tomträtt eller annan nyttjanderätt utan även på upplåtelse av servitut eller annan motsvarande rättighet. Paragrafen torde böra avfattas så att den blir tillämplig i alla dessa fall. Vidare bör man räkna med att föreläggande kan ha riktats mot ägare till anordning på annan tillhörig mark.

19 § i det remitterade förslaget motsvaras av 20 § i lagrådets förslag till lagtext.

20–22 §§

Det kan förekomma att byggnadsnämnd avslår en framställning om föreläggande för granne att ta bort eller ändra byggnad eller anordning. Ett sådant beslut måste betraktas som beslut i fråga om föreläggande men skall självfallet inte antecknas i fastighetsboken. Med hänsyn härtill bör skyldigheten att föranstalta om anteckning avse beslut att meddela föreläggande. Denna skyldighet bör åvila varje myndighet och förvaltningsdomstol i instansordningen, som meddelar beslut av nämnda innebörd.

Återkallas föreläggande som antecknats enligt det sagda – vilket kan göras endast av byggnadsnämnden – bör det åligga nämnden att genast sända beslutet för anteckning. Beslut varigenom högre instans upphäver föreläggande torde däremot böra antecknas först när det har vunnit laga kraft. Så länge upphävandet inte är definitivt torde anteckningen om föreläggandet böra stå kvar som varning. Det är också angeläget att anteckningarna i fastighetsboken inte blir alltför omfattande och svåröverskådliga. Det bör ankomma på byggnadsnämnden att hålla reda på om beslut varigenom föreläggande upphävs vinner laga kraft och så snart nämnden fått kännedom därom anmäla det till inskrivningsmyndigheten. Detsamma bör gälla när föreläggande efterkommit eller förfallit.

Förevarande bestämmelser synes lämpligen kunna sammanföras i en paragraf. De motsvaras av 21 § i lagrådets förslag till lagtext, varav framgår att rubriken "Anteckning i fastighetsboken m. m." har fått utgå.

23 §

Som tidigare har framgått förordar lagrådet att reglerna om tilläggsavgift skall utgå ur förslaget och att bestämmelserna om byggnadsavgift utformas så att avgiften påförs den som var ägare när överträdelsen begicks. Genomförs detta, finns inget behov av de i 23 § föreslagna reglerna om återkravs rätt. Lagrådet föreslår alltså att även 23 § skall utgå.

Motiven till lagrådets ändringsförslag i förevarande del har i huvudsak redovisats i den inledande översikten. Lagrådet anser sig emellertid här böra något närmare behandla reglerna om återkravs rätt i det remitterade förslaget.

Till en början bör då framhållas att de föreslagna reglerna är begränsade till fall då egendomen har överlåtits och överlåtelsen har skett mot vederlag. Därmed utesluts viktiga typer av fång, som också medför skyldighet för ny ägare att betala byggnadsavgift och tilläggsavgift. Uteslutna är alltså de familjerättsliga fången, d. v. s. de som grundas på giftorätt, arv eller testamente och fång som sker genom gåva. Vidare utesluts t. ex. förvärv som sker genom tillskott vid bildande av bolag, genom utskiftning av egendom vid upplösning av juridiska personer, genom uppdelning av jordsamfälligheter eller genom andra fastighetsbildningsåtgärder. Utanför faller också förvärv genom expropriation och liknande typer av tvångsinlösen. I åtskilliga av de nu berörda fallen kan den nye ägarens skyldighet att betala avgifter medföra komplikationer genom att den rubbar grunderna för vad som har avtalats eller bestämts på annat sätt. Någon möjlighet att genomföra en reglering om rätt för den nye ägaren att få gottgörelse av den som har utfört den olovliga byggnadsåtgärden står här knappast till buds.

De fång som enligt remissen omfattas av återkravsregeln blir väsentligen köp och byte. Regeln om överlåtelse som sker mot vederlag omfattar tydligen också förvärv på exekutiv auktion, ett fall då möjligheterna att få ut något av överlåtaren är särskilt begränsade.

Rättsförhållanden rörande köp och byte av fast egendom regleras nu i 4 kap. jordabalken. Beträffande lös egendom gäller i stället lagen om köp och byte av lös egendom. Att gripa in i det komplicerade civilrättsliga regelsystem som har sin grund i dessa lagar genom att i en speciallag meddela särbestämmelser av det slag som nu föreslås måste under alla förhållanden inge betänkligheter. Det bör i varje fall inte ske utan mycket starka skäl och inte utan mycket noggranna undersökningar av de konsekvenser som det kan medföra i olika detaljer. Såvitt lagrådet kan finna brister det i båda dessa hänseenden.

24 §

Bestämmelserna i denna paragraf är avsedda att, för sådana fall då det olovligt byggda undanröjs efter det att egendomen har överlåtits, åstad-

komma en lösning motsvarande den som enligt 23 § skall inträda när en förvärvare blir ålagd att betala avgift. Den konfliktsituation som man här vill reglera är emellertid inte ny; den kan föreligga även enligt gällande rätt.

De i 24 § föreslagna reglerna har samma tillämpningsområde och möter i stort sett samma betänkligheter som reglerna i 23 §. Särskilt må framhållas att reglerna, såvitt gäller fast egendom, åtminstone i viss mån och på ett svårbedömbart sätt sammanfaller med stadgandena i 4 kap. 18 och 19 §§ jordabalken.

Lagrådet, som anser att den föreliggande konfliktsituationen bör liksom hittills lösas med tillämpning av allmänna civilrättsliga regler och grundsatser, föreslår att 24 § i det remitterade förslaget utgår.

25 §

Om biträde erfordras för att byggnadsnämnden eller dess personal skall få behövt tillträde till byggnad eller annan anläggning bör – i likhet med vad som vanligen gäller i motsvarande fall då fråga inte är om egentliga verkställighetsåtgärder – polismyndigheten och inte utmätningsmannen anlitas (se t. ex. 4 kap. 38 § fastighetsbildningslagen och 82 § hälsovårdsstadgan). Paragrafen, som motsvaras av 22 § i lagrådets förslag till lagtext, bör jämkas i enlighet härmed.

26 §

Lagrådets förslag att någon tilläggsavgift inte skall ingå i det nya systemet får konsekvenser också för innehållet i 26 §. Genomförs den ordning som lagrådet förordar, kommer de i paragrafen upptagna reglerna att avse endast byggnadsavgifter och särskilda avgifter. Detta innebär ett nytt läge för frågorna om hur dessa avgifter skall fördelas mellan staten och kommunen och hur de skall drivas in.

Enligt det remitterade förslaget skall byggnadsavgifterna tillfalla kommunen och de särskilda avgifterna staten. I remissprotokollet uttalar fördragande statsrådet sin anslutning till uppfattningen att avgifterna – då innefattande även tilläggsavgifterna – delvis kan ses som kompensation till samhället för de kostnader som det olovliga byggandet förorsakar och att detta kan motivera att en del av avgifterna tillfaller kommunen. Uttalet synes närmast innebära att avgifterna över huvud taget bör fördelas mellan stat och kommun och inte helt tillfalla endera. Lagrådet saknar hållpunkter att bedöma hur en fördelning bör ske. Bäst överensstämmande med statsrådets uttalande synes egentligen vara att av varje avgift – såvitt nu är i fråga alltså byggnadsavgift och särskild avgift – låta viss andel gå till kommunen och återstoden till staten. Ett speciellt skäl för en sådan fördelning är att det därmed låter sig motiveras att avgifterna får drivas

in i samma ordning som skatter. För avgiftssystemets effektivitet är det av stor betydelse att denna indrivningsordning står till buds även i fråga om den del av avgifterna som tillfaller kommunen.

Utan att ta ställning i fördelningsfrågan har lagrådet velat åskådliggöra, hur ett system med fördelning av varje avgift mellan kommunen och staten lämpligen kan utformas. Lagrådet har därför i sitt förslag till lagtext skrivit in en regel att av byggnadsavgift och särskild avgift hälften skall tillfalla kommunen och återstoden staten. Regeln har i lagtextförslaget placerats i 9 § tredje stycket, närmast efter bestämmelserna om indrivningsordningen.

27 §

Innan lagrådet går in på frågan om preskriptionsreglernas sakliga innehåll och närmare utformning, vill lagrådet ta upp frågan om var i lagen reglerna bör ha sin plats. De bestämmelser som rör avgifterna och de som rör handräckning och föreläggande om rättelse har fördelats på olika avsnitt. Enligt lagrådets mening bör denna fördelning genomföras även beträffande preskriptionsbestämmelserna. Lagrådet föreslår därför, med beaktande av de ändringar i övrigt i det remitterade förslaget som har förordats i det föregående, att preskriptionsregler beträffande byggnadsavgift och särskild avgift tas upp i en paragraf för sig i avsnittet om sådana avgifter (se 10 § lagtextbilagan) och att preskriptionsregler beträffande ansökan om handräckning och beslut om föreläggande att vidtaga rättelse tas upp i en senare paragraf (se 19 § lagtextbilagan).

Vad gäller påförande av byggnadsavgift och tilläggsavgift skall enligt det remitterade förslaget gälla en preskriptionstid av tio år. Dessa avgifter riktar sig såsom inledningsvis påpekats primärt mot underlåtenheten att ansöka om byggnadslov. Beroende av omständigheterna kan denna underlåtenhet i många fall vara att bedöma allvarligt. I andra fall åter, bl. a. om det som har vidtagits inte i övrigt möter några erinringar, torde underlåtenheten ofta kunna bedömas som en ordningsförseelse. Särskilt med hänsyn till dessa senare fall är enligt lagrådets uppfattning tio år en alltför lång preskriptionstid. Framför allt gäller detta om avgifterna skall kunna tas ut av ny ägare. Lagrådet vill erinra om att i fråga om åtal för brott tioårig preskriptionstid gäller, när på brottet kan följa fängelse upp till åtta år. Den av lagrådet föreslagna straffbestämmelsen för särskilt allvarliga överträdelse av byggnadsförfattningarna medför en motsvarande preskriptionstid av fem år. I förevarande sammanhang är också av intresse de bestämmelser som gäller om förverkande av egendom på grund av brott, om till följd av den brottsliga död eller annan orsak, exempelvis åtalspreskription, påföljd ej längre kan ådömas. Enligt 36 kap. 9 § brottsbalken kan i sådant fall förverkande ske endast om stämning i mål därom delgivits inom fem år från det brottet begicks. Under hänvisning till det anförda föreslår lagrådet att preskriptionstiden för påförande av byggnadsavgift bestäms till fem år.

Samma tid bör gälla beträffande tilläggsavgiften, om förslaget rörande en sådan avgift skulle genomföras.

I fråga om särskild avgift skall enligt det remitterade förslaget gälla en preskriptionstid av tre år. Några tungt vägande invändningar mot en treårstid torde inte kunna anföras. Vissa överträdelse för vilka påföljden kommer att utgöras av särskild avgift kan dock vara jämförbara med överträdelse som kan föranleda byggnadsavgift. Detta talar för att preskriptionstiden också för den särskilda avgiften sätts till fem år. Lagrådet vill för sin del förordna en sådan lösning.

Enligt det remitterade förslaget skall preskriptionstiden räknas från det den olovliga åtgärden började eller, såvitt gäller särskild avgift, från det överträdelsen eller underlåtenheten började. Olovligt byggande och andra överträdelse kan emellertid komma att utsträckas över avsevärd tid. Förslaget kan under sådana förhållanden medföra att preskriptionstiden blir kortare än som faktiskt är motiverat. Med hänsyn härtill bör enligt lagrådets mening föreskrivas, att tiden skall räknas från det överträdelsen begicks, och med överträdelsen avses då, såsom förut sagts, även underlåtenhet. Detta innebär att tiden i princip inte börjar löpa så länge överträdelsen kan anses pågå. Det bör här tilläggas, att hur utgångspunkten för beräkningen av preskriptionstiden än anges, det inte kan undvikas att vissa problem ibland uppkommer i tillämpningen. De principer som vid bedömning av preskriptionsfrågor har utbildats inom straffrätten bör kunna tjäna till ledning i nu ifrågavarande hänseende.

Preskription avbryts enligt det remitterade förslaget genom att fråga om påföljd för åtgärd tas upp vid sammanträde med byggnadsnämnden. Denna ordning kan jämföras med den som gäller inom straffrätten och som innebär att preskriptionsavbrott sker genom att den misstänkte får del av åtal för brottet. Hinder torde inte föreligga mot att införa ett liknande delgivningsförfarande på förevarande område. Den mot vilken byggnadsnämnden överväger att ingripa med en påföljd skulle därigenom på ett tillförlitligt sätt bli upplyst om det förfarande som inletts mot honom. Den ordning som det remitterade förslaget innehåller är emellertid i olika avseenden ändamålsenlig i ett administrativt förfarande. Det torde vanligen förhålla sig så att, när frågan om påföljd tas upp vid sammanträde med byggnadsnämnden, den som berörs redan har beretts tillfälle att yttra sig. Har han emellertid då ännu inte fått något sådant tillfälle, kan det förutsättas att han utan dröjsmål underrättas om att fråga om att påföra honom avgift övervägs. På grund av det anförda anser sig lagrådet kunna lämna det remitterade förslaget i nu ifrågavarande hänseende utan erinran.

I remissen föreslås inga regler om verkställighetspreskription beträffande administrativ avgift som påförts någon. Sådana regler torde dock i likhet med vad som gäller inte bara beträffande straffrättsliga påföljder utan vanligen också i fråga om skattskyldighet och liknande (se 71 § uppbördslagen) böra meddelas. Lagrådet föreslår därför till komplettering av förslaget att

som ett andra stycke i paragrafen om avgiftspreskription tas upp en bestämmelse om att åtgärd för indrivning av avgift ej får vidtagas, sedan fem år har förflutit från det beslutet om avgiften vann laga kraft.

Det remitterade förslagens bestämmelse om preskription av byggnadsnämndens möjlighet att genom ansökan om handräckning och beslut om föreläggande åstadkomma rättelse innebär en nyhet. Förslaget bör ses mot bakgrunden av att byggnadsnämnderna avses få större möjligheter att vidtaga effektiva åtgärder för samma ändamål. Lagrådet har inte någon erinran emot att en preskriptionsbestämmelse införs. Tio år får också anses vara en för detta fall lämplig tid. I fråga om den närmare utformningen av bestämmelsen vill lagrådet i vad gäller utgångspunkten för beräkningen av preskriptionstiden hänvisa till vad som i det föregående har anförts i anslutning till motsvarande regler beträffande påförande av avgift. Lagrådet föreslår i övrigt att avbrytande av preskription anknyts till att byggnadsnämnden eller åklagaren ansöker om handräckning eller nämnden beslutar föreläggande.

28 och 29 §§

Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om betalning och indrivning av avgifter. Lagrådets förslag att någon tilläggsavgift inte skall ingå i det nya systemet får, om det genomförs, till följd att bestämmelserna kommer att avse endast byggnadsavgifter och särskilda avgifter. Vissa därmed sammanhängande problem har berörts vid 26 §. I det följande förutsätts att hur fördelningen av avgifterna mellan kommunen och staten än regleras avgifterna i sin helhet får drivas in i samma ordning som skatter.

Av redovisningstekniska skäl torde det vara lämpligast, att betalning av avgifterna sker till länsstyrelsen och att denna får föranstalta om indrivningen. Beslutet om påförande av avgift bör då sändas till länsstyrelsen. Detta torde böra ske genast och inte först sedan beslutet har vunnit laga kraft.

Den i 29 § andra stycket upptagna regeln om fördelning av influtna medel i ett visst fall behövs inte, om tilläggsavgiften utgår.

Med de jämkningar som nu har berörts torde innehållet i 28 och 29 §§ i det remitterade förslaget lämpligen kunna sammanföras till en paragraf och placeras i anslutning till övriga bestämmelser om byggnadsavgift och särskild avgift. I lagrådets förslag till lagtext återfinns föreskrifterna om betalning och indrivning i 9 § första och andra styckena. Som förut nämnts har i tredje stycket samma paragraf skrivits in regeln om fördelning av avgifter mellan kommunen och staten.

31 §

Lagrådet har föreslagit, att 2 § kompletteras med ett åläggande för byggnadsnämnden att lämna skriftligt besked huruvida i fråga om viss byggnad eller anordning har vidtagits åtgärd, som föranleder ingripande enligt lagen. Som framgår av vad lagrådet har anfört i anslutning till nämnda paragraf vill lagrådet inte förorda att någon rättsverkan av sådant besked regleras i lagen. Inte heller i övrigt får beskedet några direkta rättsverkningar. Innebär beskedet att anledning till ingripande inte föreligger, saknas givetvis grund för att överklaga beslutet. Lämnas besked att anledning finns till ingripande, kommer det beskedet, om byggnadsnämnden inte ändrar uppfattning, att följas av beslut om ingripande. Eftersom detta beslut regelmässigt kan överklagas, bör talan inte kunna föras också mot beskedet, som ju inte tillagts någon prejudiciell betydelse.

Lagrådet finner alltså att besked enligt den av lagrådet föreslagna bestämmelsen i 2 § inte bör få överklagas. Detta bör sägas ut i förevarande paragraf och bestämmelsen härom kan lämpligen anslutas till första stycket.

Remissförslagets sista stycke av paragrafen innehåller en föreskrift, som inte har sin plats i lagen utan i instruktionerna för de handläggande myndigheterna och domstolarna. Lagrådet förordar därför att föreskriften utgår.

I lagrådets lagtextbilaga återfinns här avhandlade bestämmelser i 24 §.

Övergångsbestämmelserna

Den nya lagstiftningen kommer uppenbarligen att kräva åtskilliga förberedelser före ikraftträdandet. Förberedelsetiden torde bli alltför knapp, om lagen såsom föreslagits skall träda i kraft den 1 juli 1976. Lagrådet hemställer därför att ikraftträdandet skjuts upp till den 1 januari 1977.

Lagrådet har i princip inte något att erinra mot de i remissprotokollet redovisade synpunkterna på den särskilda övergångsreglering som bör tillämpas. Beträffande utformningen av de i punkterna 2-5 föreslagna övergångsbestämmelserna vill lagrådet till en början påpeka, att byggnadsnämnds skyldighet enligt 2 § att vid överträdelse ta upp fråga om ingripande inte bör såsom angivits i punkten 2 begränsas till nya överträdelser. En annan sak är att möjligheten att tillämpa avgiftspåföljd såvitt gäller äldre fall är utesluten. De i övrigt i punkten 2 och de i punkterna 3 och 4 föreslagna bestämmelserna synes vidare med fördel kunna föras samman och avsevärt förenklas. Sålunda torde endast behöva föreskrivas, att skyldighet att utge avgift enligt lagen inte får åläggas någon med anledning av överträdelse som har begåtts före ikraftträdandet. Av en så utformad övergångsregel bör med erforderlig tydlighet framgå, att inte någon av de olika i lagen meddelade bestämmelserna om avgift gäller annat än i det fallet att överträdelsen har skett efter ikraftträdandet. Har ett otillåtet förfarande påbörjats före den tidpunkten men avslutats först senare, bör vad som äger rum efter ikraftträdandet kunna föranleda avgift, om det kan betraktas som en

överträdelse för sig. I detta avseende kan den av lagrådet nu förordade regleringen synas skilja sig i sakligt hänseende från det remitterade förslaget, som fäster avgörande vikt vid den tidpunkt då en otillåten åtgärd har påbörjats. Det torde emellertid knappast ha varit avsett, att avgiftsskyldighet över huvud taget inte skall komma i fråga, om någon t. ex. före ikraftträdandet olovligen har påbörjat en nybyggnad genom schaktningsarbete och han sedan lagen trätt i kraft fullföljer sina planer och uppför byggnaden. Beträffande punkten 3 i det remitterade förslaget må särskilt påpekas, att med den av lagrådet förordade övergångsregeln någon särskild bestämmelse inte behövs beträffande 6 § angående särskild avgift liksom ej heller beträffande det stadgande om straffavgift som lagrådet har föreslagit. Det är vidare att märka att såvitt gäller straff någon övergångsbestämmelse ej erfordras vid sidan av de allmänna straffrättsliga principer som har kommit till uttryck i 5 § lagen om införande av brottsbalken och de övergångsregler som är avsedda att meddelas i anslutning till de nu aktuella ändringarna i BL och BS.

Även om motsvarighet till 23 och 24 §§ i det remitterade förslaget skulle – mot vad lagrådet har anfört därom – komma att tas upp i den nya lagen, behövs inte en övergångsbestämmelse sådan som den i punkt 4 föreslagna. Redan av allmänna civilrättsliga principer följer nämligen att bestämmelser av det slag som skrivits in i nämnda båda paragrafer inte blir tillämpliga på överlåtelser som har skett före ikraftträdandet, om inte en uttrycklig regel med annat innehåll meddelas. Härtill kommer att sådant fall som avses i 23 § inte kan – med den övergångsbestämmelse som i det remitterade förslaget har tagits upp i punkten 2 eller nyss har förordats av lagrådet – uppkomma på grund av överlåtelse som har skett före ikraftträdandet.

Som har framhållits vid 12 § fick 147 § andra stycket BL ändrad lydelse genom lagen (1975:1321) om ändring i BL. Samtidigt meddelades en övergångsbestämmelse, som alltså kan vara av betydelse. Ett övergångsstadgande med samma sakliga innehåll erfordras i den nya lagen, eftersom där tas upp en straffbestämmelse med motsvarande innehåll som 147 § andra stycket BL.

Förslaget till lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)

Lagrådet:

Den nya lydelsen av 147 § bör anpassas efter den terminologi som används i den s. k. påföljdslagen. Lagrådet föreslår – under hänvisning till vad som har sagts om innebörden av påföljdsbegreppet och om rubriken till den lagen – att paragrafen får innehålla följande: "Bestämmelser om påföljder och ingripanden vid överträdelse av sådan föreskrift om byggande som har

meddelats i denna lag eller med stöd därav finnas i lagen (1976:000) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.”

I fråga om ikraftträdandet gäller detsamma som har anförts beträffande påföljdslagen.

Förslaget till lag om ändring i byggnadsstadgan (1959: 612)

Lagrådet:

Lagrådet har redan vid behandlingen av den s. k. påföljdslagen uttalat att en ändring i 7 § BS bör genomföras och hemställer nu om en sådan ändring av första stycket andra punkten i paragrafen, att byggnadsnämndens delegationsmöjligheter anges ej omfatta befogenhet ”att besluta om framställning eller yttrande till regeringen, länsstyrelsen eller kommunfullmäktige, att slutligt avgöra fråga om avgift enligt lagen (1976:000) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., att meddela föreläggande vid, vite utom i fall som avses i 3 § nämnda lag eller föreläggande vid annat äventyr eller att slutligt avgöra ärende, som är av principiell innebörd eller eljest av större vikt”.

55 §

Får rubriken till den särskilda påföljdslagen annan lydelse än som har föreslagits i remissen, inverkar detta på utformningen av 1 mom. i denna paragraf.

68 §

Vad som nyss har anförts angående ändringen i 147 § BL har motsvarande tillämpning beträffande den föreslagna lydelsen av denna paragraf i BS. Rubriken närmast före paragrafen bör lyda ”Om påföljder m. m.”

71 §

Den föreslagna ändringen i 2 mom. andra stycket bör föranleda en jämkning även i fjärde stycket. Sålunda bör där anges att, om länsstyrelsens beslut innefattar prövning inte blott av fråga som avses i andra stycket eller i den paragraf i den s. k. påföljdslagen som gäller fullföljd av talan utan även av fråga som enligt BL eller BS skall avgöras av regeringen, besvär över sådant beslut skall anföras hos kammarrätten.

I fråga om ikraftträdandet gäller detsamma som har anförts beträffande påföljdslagen.

Lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.*Inledande bestämmelser***1 §**

Denna lag gäller vid överträdelse av sådan föreskrift om byggande som har meddelats i byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) eller med stöd av någon av dessa författningar.

2 §

Det åligger byggnadsnämnden att som ett led i inseendet över byggnadsverksamheten upptaga fråga om påföljd eller ingripande enligt denna lag till behandling, så snart anledning förekommer att överträdelse som avses i 1 § har skett. När åtgärd, till vilken erfordrats byggnadslov enligt byggnadsstadgan (1959:612), har vidtagits utan att sådant lov föreligger, skall nämnden vara verksam för att det utförda undanröjes eller på annat sätt rättas, om ej byggnadslov till åtgärden meddelas i efterhand.

Om det begäres av någon vars rätt kan beröras därav, skall byggnadsnämnden lämna skriftligt besked huruvida i fråga om viss byggnad eller anordning har vidtagits åtgärd som föranleder ingripande enligt denna lag.

*Förbud att fortsätta byggnadsarbete***3 §**

Strider påbörjat byggnadsarbete uppenbarligen mot byggnadsstadgan (1959:612) eller mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser, får byggnadsnämnden med föreläggande av vite förbjuda att arbetet fortsättes. Gäller enligt byggnadslagen (1947:385) eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen förbud att företaga nybyggnad eller att riva byggnad, får byggnadsnämnden föreskriva vite för den som genom att fortsätta byggnadsarbete underlåter att ställa sig sådant förbud till efterrättelse.

Är det uppenbart att byggnadsarbete äventyrar byggnadens eller närliggande byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden vid vite förbjuda att arbetet fortsättes, även om förutsättning som anges i första stycket ej föreligger.

Beslut enligt denna paragraf länder omedelbart till efterrättelse.

Byggnadsavgift och särskild avgift

4 §

Vidtages åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov, utan att sådant lov föreligger, skall byggnadsavgift utgå.

Byggnadsavgift bestämmes till belopp motsvarande fyra gånger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 8 § byggnadsstadgan (1959:612), skulle ha erlagts om byggnadslov till en motsvarande åtgärd hade meddelats, dock till minst 500 kronor. Vid bestämmande av byggnadsavgift på grundval av taxa skall hänsyn ej tagas till sådan höjning eller sänkning av normalbeloppet som enligt taxan föranledes av omständigheterna i det särskilda fallet och ej heller till belopp som belöper på tillhandahållande av nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller annan mätningsteknisk åtgärd eller på framställning av fotonegativ eller bildkort.

5 §

Byggnadsavgift utgår ej om

1. det utförda har rättats innan beslut fattas om byggnadsavgift eller ingripande enligt denna lag,

2. byggnadslov till det utförda har, på grund av ansökan som gjorts före åtgärden, meddelats innan beslut om byggnadsavgift fattas, eller

3. åtgärden innebär rivning av byggnad och rivningen har varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller företagits därför att byggnaden till väsentlig del hade skadats genom eldsvåda eller annan liknande händelse.

6 §

Särskild avgift utgår, om i annat fall än som avses i 4 §, överträdelse sker genom att någon

1. vidtager åtgärd i strid mot förbud som har meddelats i byggnadslagen (1947:385) eller med stöd av denna och som ej har förenats med vite,

2. underlåter att ställa sig till efterrättelse vad i byggnadsstadgan (1959:612) är föreskrivet om rätt att vidtaga åtgärd som angives i stadgan, eller

3. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som föreskrives i byggnadsstadgan eller att vid utförande av arbete följa fastställda ritningar eller av byggnadsnämnden meddelade föreskrifter.

Särskild avgift bestämmes till minst 200 och högst 500 kronor. Är överträdelsen ringa, behöver avgift ej påföras.

7 §

Fråga om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Byggnadsavgift påföres den som när överträdelsen begicks var ägare av den byggnad eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg. Särskild avgift påföres den som begick överträdelsen.

Är två eller flera betalningsskyldiga för samma avgift, svarar de solidariskt för denna.

8 §

Om särskilda skäl föreligger, får länsstyrelsen nedsätta eller efterge byggnadsavgift eller särskild avgift, som byggnadsnämnden har beslutat. Fråga härom prövas efter besvär enligt 24 § över nämndens beslut.

9 §

Beslut varigenom någon påföres byggnadsavgift eller särskild avgift skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det beslutet vann laga kraft. Erinran om detta skall tagas in i beslutet.

Betalas ej avgiften inom den tid som anges i första stycket, får avgiften jämte restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), indrivnas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt.

Av byggnadsavgift och särskild avgift tillfaller hälften kommunen och återstoden staten.

10 §

Har fråga om påföljd för överträdelse, som avses i 4 eller 6 §, ej upptagits vid sammanträde med byggnadsnämnden inom fem år från det överträdelsen begicks, får byggnadsavgift eller särskild avgift ej påföras.

Åtgärd för indrivning av byggnadsavgift eller särskild avgift får ej vidtagas, sedan fem år har förflutit från det beslutet om avgiften vann laga kraft.

*Straff och straffavgift*11 §¹

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet vidtager åtgärd, till vilken erfordras byggnadslov, utan att sådant lov föreligger dömes, om gärningen

¹ Ledamöterna Gyllensvärd, Nordlund och Ulveson föreslår att till paragrafen fogas ett tredje stycke av följande lydelse: Allmänt åtal för gärning som avses i första stycket får väckas endast efter anmälan av byggnadsnämnden.

innebär kränkning av mera betydande allmänt intresse, till böter eller fängelse i högst två år.

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. påbörjar verksamhet, vilken enligt 136 a § andra stycket byggnadslagen (1947:385) skall prövas av regeringen, utan att regeringen har meddelat tillstånd till verksamheten eller medgivit undantag från prövningsskyldigheten,

2. påbörjar, utvidgar eller fortsätter verksamhet utan tillstånd av regeringen, sedan regeringen med stöd av samma paragraf fjärde eller femte stycket har beslutat pröva verksamheten, eller

3. åsidosätter villkor eller föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av nämnda paragraf, så att allmän eller enskild rätt kan kränkas.

12 §¹

Innefattar brott som avses i 11 § första stycket

1. uppförande av helt ny byggnad,

2. till- eller påbyggnad av förut befintlig byggnad, eller

3. inredande eller ianspråktagande av byggnad eller del därav för väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd eller enligt byggnadslov får användas,

skall rätten på talan av allmän åklagare döma gärningsmannen, den i vars ställe denne var eller den som har beretts vinning genom brottet att betala straffavgift med belopp, motsvarande 500 kronor för varje kvadratmeter våningsyta som gärningen har omfåttat. Har rättelse skett eller föreligger eljest särskilda skäl, får avgiften bestämmas till lägre belopp eller helt efterges.

Angående straffavgift skall i övrigt vad som är stadgat om förverkande av egendoms värde på grund av brott äga motsvarande tillämpning.

¹ Ledamöterna Gyllensvärd, Nordlund och Ulyesson föreslår att till paragrafen fogas ett tredje stycke av följande lydelse: Talan om ådömande av straffavgift utan samband med åtal får väckas endast om byggnadsnämnden har anmält gärningen till åtal eller begärt att talan anställes.

Ingripanden för att åstadkomma rättelse

13 §

Har åtgärd, till vilken erfordrats byggnadslov, vidtagits utan sådant lov, kan överexekutor meddela handräckning för att det utförda skall undanröjas eller på annat sätt rättas. Detsamma gäller, om åtgärd beträffande fastighet, byggnad eller anordning eljest har vidtagits i strid mot förbud eller annan föreskrift som har meddelats i byggnadslagen (1947:385) eller byggnadsstadgan (1959:612) eller med stöd av någon av dessa författningar.

I fråga om handräckning enligt denna paragraf gäller samma bestämmelser som för handräckning enligt 191 § utsökningslagen (1877:31 s. 1).

14 §

Ansökan om handräckning får göras av byggnadsnämnden och, i fall när ansvar enligt 11 § kommer i fråga, av allmän åklagare.

15 §

I fall som avses i 13 § kan byggnadsnämnden, i stället för att ansöka om handräckning, förelägga ägaren av den fastighet, byggnad eller anordning som är i fråga att inom viss tid rätta det utförda. Efterkommes ej sådant föreläggande, står det byggnadsnämnden fritt att begära handräckning.

Vad i första stycket sägs om ägare av fastighet äger motsvarande tillämpning i fråga om tomträttshavare.

16 §

Underlåter någon att utföra arbete eller vidtaga annan åtgärd som åligger honom enligt byggnadsstadgan (1959:612) eller enligt beslut som har meddelats med stöd av stadgan, kan byggnadsnämnden förelägga honom att inom viss tid vidtaga åtgärden.

17 §

Föreläggande som meddelas enligt 15 eller 16 § skall förenas med vite eller med föreskrift att, om föreläggandet ej efterkommes, åtgärden kan utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad.

Efterkommes ej föreläggande med föreskrift om utförande genom byggnadsnämndens försorg, skall nämnden, när ej omständigheterna föranleder annat, besluta att åtgärden skall utföras och hur det skall ske. Därvid skall tillses att oskäligen kostnad ej uppstår. När skäl är därtill, får i verkställighetsbeslutet förordnas, att beslutet skall gälla utan hinder av att det

icke äger laga kraft.

Kronofogdemyndigheten skall lämna det biträde som behövs för verkställigheten.

18 §

Har åtgärd, till vilken erfordrats byggnadslov, vidtagits utan sådant lov men framstår det som sannolikt att lov kan meddelas till åtgärden, skall byggnadsnämnden innan handräckning begäres eller föreläggande meddelas bereda ägaren tillfälle att inom viss tid ansöka om byggnadslov.

Inkommer ej ansökan inom föreskriven tid, får byggnadsnämnden utan hinder av att ansökan ej gjorts pröva frågan om byggnadslov till åtgärden. Nämnden får därvid på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt företaga de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för prövningen av ärendet.

19 §

Sedan tio år har förflutit från det åtgärd som avses i 13 § vidtogs, får ej byggnadsnämnden eller åklagare ansöka om handräckning eller nämnden besluta föreläggande enligt 15 §.

Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.

20 §

Har föreläggande enligt 15 eller 16 § meddelats någon i egenskap av ägare till viss fastighet och övergår fastigheten till ny ägare, gäller föreläggnandet i stället mot denne. Utsatt vite gäller dock ej mot den nye ägaren, men byggnadsnämnden får utsätta vite för denne.

Första stycket äger motsvarande tillämpning när föreläggande har meddelats någon i egenskap av tomträtthavare eller ägare av byggnad eller anordning, som tillhör annan än ägaren av marken.

21 §

Myndighet som meddelar föreläggande enligt 15 eller 16 § skall genast sända sitt beslut till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.

Återkallas föreläggande som antecknats enligt första stycket, skall byggnadsnämnden genast anmäla det för motsvarande anteckning. Har antecknat föreläggande upphävts genom lagakraftvunnet beslut, efterkommit eller förfallit, skall byggnadsnämnden, så snart nämnden har fått vetskap härom, anmäla förhållandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning.

Gör ej byggnadsnämnden anmälan i fall som avses i andra stycket, skall länsstyrelsen på ansökan av någon vars rätt beröres därav göra sådan anmälan.

Särskilda bestämmelser

22 §

Byggnadsnämnden eller befattningshavare hos nämnden har rätt att få tillträde till fastighet, byggnad eller annan anläggning i den mån det är nödvändigt för att genom besiktning förbereda prövning av fråga enligt denna lag. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för att tillträdesrätten skall kunna utövas.

23 §

Vite som har förelagts med stöd av denna lag får ej förvandlas.

24 §

Talan mot byggnadsnämnds beslut enligt denna lag föres hos länsstyrelsen genom besvär. Mot beslut om besked enligt 2 § andra stycket får talan ej föras.

Talan mot länsstyrelsens beslut i besvärsmål enligt första stycket samt i ärende som avses i 21 § tredje stycket föres hos kammarrätten genom besvär.

25 §

Den som innehar egendom på grund av testamentariskt förordnande utan att äganderätten tillkommer någon anses vid tillämpning av 7 § andra stycket samt 15 och 18 §§ som egendomens ägare.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.
2. Avgift enligt lagen får ej åläggas någon med anledning av överträdelse som har begåtts före ikraftträdandet.
3. Bestämmelserna i 11 § andra stycket äger ej tillämpning på sådan ökning av förbrukningen av träfiberråvara som sker för att möjliggöra produktion som före den 1 januari 1976 har tillåtits enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) i dess intill sagda dag gällande lydelse.
4. Den som innehar egendom under ständig besittningsrätt eller fideikomissrätt skall vid tillämpning av 7 § andra stycket samt 15 och 18 §§ anses som egendomens ägare.

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-03-11

Närvarande: Statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Lidbom, Carlsson, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson.

Föredragande: statsrådet Carlsson

Proposition med förslag till lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till

1. lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.,
2. lag om ändring i byggnadslagen (1947:385),
3. lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612).

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande.

1 Allmänna synpunkter

1.1 Val av påföljdssystem

Lagrådet har av naturliga skäl ägnat särskilt intresse åt den del av det remitterade förslaget som innebär att nu gällande straffbestämmelser i BL och BS ersätts med ett system av administrativa avgifter. Som lagrådet anför utgör förslaget i den delen en nydaning inte bara i förhållande till nuvarande ordning på byggnadslagstiftningens område. Förslaget skiljer sig på olika sätt även från de lösningar med sanktionsavgifter som hittills har tillämpats. Den del av lagrådets yttrande där avgiftsfrågan behandlas innehåller både resonemang av principiell natur och synpunkter som har direkt avseende på det remitterade förslaget. De principiella synpunkterna har kommit till uttryck framför allt i ett avsnitt rörande frågan om lämpligheten av ett avgiftssystem. Jag avser inte att närmare gå in på vad som anförs där. En fråga vill jag emellertid kommentera närmare. Det gäller lagrådets uttalanden angående påföljder för den grövre brottslighet som förekommer på byggnadslagstiftningens område. Enligt lagrådet kan det inte anses tillräckligt att här tillämpa endast administrativa avgifter, inte ens om avgifterna

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat den 11 december 1975.

i vissa fall uppgår till mycket höga belopp. Att behandla kvalificerade lagöverträdelser på angivet sätt måste enligt lagrådet te sig stötande och kan få menliga konsekvenser, när det gäller att i den allmänna uppfattningen inskräpa betydelsen av att byggnadsförfattningarna efterlevs.

Lagrådets uttalande kan inte tolkas på annat sätt än att straff är den enda tänkbara påföljden i de avsedda fallen. I konsekvens härmed föreslår lagrådet att i påföljdslagen skall införas straff och möjlighet att i vissa fall dessutom ta ut en straffavgift. Straff och straffavgift skall kunna dömas ut endast om någon uppsåtligt eller av grov oaktsamhet vidtar åtgärd, till vilken fordras byggnadslov, utan sådant lov och gärningen innebär kränkning av mera betydande allmänt intresse.

I lagrådets yttrande saknas uttalanden om den närmare innebörden i kravet att mera betydande allmänt intresse skall ha blivit kränkt. Så mycket torde emellertid vara klart att det när sådan kränkning föreligger inte kan komma i fråga att i efterhand meddela byggnadslov till åtgärden. Straff och straffavgift enligt lagrådets förslag skulle således kunna bli aktuella endast i fall då det olovligt byggda skall undanröjas.

Straffmaximum enligt den föreslagna bestämmelsen är fängelse i två år. Det är alltså fråga om en väsentlig skärpning i förhållande till gällande bestämmelser, som föreskriver fängelse i högst sex månader, när omständigheterna är synnerligen försvårande. Den föreslagna straffskalan har enligt lagrådet bestämts med tanke på att endast kvalificerade fall omfattas av bestämmelsen och att det någon gång kan förekomma mycket grova överträdelser. Lagrådet antar att böter dock blir det straff som vanligen kommer att tillämpas. Den föreslagna straffavgiften skall kunna dömas ut endast vid vissa former av olovligt byggande. I fråga om urvalet av åtgärder som skall kunna föranleda straffavgift ansluter förslaget tämligen väl till det remitterade förslaget om tilläggsavgift. Detsamma kan sägas beträffande grunderna för straffavgiftens beräkning. När straff och straffavgift bestäms skall hänsyn tas till vad som i övrigt kan drabba gärningsmannen. Att det olovligt byggda blir undanröjt är enligt lagrådet en omständighet som därvid bör beaktas.

Som jag förut har anfört är det knappast tänkbart att bestämmelserna om straff och straffavgift skulle bli tillämpliga i andra fall än sådana där det olovligt byggda är helt oacceptabelt och måste rivas. Med hänsyn härtill och till vad lagrådet anför om straffmätningen och principerna för avgiftens bestämmande måste påföljden i dessa fall nästan undantagslöst bli böter, eventuellt i förening med en reducerad straffavgift. Mot den bakgrunden har jag svårt att förstå lagrådets skarpa kritik mot administrativa avgifter som påföljd vid grövre överträdelser av byggnadsförfattningarna. Det kan enligt min uppfattning starkt sättas i fråga om lagrådets förslag effektivare än förslaget enligt remissen skulle i den allmänna uppfattningen inskräpa betydelsen av att byggnadsförfattningarna efterlevs. Jag är därför inte beredd att ansluta mig till lagrådets förslag att straff skall förekomma i vissa fall av olovligt byggande. De av lagrådet framförda synpunkterna på avgiftssystemets utformning tar jag upp i det följande.

1.2 De föreslagna avgifterna

Lagrådet har ingen erinran i stort mot förslagen om byggnadsavgift och särskild avgift. Jag återkommer till lagrådets synpunkter på vissa detaljer i dessa förslag i samband med behandlingen av lagtexten.

När det däremot gäller tilläggsavgiften föreslår lagrådet att den skall utgå ur det nya sanktionssystemet och ersättas av de bestämmelser om straff och straffavgift som jag nyss har berört. Lagrådet framhåller bl. a. att tilläggsavgift kommer att drabba i huvudsak bara sådant byggande som vid prövning i efterhand anses kunna godtas. Överträdelsen innebär enligt lagrådet i dessa fall många gånger endast den ordningsförseelsen att den byggande inte på förhand har försäkrat sig om byggnadslov till en fullt acceptabel byggnadsåtgärd. Tilläggsavgiften står enligt lagrådet i dessa fall inte i rimligt förhållande till den underlåtenhet som den byggande har gjort sig skyldig till.

De föreslagna bestämmelserna om tilläggsavgift omfattar olovligt byggande som består i att

- helt ny byggnad uppförs,
- befintlig byggnad till- eller påbyggs,
- byggnad helt eller delvis inreds till väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd,
- byggnad helt eller delvis tas i anspråk för väsentligen annat ändamål än det till vilket byggnaden förut har varit använd eller som finns angivet på godkänd ritning eller
- byggnad rivs.

I fråga om de angivna fallen av olovligt byggande innebär sanktionssystemet – förenklat uttryckt – att det olovligt byggda antingen skall undanröjas eller, om det kan godtas vid en prövning i efterhand, får behållas mot tilläggsavgift. I båda dessa situationer kan den olovliga åtgärden således föranleda en ekonomisk påföljd, i det ena fallet att det olovligt utförda rättas och i det andra att tilläggsavgift tas ut. I båda fallen skall dessutom byggnadsavgift utgå.

Tilläggsavgiften har reserverats för sådana former av olovligt byggande som det är särskilt angeläget att motverka. Olovligt byggande kan, som lagrådet anför, många gånger betecknas som ordningsförseelser. När det gäller byggande som omfattas av de föreslagna bestämmelserna om tilläggsavgift kan man enligt min mening emellertid sällan tala om ordningsförseelser. I dessa fall torde man i de allra flesta fallen kunna utgå från att den som utför den olovliga åtgärden är medveten om att det krävs byggnadslov. Av en eller annan orsak väljer han dock att utföra åtgärden utan lov. Givetvis finns det bland dessa fall också sådana där omständigheterna gör att det skulle förefalla stötande att ta ut tilläggsavgift. Enligt förslaget kan då eftergift eller nedsättning av avgiften komma i fråga.

Det kan visserligen göras gällande att något behov av tilläggsavgift inte finns, eftersom byggnadsnämnden är formellt oförhindrad att besluta om undanröjande av det utförda, om det är av sådan beskaffenhet att det inte skulle ha godtagits vid en förhandsprövning. Utgångspunkten för byggnadsnämndens prövning i efterhand skall ju som jag har anfört vid remissen i princip vara densamma som om åtgärden inte hade utförts. Som lagrådet framhåller kan åtgärden emellertid i vissa fall vara sådan att den inte skulle ha godkänts vid en förhandsprövning men att det vid en prövning i efterhand av olika skäl visar sig inte lämpligen böra komma i fråga att besluta om undanröjande.

Sanktionssystemet måste givetvis ha en sådan uppbyggnad att situationer som de nu angivna motverkas. I flertalet fall torde den effekten komma att uppnås med hjälp av byggnadsavgiften. När det däremot gäller de kvalificerade former av olovligt byggande som omfattas av förslaget om tilläggsavgift krävs en mera kännbar reaktion. Det är här många gånger fråga om åtgärder som drar betydande kostnader och där byggnadsavgiften är ringa i förhållande till de totala kostnaderna. Det är knappast troligt att den som är beredd att ta risken att det byggda blir undanröjt avhåller sig från byggandet av den anledningen att han kan drabbas av byggnadsavgift.

Enligt det remitterade förslaget skall tilläggsavgift inte utgå om det olovligt utförda måste undanröjas. I dessa fall drabbas den byggande ofta av en kännbar ekonomisk förlust som tillsammans med byggnadsavgiften i allmänhet utgör en tillräcklig sanktion. Som lagrådet påpekar behöver emellertid undanröjandet inte alltid innebära någon särskilt kännbar reaktion. Så är fallet t. ex. när den byggande har haft betydande ekonomisk fördel av sitt olagliga förfarande men vid den tidpunkt när en rättelse blir aktuell inte har så stort intresse av att fortsättningsvis kunna utnyttja vad han utan tillstånd har genomfört eller av annan orsak inte drabbas särskilt hårt av en rättelseåtgärd. Denna situation kan föreligga t. ex. när byggnad har tagits i anspråk för otillåtet ändamål. I dessa fall får det remitterade förslaget otillfredsställande konsekvenser. Jag anser det därför nödvändigt att förslaget kompletteras med regler som gör det möjligt att i vissa fall ta ut avgift även när den olovliga åtgärden undanröjs.

Som lagrådet framhåller kan en avgift i nu avsedda fall inte bestämmas schablonmässigt. Det måste ske med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Avgörande för frågan om tilläggsavgift skall utgå bör normalt vara de ekonomiska konsekvenser som undanröjandet har inneburit. Har den mot vilken kravet på avgift riktas inte alls haft något men av undanröjandet eller har han drabbats i endast obetydlig utsträckning av detta, torde tilläggsavgift i allmänhet böra utgå med fullt belopp, dvs. 500 kr/m². Har undanröjandet för hans del däremot inneburit t. ex. att en ny byggnad eller en till- eller påbyggnad på en befintlig byggnad har rivits, torde detta normalt utgöra en så kraftig sanktion att det kan vara befogat att avstå från att påföra tilläggsavgift.

Fästställande av tilläggsavgift i fall som de nu avsedda måste få betydande skönsmässiga inslag. Som jag har framhållit vid remissen bör det inte läggas på

en politiskt sammansatt nämnd som byggnadsnämnden att på skönsmässiga grunder ålägga enskilda att betala avgifter av så betydande storlek som det kan bli fråga om när tilläggsavgift skall utgå. Om man på sätt som jag nu har förordat öppnar möjlighet att ta ut tilläggsavgift också i de fall då det olovligt byggda måste undanröjas, är det därför nödvändigt att lägga prövningen på annan myndighet än byggnadsnämnden. För en sådan ordning talar också den omständigheten att det i dessa fall bör finnas möjlighet att föra bevisning angående de ekonomiska konsekvenserna av undanröjandet. Att prövningen i de nu avsedda fallen bör läggas på annan myndighet än byggnadsnämnden medför givetvis att samma myndighet måste få till uppgift att pröva frågan om tilläggsavgift också i de övriga fall då bestämmelserna härom blir tillämpliga. Mot bakgrund av vad jag nu har anfört är det enligt min mening naturligt att prövningen av frågan om tilläggsavgift läggs på allmän domstol. Uppgiften att föra talan om tilläggsavgift bör lämpligen läggas på allmän åklagare. En förutsättning för sådan talan bör vara att byggnadsnämnden gör framställning hos åklagaren att talan skall väckas.

En ordning som den nu föreslagna måste enligt min mening innebära betydande förbättringar i förhållande till det remitterade förslaget. Det beror givetvis i första hand på att det blir möjligt att ta ut tilläggsavgift också när det olovligt byggda måste undanröjas. En annan förbättring, som följer av att prövningen läggs på allmän domstol, är att de i domstolsprocessen förekommande säkerhetsåtgärderna kvarstad och skingringsförbud kan utnyttjas. Jag delar nämligen lagrådets uppfattning att avsaknaden av denna möjlighet i det remitterade förslaget var en brist med tanke på risken att den som åläggs att betala tilläggsavgift genom transaktioner av olika slag försöker dra sig undan betalningen. Även för byggnadsnämndens del måste de föreslagna ändringarna innebära fördelar. Initiativet i påföljdsfrågorna kommer nämligen att ligga kvar hos nämnden, som emellertid befrias från det sannolikt inte obetydliga arbete som är förenat med prövningen av frågan om tilläggsavgift skall utgå i det enskilda fallet. Jag återkommer i det följande till de bestämmelser som blir nödvändiga med anledning av de föreslagna ändringarna.

I nu berörda frågor har jag samrått med chefen för justitiedepartementet.

1.3 Valet av subjekt för byggnads- och tilläggsavgifterna

Enligt det remitterade förslaget skall den som vid tiden för avgiftsprövningen är ägare av den fastighet, byggnad eller anordning som berörs av en olovlig byggnadsåtgärd alltid påföras de byggnads- och tilläggsavgifter som kommer i fråga. Förslaget innebär således att avgiftsskyldigheten kan drabba annan än den som har gjort sig skyldig till den överträdelse det är fråga om. Detta att avgiften kan drabba någon som inte har utfört eller haft något som helst att skaffa med den olovliga byggnadsåtgärden eller haft möjlighet att avvärja den olaglighet som förekommit innebär enligt lagrådet en betänklig nyhet på sanktionsområdet och kan svårligen accepteras.

Lagrådet diskuterar ingående förslaget i denna del och framhåller därvid bl. a. att förslaget torde ge upphov till svårösta problem med tanke på villkorliga överlåtelser, beträffande vilka det vid tiden för avgiftsskyldighetens bestämmande inte kan avgöras om en slutlig överlåtelse har kommit till stånd. Enligt lagrådet måste vidare det fallet uppmärksammas att efter avgiftens fastställande överlåtelserna går åter eller förklaras ogiltig. Lagrådet föreslår den ändringen i förslaget att avgifterna påförs den som var ägare vid tiden för den olovliga åtgärdens vidtagande. Man kan enligt lagrådet utgå från att det är han som i nästan alla fall ligger bakom åtgärden, men även om så någon gång inte skulle vara förhållandet, får det likväl anses befogat att låta honom bära ansvar för vad som har utförts beträffande egendomen.

Den ändring lagrådet föreslår torde, utan att sanktionssystemets effektivitet äventyras, i allt väsentligt undanröja de problem som det remitterade förslaget kan ge upphov till. Jag kan därför ansluta mig till lagrådets förslag i denna del.

Tilläggsavgift skall enligt vad jag nyss har föreslagit påföras av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Detta skapar förutsättning för att ha en vidare personkrets som subjekt för avgiften än när det gäller byggnadsavgift. Till att börja med bör kravet på avgift kunna riktas mot den som var ägare av byggnaden när överträdelsen begicks. Som lagrådet anför kan man utgå från att det är han som i nästan alla fall ligger bakom åtgärden. Vid remissen framhöll jag bl. a. att det torde vara möjligt för betalningsskyldig ägare att kräva åter av hyresgäst vad han har blivit ålagd att betala på grund av dennes överträdelse. Då nu domstol skall vara beslutsmyndighet bör det öppnas möjlighet att ålägga betalningsskyldighet direkt för den som faktiskt har begått överträdelsen. Som lagrådet påpekar kan emellertid situationen ofta vara sådan att den som får fördel av överträdelsen inte är gärningsmannen utan någon i vars ställe denne är. Detta är fallet t. ex. när överträdelsen begås av en ställföreträdare för ett aktiebolag eller för annan juridisk person. Krav på tilläggsavgift bör på grund härav kunna riktas också mot den i vars ställe gärningsmannen var. I vissa fall kan situationen vara den att fördelen av överträdelsen tillfaller någon annan än de nu angivna subjekten. I likhet med lagrådet anser jag att tilläggsavgift därför bör kunna påföras också den som över huvud taget har haft vinning genom överträdelsen.

När det gäller att i det enskilda fallet bestämma mot vem talan om tilläggsavgift skall väckas bör – i huvudsaklig överensstämmelse med lagrådets förslag om straffavgift – vinningsmomentet vara avgörande. Jag anser således att talan i första hand bör väckas mot den som har beretts vinning genom överträdelsen. Om inte annat framgår av utredningen, får man förutsätta att den som var ägare när överträdelsen begicks har haft vinning. I vissa fall kan det inträffa att överträdelsen har medfört vinning för flera. Det bör då vara möjligt att väcka talan mot alla dessa. Fördelningen av be-

talningsskyldigheten mellan dem som kan påföras avgift bör i princip göras med hänsyn till storleken av den vinning som var och en av dem har haft.

Vad jag nu har föreslagit medför att talan om tilläggsavgift kan komma att väckas mot annan än den som påförs byggnadsavgift för överträdelsen. I det helt övervägande antalet fall kommer emellertid byggnadsavgift och tilläggsavgift att påföras samma person, dvs. den som var ägare av byggnaden när överträdelsen begicks. De fall då det kan vara befogat att helt eller till viss del rikta kravet på tilläggsavgift mot annan än ägaren torde huvudsakligen bli sådana där åtgärden har vidtagits av en nyttjanderättshavare, t. ex. när en bostadslägenhet har tagits i anspråk för eller inretts till kontor.

1.4 Beslutsmyndigheten

Lagrådet godtar förslaget att byggnadsavgift och särskild avgift skall beslutas av byggnadsnämnden. Jag har nyss föreslagit bl. a. den ändringen i förslaget om tilläggsavgift att sådan avgift skall påföras av allmän domstol. Jag saknar därför anledning att gå in på den kritik lagrådet anför mot det remitterade förslaget att tilläggsavgift skall beslutas av byggnadsnämnden.

2 De remitterade lagförslagen

2.1 Förslaget till lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.

I det remitterade förslaget används uttrycket påföljd i en vidsträckt bemärkelse. Det avser inte bara sådana sanktioner som avgifter och straff utan också av byggnadsnämnd meddelade förbud samt handräckningsåtgärder och verkställighetsförelägganden. Lagrådet finner det främmande för vanligt språkbruk att beteckna alla dessa former av ingripanden som påföljder och anser för sin del, att det skulle vara en fördel om termen påföljd reserveras för sanktionerna avgifter och straff. Med anledning härav och då av lagens rubrik bör framgå att regleringen avser viktiga ingripanden även på annat sätt än genom tillämpning av dessa sanktioner, föreslår lagrådet att rubriken får lydelsen "Lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.". Jag har ingen erinran mot detta och biträder således lagrådets förslag.

1 §

Enligt 1 § i det remitterade förslaget skall den nya lagens tillämpningsområde omfatta prövning av frågan om påföljd för överträdelse av BL eller BS eller av någon med stöd av dessa författningar meddelad forskrift. Lagrådet anser att stadgandet inte är tillräckligt preciserat, eftersom lagen inte

skall tillämpas på varje åtgärd eller underlåtenhet som strider mot byggnadslagstiftningen utan endast vid enskildas överträdelse av föreskrifter om byggande och vad därmed hänger samman. Lagrådet föreslår att avfattningen av stadgandet jämkas på så sätt, att lagen anges gälla vid överträdelse av sådan föreskrift om byggande som har meddelats i BL eller BS eller med stöd av någon av dessa författningar. Jag ansluter mig till lagrådets förslag.

2 §

Syftet med den i 2 § föreslagna bestämmelsen är att framhäva byggnadsnämndens skyldighet att ingripa mot överträdelser som avses i 1 §. Bestämmelsen innebär en närmare utveckling i visst hänseende av vad som redan enligt 7 § första stycket BL och 1 § andra stycket BS åvilar nämnden, nämligen att utöva det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten. Enligt lagrådet bör sambandet med dessa stadganden lämpligen få komma till uttryck vid utformningen av 2 §. Eftersom nämndens möjligheter att fullt ut pröva frågor om påföljder och ingripanden enligt den nya lagen är begränsade inte bara såvitt gäller straff och handräckning utan även på andra sätt, anser lagrådet att i paragrafen inte bör talas om en prövnings-skyldighet för byggnadsnämnden utan endast om en skyldighet för nämnden att ta upp sådan fråga till behandling, så snart anledning förekommer att en överträdelse har skett.

Jag har ingen erinran mot vad lagrådet sålunda föreslår. Jag kan också ansluta mig till lagrådets förslag att i 2 § ta in en bestämmelse om byggnadsnämndens skyldighet att vara verksam för att rättelse kommer till stånd i fråga om byggande till vilket lov inte kan meddelas i efterhand.

I anslutning till 2 § framhåller lagrådet att de ingripanden vid olovligt byggande som enligt den föreslagna lagstiftningen kan komma i fråga – kanske särskilt de vidgade möjligheterna att framtvinga rättelse – är utomordentligt kännbara och kan gå ut över andra än dem som har utfört de olovliga åtgärderna. Lagrådet nämner särskilt att ny ägare av fastighet som har varit föremål för sådan åtgärd samt kreditgivare kan bli drabbade. Enligt lagrådet måste det för fastighetsmarknaden därför vara av stor betydelse att var och en som har eller står i begrepp att förvärva fast egendom eller byggnad på ofri grund eller att bevilja lån mot säkerhet av panträtt i fastighet eller tomträtt har möjlighet att förvissa sig om att någon risk för ingripanden enligt den nya lagen inte föreligger. Lagrådet anser att godtagbara garantier mot sådana ingripanden inte gärna kan erhållas på annat sätt än genom hänvändelse till vederbörande byggnadsnämnd och föreslår att i ett andra stycke i 2 § skrivs in en bestämmelse om att byggnadsnämnden på begäran av dem som har ett berättigat intresse därav skall lämna skriftligt besked, huruvida i fråga om viss byggnad eller anordning har vidtagits åtgärd som föranleder ingripande enligt den nya lagen.

Byggnadsnämnden har redan enligt nu gällande bestämmelser möjlighet att framtvinga rättelse av en olovligt utförd åtgärd. Kravet på rättelse kan därvid, liksom enligt det remitterade förslaget, drabba annan än den som har vidtagit åtgärden. Även med nuvarande ordning är det således i hög grad befogat att fastighetsspekulanter och kreditgivare undersöker om olovligt byggande har företagits på den ifrågavarande fastigheten. Jag har emellertid ingen erinran mot att det nu införs en bestämmelse om skyldighet för byggnadsnämnden att lämna besked i de avseenden lagrådet föreslår. Det torde nästan undantagslöst bli nödvändigt att nämnden, innan sådant besked lämnas, låter företa besiktning av den byggnad eller anordning som är i fråga. Som lagrådet påpekar kan nämnden enligt bestämmelserna i 8 § BS ta ut ersättning för de kostnader som därvid uppkommer.

Enligt 2 § första stycket BS åligger det nu byggnadsnämnden att, när sådant begärs av någon vars rätt kan beröras därav, lämna skriftligt besked huruvida nämnden har meddelat beslut rörande skyldighet för fastighetsägare att vidtaga särskild åtgärd med avseende på fastigheten. Jag delar lagrådets uppfattning att dessa bestämmelser inte bör föras över till påföljdslagen.

3 §

Lagrådet föreslår att i 3 § skall tas in bestämmelser som innebär att förbud att fortsätta byggnadsarbete alltid skall vara förenat med vite. I den allmänna motiveringen till det remitterade förslaget (avsnitt 4.2) har jag uttalat att, när byggnadsnämnden meddelar sådant förbud, vite regelmässigt bör sättas ut i förbudet. Jag är emellertid inte beredd att föreslå en regel av den innebörd som lagrådet förordar. Det bör ankomma på byggnadsnämnden att bestämma om förbud skall vara förenat med vite eller inte. Däremot föreslår jag att den i 17 § första stycket i remissen upptagna bestämmelsen om att förbud får förenas med vite tas in som tredje stycke i 3 §. Vidare bör göras en redaktionell jämkning i paragrafens sista stycke.

Lagrådet ifrågasätter om inte byggnadsnämnden bör ha möjlighet att ingripa mot arbete i strid mot inte bara sådant förbud att företa nybyggnad eller att riva byggnad som har meddelats med stöd av BL utan också förbud som har upptagits i själva lagen. Jag har ingen erinran mot en sådan utvidgning. De i huvudsak redaktionella jämkningar som lagrådet i övrigt föreslår beträffande 3 § första stycket finner jag däremot inte skäl att biträda. Enligt min mening innebär dessa förslag ingen förbättring jämfört med det remitterade förslaget.

I anslutning till 3 § konstaterar lagrådet att byggnadsnämnden enligt 7 § BS inte i något fall kan delegera befogenheten att meddela föreläggande vid vite till ledamot eller suppleant i nämnden eller till befattningshavare hos nämnden. Lagrådet anser att det inte bör möta något hinder att vidga dele-

gationsmöjligheterna till att gälla befogenhet att meddela förbud enligt 3 § med vitesföreskrift och föreslår att 7 § BS ändras i enlighet härmed. Jag tog vid remissen (avsnitt 4.4) upp frågan om sådan vidgning av delegationsmöjligheterna men fann då inte skäl att göra avsteg från principen i 7 § BS att delegation inte får ske av befogenhet att meddela föreläggande vid vite. Med hänsyn till lagrådets inställning i frågan och till att det är angeläget att förbud enligt 3 § kan meddelas snabbt saknar jag anledning att vidhålla min inställning vid remissen. Jag återkommer till denna fråga i samband med behandlingen av de föreslagna ändringarna i BS.

4 §

Enligt det remitterade förslaget skall byggnadsavgiften bestämmas med tillämpning av den byggnadslovstaxa som gäller när påföljdsfrågan prövas. Med hänvisning till uttalanden i betänkandet (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter finner lagrådet starka skäl tala för att det i 8 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen inskrivna förbudet mot retroaktiv straffrättslig lagstiftning åtminstone analogivis gäller även bestämmelser om sådana administrativa avgifter som bl. a. byggnadsavgiften och därmed också föreskrifter om avgiftens beräkning. Lagrådet föreslår därför den ändringen att byggnadsavgiften skall bestämmas med tillämpning av den taxa som gällde när den olovliga åtgärden företogs. Jag ansluter mig till förslaget. Jag har inte heller någon erinran mot de ändringar av i huvudsak redaktionell art som lagrådet föreslår beträffande 4 § första och tredje styckena. Jag kommer i det följande att föreslå att i en särskild paragraf skall anges vilka myndigheter som skall pröva avgiftsfrågorna. Andra stycket i 4 § bör därför utgå.

5 §

Som förutsättning för befrielse från byggnadsavgift vid frivillig rättelse gäller enligt det remitterade förslaget, att rättelsen företas innan frågan om påföljd för åtgärden tas upp vid sammanträde med byggnadsnämnden. Enligt lagrådet kan emellertid en sådan ordning leda till betydande ojämnheter i tillämpningen. En del byggnadsnämnder kanske tar upp påföljdsfrågan vid sammanträde, innan den enskilde ännu blivit medveten om aktionen mot honom. Vid andra nämnder däremot, anför lagrådet, kan frågan förekomma vid sammanträde först när ärendet är färdigt för avgörande. Eftersom sådant ärende enligt 15 § förvaltningslagen inte får avgöras utan att parten beretts tillfälle att yttra sig, har man med sistnämnda ordning gett honom ytterligare tillfälle att rätta det utförda. Man kan enligt lagrådet åstadkomma större jämnheter i tillämpningen genom att föreskriva att byggnadsavgift inte utgår, om det utförda har rättats innan beslut om byggnadsavgift fattas. Lagrådet föreslår att 5 § 1 utformas i enlighet härmed.

De farhågor för ojämnhet i tillämpningen som lagrådet anför är enligt min uppfattning obefogade. Man kan ta för givet att det innan frågan om påföljd tas upp vid sammanträde med nämnden är klarlagt att olovligt byggande har ägt rum. I det helt övervägande antalet fall måste utredning om detta ske i samarbete med den byggande. Han blir därigenom på ett tidigt stadium uppmärksammas på att den åtgärd som han har vidtagit kan innebära olovligt byggande och leda till att nämnden beslutar om sanktioner med stöd av påföljdslagen. Det av lagrådet angivna fallet att påföljdsfrågan tas upp vid sammanträde med nämnden, innan den byggande blivit medveten om aktionen mot honom, *finner jag därför inte realistiskt. Den lösning som lagrådet förordar* skulle sannolikt medföra problem vid tillämpningen, eftersom det när beslut om avgift fattas måste vara utrett om rättelse har vidtagits eller inte. På grund av det nu anförda kan jag inte biträda lagrådets förslag i denna del.

Lagrådet föreslår vidare att undantaget från byggnadsavgift skall omfatta även fall när byggnadsarbete har påbörjats sedan ansökan om byggnadslov gjorts men innan den beviljats och beslut om byggnadslov har hunnit meddelas innan beslut om byggnadsavgift fattas. Detta förslag står i strid mot ett av syftena med den nu föreslagna lagen, nämligen att inskräpa betydelsen av att åtgärd som kräver byggnadslov inte får vidtas innan sådant lov föreligger. Jag kan därför inte heller biträda detta förslag av lagrådet.

Enligt 5 § 2 i det remitterade förslaget skall byggnadsavgift inte utgå, om byggnad rivs med stöd av lag eller annan författning. Lagrådet anser, att bestämmelsen kan föranleda tolkningssvårigheter och föreslår att den utgår som onödig. För egen del anser jag att bestämmelsen i klarhetens intresse bör finnas kvar. I syfte att undvika de antydda tolkningssvårigheterna föreslår jag att bestämmelsen arbetas in i 5 § 2 a. Jag föreslår dessutom vissa redaktionella jämkningar i paragrafen, delvis i enlighet med lagrådets förslag.

6 §

Enligt 6 § 1 i det remitterade förslaget skall särskild avgift utgå om någon vidtar åtgärd i strid mot förbud som har meddelats i eller med stöd av BL. Lagrådet anser att det uttryckligen bör anges att avgift inte utgår, om den som vidtar åtgärd i strid mot sådant förbud samtidigt åsidosätter vitesföreskrift, som har meddelats honom och som innebär att han skall ställa sig förbudet till efterrättelse. Samtidigt uttalar lagrådet att något hinder inte skall föreligga att påföra särskild avgift för överträdelse som har ägt rum innan vitesföreläggandet meddelades.

Förbud som har meddelats i eller med stöd av BL kan inte förenas med vite. Det är först när förbudet överträds som det kan bli aktuellt att med stöd av 3 § första stycket vid vite förbjuda att byggnadsarbetena fortsätts. Med hänsyn härtill torde det av lagrådet förordade tillägget till 6 § 1 inte tjäna något syfte.

Som lagrådet anför bör i 6 § talas endast om överträdelse. Jag kan också

i stort ansluta mig till de redaktionella jämkningar som lagrådet föreslår i paragrafen. I överensstämmelse med vad jag har anfört i anslutning till 4 § bör 6 § andra stycket utgå och i stället tas in i en särskild paragraf som avhandlar prövningsmyndigheterna.

7-11 §§

De ändringar i fråga om tilläggsavgiften som jag nyss har förordat medför att 7-11 §§ i det remitterade förslaget måste arbetas om. På grund av att tilläggsavgift i vissa fall skall kunna tas ut även om det olovligt byggda undanröjs är det till att börja med lämpligt att de bestämmelser som rör förutsättningarna för och beräkning av tilläggsavgift samlas i en paragraf, nämligen 7 §. Paragrafens första stycke bör motsvara 7 § första stycket i remissen och således ange vilka åtgärder som skall föranleda tilläggsavgift. Liksom enligt remissen bör tilläggsavgift utgå bara om förutsättning finns att påföra byggnadsavgift. Detta kommer till uttryck i paragrafens inledning, där det stadgas att det i fall som avses i 4 § första stycket förutom byggnadsavgift utgår en tilläggsavgift. Stadgandet bör emellertid kompletteras med en bestämmelse som anger att tilläggsavgift inte skall utgå, om de i förslaget till 5 § angivna befrielsegrunderna för byggnadsavgift föreligger. Det bör påpekas att det däremot inte skall utgöra något hinder att påföra tilläggsavgift, om den olovliga åtgärden i och för sig skall föranleda byggnadsavgift men denna efterges på grund av omständigheterna i det särskilda fallet. Den nu avsedda bestämmelsen bör tas in i 7 § andra stycket. I detta stycke bör tas in också bestämmelsen i 8 § 1 i remissen om att tilläggsavgift i vissa fall inte skall utgå, om åtgärden omfattar utrymme som inte överstiger 3 m².

Till 7 § tredje stycket bör, med en redaktionell jämkning, överföras bestämmelserna i 9 § i remissen om tilläggsavgiftens storlek och beräkning.

I 7 § fjärde stycket slutligen bör tas in de bestämmelser som i första hand skall ha avseende på fall då det olovligt utförda undanröjs. Bestämmelserna bör ha den innebörden att tilläggsavgift får nedsättas eller efterges, om föreläggande om rättelse har utfärdats, om rättelse har skett genom handräckning eller på annat sätt eller om det annars finns särskilda skäl. Med en sådan utformning kommer bestämmelserna att täcka inte bara de fall då rättelse sker efter föreläggande eller genom handräckning utan också fall då frivillig rättelse genomförs efter det att frågan om påföljd för åtgärden har tagits upp vid sammanträde med byggnadsnämnden (jfr 5 § 1). Bestämmelserna kommer att omfatta också sådana fall då det enligt vad jag har anfört vid remissen (avsnitt 4.1.2) bör kunna komma i fråga att nedsätta eller efterge avgift, dvs. fall som avses med bestämmelserna i 11 § första stycket i remissen.

Det kan tänkas uppkomma fall då, trots att föreläggande om rättelse har meddelats, byggnadslov till åtgärden i fråga beviljas, t. ex. efter besvär över ett av byggnadsnämnden meddelat avslagsbeslut. Enligt 15 § andra stycket i det re-

mitterade förslaget – liksom enligt det förslag som jag nu lägger fram – skall föreläggandet i sådant fall vara förfallet. Att föreläggande om rättelse har meddelats skall då givetvis inte föranleda tillämpning av bestämmelserna om nedsättning och eftergift. Med den utformning av 7 § som jag nu föreslår torde emellertid några särskilda regler för dessa fall inte behövas.

Jag har i det föregående anført att frågan om tilläggsavgift i de fall då rättelse sker av det olovligt byggda bör bedömas mot bakgrund av de ekonomiska konsekvenser som rättelsen innebär för den mot vilken kravet på avgift riktas. Som regel torde den som utsätts för rättelsen och den som krävs på avgift vara samma person. Det kan emellertid uppkomma fall då dessa sanktioner riktas mot olika personer, t. ex. när den byggnad som omfattas av den olovliga åtgärden har överlåtits i ett eller flera led när kravet på rättelse framställs. Rättelsen drabbar då inte den som vidtog åtgärden, dvs. i normalfallet den som var ägare vid denna tidpunkt, utan i stället den nye ägaren. Förutsättning finns då att påföra den som var ägare när åtgärden vidtogs inte bara byggnadsavgift utan också tilläggsavgift. Eftersom denne inte drabbas direkt av undanröjandet, torde tilläggsavgift kunna påföras med fullt belopp, dvs. 500 kr/m². Har han ålagts skadeståndsskyldighet gentemot den nye ägaren på grund av undanröjandet eller har köpet hävts och egendomen återgått till honom, bör emellertid skälig hänsyn tas till detta när tilläggsavgiften skall bestämmas.

I 8 § bör meddelas bestämmelser om prövningen. I ett första stycke bör anges att fråga om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden. Paragrafens andra stycke bör ange att fråga om tilläggsavgift skall prövas av allmän domstol på talan av allmän åklagare. Det bör vidare föreskrivas att talan får väckas endast om byggnadsnämnden har begärt det.

När det gäller rättegången i mål om påförande av tilläggsavgift synes det lämpligt att anknyta till de regler som gäller för mål om utdömande av vite. I 8 § andra stycket bör därför föreskrivas att bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket ej kan följa svårare straff än böter, därvid skall äga motsvarande tillämpning. En sådan hänvisning innebär bl. a. att balkens 19 kap. om laga domstol skall tillämpas. Det torde däremot vara osäkert om hänvisningen medför att bestämmelserna i balkens 26 kap. om kvarstad och skingringsförbud blir tillämpliga. I 8 § andra stycket bör därför föreskrivas att också dessa bestämmelser skall äga motsvarande tillämpning i mål om tilläggsavgift.

I fråga om de nu berörda rättegångsbestämmelserna har jag samrått med chefen för justitiedepartementet.

Enligt det nyss berörda förslaget till 2 § åligger det byggnadsnämnden att ta upp fråga om påföljd eller ingripande så snart anledning förekommer att överträdelse som omfattas av lagen har skett. Med den ändrade prövningsordning jag nu har föreslagit beträffande tilläggsavgiften medför förslaget till 2 § att nämnden, när överträdelse av det slag som omfattas av bestämmelserna om tilläggsavgift har blivit känd, skall avgöra om överträdelsen bör föranleda begäran hos åklagaren att talan skall väckas om

påförande av sådan avgift. Givetvis måste dessförinnan konstateras att någon av de i förslaget till 7 § andra stycket angivna befrielsegrunderna inte föreligger. Finner byggnadsnämnden att något hinder mot att påföra tilläggsavgift inte föreligger, skall nämnden begära hos åklagaren att talan härom väcks. Nämnden skall således inte göra någon bedömning av möjligheten att avgiften kan komma att efterges.

Det torde vara lämpligt att beslut om framställning hos åklagaren fattas i samband med att nämnden beslutar om byggnadsavgift. När framställningen görs skall givetvis också den utredning som har legat till grund för nämndens avgiftsbeslut överlämnas. Av utredningen måste framgå bl. a. den olovliga åtgärdens art och omfattning, när åtgärden vidtogs och vem som då var ägare av byggnaden i fråga. Utredningen måste bli ganska ingående och torde normalt vara tillräcklig för att åklagaren, utan att kompletterande utredning av någon omfattning behöver göras, skall kunna väcka talan om tilläggsavgift.

I 9 § första stycket bör bestämmelser om subjektet för byggnadsavgift och särskild avgift anges. I överensstämmelse med vad jag nyss har föreslagit bör således föreskrivas att byggnadsavgift påförs den som när överträdelsen begicks var ägare till den byggnad eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg. Enligt 10 § i det remitterade förslaget skall avgiften, när fråga är om rivning, påföras den som var ägare när rivningen påbörjades. Med den nu föreslagna ordningen torde någon särreglering av dessa fall inte behövas. Bestämmelserna i remissen om vem som skall påföras särskild avgift bör tas in med den av lagrådet förordade jämkningen.

I 9 § andra stycket bör subjektet för tilläggsavgiften anges. Som jag i det föregående har föreslagit bör sådan avgift kunna påföras inte bara den som var ägare av byggnaden när överträdelsen begicks utan också gärningsmannen, den i vars ställe denne var eller den som har beretts vinning genom överträdelsen. Det bör ankomma på åklagaren att enligt de grunder som jag har angett i det föregående bestämma mot vem eller vilka talan om påförande av tilläggsavgift skall väckas. Om talan väcks mot flera, har domstolen att fördela betalningsskyldigheten mellan dem. Fördelningen bör, som jag förut har anfört, ske med hänsyn till storleken av den vinning som var och en av dem har haft genom överträdelsen.

Det bör bestämmas från fall till fall, om det när flera skall betala tilläggsavgift skall föreskrivas solidarisk betalningsskyldighet eller om skyldigheten skall delas upp mellan dem. Särskilda regler om detta torde inte behövas. När flera skall betala tilläggsavgift får vad som sammanlagt döms ut givetvis inte överstiga det belopp som räknas fram med tillämpning av bestämmelserna i 7 §.

I vissa fall är det enligt min mening emellertid befogat att ha uttryckliga bestämmelser om solidarisk betalningsskyldighet. Det gäller när den byggnad eller anordning som den olovliga åtgärden avsåg tillhör två eller flera. Om dessa påförs byggnadsavgift eller om de i sin egenskap av ägare påförs tilläggsavgift, bör de alltid ha solidariskt betalningsansvar för avgiften. Bestämmelser om detta bör tas in i 10 §.

I 11 § bör liksom i det remitterade förslaget tas in bestämmelser om rätt för länsstyrelsen att nedsätta eller efterge avgift. På grund av vad jag nu har föreslagit beträffande prövningen av frågor om tilläggsavgift kommer denna rätt för länsstyrelsen att omfatta endast byggnadsavgift och särskild avgift.

I tredje stycket av 11 § i det remitterade förslaget finns bestämmelser om rätt för länsstyrelsen att efter särskild ansökan efterge tilläggsavgift, om den åtgärd för vilken avgiften har utgått undanröjs på grund av bestämmelse i annan författning. Fjärde stycket upptar en bestämmelse angående indrivning av avgiften i dessa fall.

Enligt uttalande av lagrådet erfordras bestämmelserna i dessa stycken endast under förutsättning att byggnadsnämnden skall kunna besluta om tilläggsavgift. Bestämmelser för dessa fall finns följaktligen inte i lagrådets förslag till lagtext. Tilläggsavgift enligt det förslag som jag nu lägger fram skall, liksom straff och straffavgift enligt lagrådets förslag, beslutas av allmän domstol. På grund härav och då jag saknar anledning att ifrågasätta lagrådets nyss berörda uttalande, bör lagen inte innehålla några bestämmelser för de fall som avses med 11 § tredje och fjärde styckena i det remitterade förslaget.

12 §

Det förslag till ändring i bl. a. 136 a § BL som enligt vad jag anmärkte vid remissen (avsnitt 4.2) hade förelagts riksdagen genom prop. 1975/76:56 har numera, med viss ändring, antagits av riksdagen, och lag i ämnet, innefattande ändring även i 147 § andra stycket BL, har utfärdats den 15 december 1975 (SFS 1975:1321). Straffbestämmelsen i 12 § är avsedd att helt motsvara 147 § andra stycket BL och bör därför jämkas så att den i sak överensstämmer med den nya lydelsen av stadgandet i BL.

Som jag förut har anfört ansluter jag mig inte till lagrådets förslag om straff och straffavgift. Vad lagrådet i anslutning till 12 § anför om detta tar jag därför inte upp.

13 och 14 §§

Med hänsyn bl. a. till den ändring av påföljdslagens rubrik som nyss har föreslagits bör även rubriken till det avsnitt av lagförslaget som upptar regler om handräckning m. m. ändras. Den kan lämpligen utformas enligt lagrådets förslag.

Enligt 13 § 4 skall handräckning kunna meddelas när fråga är om underlåtenhet att efter föreläggande därom utföra arbete eller vidta annan åtgärd som åligger någon enligt byggnadsstadgan. Lagrådet anser bestämmelsen onödig, bl. a. därför att byggnadsnämnden enligt det remitterade förslaget själv skall kunna förordna om verkställigheten.

För egen del anser jag att det måste vara en betydande fördel, bl. a. från kostnadssynpunkt, att byggnadsnämnden också i dessa fall får möjlighet till handräckning. Jag föreslår därför att regeln behålls. Vissa redaktionella jämkningar av paragrafen bör dock göras.

Vad gäller påpekandena rörande 14 § delar jag lagrådets uppfattning att det inte behövs särskilda regler i påföljdslagen om förskjutande av kostnad när allmän åklagare är sökande. Även paragrafens andra stycke synes överflödigt. Jag kan därför ansluta mig till förslaget att stycket bör utgå. Däremot anser jag att hänvisningen till 191 § utsökningslagen bör, med en redaktionell jämkning, behållas i den paragraf som reglerar förfarandet i handräckningsfallen, nämligen 14 §.

15 §

Innebörden av bestämmelsen i 15 § andra stycket första punkten är att föreläggande förfaller om byggnadslov till den åtgärd som avses med föreläggandet meddelas i efterhand. Bestämmelsen bör emellertid förtydligas. På grund av vad jag har föreslagit i anslutning till 7-11 §§ bör 15 § andra stycket andra punkten utgå.

Lagrådet föreslår att i 15 § bör klargöras att vad som sägs om fastighetsägare skall ha motsvarande tillämpning i fråga om tomträttshavare. Jag har ingen erinran mot ett sådant klargörande. I paragrafens första stycke bör vissa redaktionella jämkningar göras.

17 §

Jag har i anslutning till 3 § föreslagit att bestämmelsen i 17 § att förbud får förenas med vite skall tas in i 3 §. Detta medför att 17 § första stycket måste ändras så att det omfattar endast föreläggande. Detta medför i sin tur att 17 § andra stycket kan föras samman med paragrafens första stycke.

Lagrådet föreslår en regel som innebär att föreläggande obligatoriskt skall vara förenat med äventyr. Jag delar lagrådets uppfattning att det innebär risk för onödigt tidsutdräkt om föreläggande meddelas utan äventyr. Även om jag anser att föreläggande regelmässigt bör vara förenat antingen med vite eller med föreskrift om tvångsutförande, är jag inte beredd att ansluta mig till den ändring i förhållande till det remitterade förslaget och till gällande ordning som lagrådets förslag utgör. Det bör ankomma på byggnadsnämnden att fatta avgörandet i dessa frågor.

Jag ansluter mig däremot till lagrådets förslag att byggnadsnämnden bör få möjlighet att, när det finns skäl till det, förordna att verkställighetsbeslut skall gälla utan hinder av att det inte äger laga kraft. När sådant förordnande har meddelats eller, i annat fall, verkställighetsbeslutet har vunnit laga kraft, bör nämnden enligt lagrådet kunna få biträde av kronofogdemyndigheten med verkställighetsbeslutets genomförande. Det innebär att nämnden kan

få biträde, inte bara när ägaren vägrar nämnden tillträde utan också när nämnden behöver hjälp i praktiska frågor, t. ex. att anskaffa lämplig entreprenör för arbetena. Som lagrådet föreslår bör bestämmelser för nu avsedda fall tas in i 17 § andra och tredje styckena. Bestämmelserna bör utformas i huvudsak enligt lagrådets förslag.

18 §

I 18 § bör endast några redaktionella ändringar göras.

19 §

Enligt 19 § första stycket i det remitterade förslaget skall bl. a. förbud att fortsätta byggnadsarbete, som meddelas någon i egenskap av fastighetsägare, gälla mot ny ägare av fastigheten. Med hänsyn bl. a. till det förut berörda förslaget att befogenhet att meddela förbud vid vite skall kunna delegeras till befattningshavare hos byggnadsnämnden och till att förbud föreslås lända till efterrättelse omedelbart blir det möjligt att utan tidsutdräkt och med omedelbar verkan meddela nytt förbud när överlåtelse sker. Jag delar därför lagrådets uppfattning att bestämmelsen att förbud skall gälla mot ny ägare kan utgå.

I anslutning till 19 § tar lagrådet upp ett uttalande av mig om att förpliknelsen att handla i enlighet med föreläggandet inte kan rubbas vid prövningen av frågan om vite för den nye ägaren (avsnitt 4.3). Enligt lagrådet får gällande svensk rätts ståndpunkt emellertid anses vara, att byggnadsnämnden när som helst kan självmant återkalla eller ändra ett sådant beslut som föreläggande enligt byggnadsförfattningarna och detta i synnerhet när nya omständigheter har inträffat. Mitt uttalande är givetvis inte avsett att innebära någon ändring i denna byggnadsnämndens befogenhet. Uttalandet görs i anslutning till ett konstaterande att byggnadsnämnden torde vara oförhindrad att begära handräckning trots att frågan om vite för den nye ägaren inte är slutligt avgjord. Vad som uttalas är således endast att grunden för handräckning, nämligen att föreläggandet inte har efterkommits, inte rubbas av det skälet att vite för den nye ägaren inte är slutligt bestämt.

Lagrådet framhåller att, när byggnad tillhör annan än ägaren till marken, dispositionen av marken kan vara grundad inte bara på upplåtelse av tomträtt eller annan nyttjanderätt utan även på upplåtelse av servitut eller annan motsvarande rättighet. Paragrafen torde enligt lagrådet böra avfattas så att den blir tillämplig i alla dessa fall. Jag har ingen erinran mot detta.

Enligt lagrådet bör även den situationen uppmärksammas att föreläggande kan ha riktats mot ägare till anordning på annan tillhörig mark. Lagrådet anser att även sådant föreläggande bör gälla mot ny ägare. Jag anser att det knappast finns behov av en sådan ordning. Dessutom skulle förslaget innebära bl. a. att föreläggande beträffande skyltar och andra liknande an-

ordningar skulle antecknas i fastighetsboken, vilket måste anses mindre lämpligt. Jag vidhåller således förslaget att verkan mot ny ägare av föreläggande i nu avsedda fall bör gälla endast när föreläggandet avser byggnad.

I paragrafen bör vissa redaktionella jämkningar göras.

20–22 §§

Jag ansluter mig till lagrådets förslag till ändring i 20 och 21 §§. Förslaget till 20 § bör emellertid jämkas med anledning av vad jag i anslutning till 19 § har förordat beträffande föreläggande som avser anordning på annan tillhörig mark. Vidare bör en redaktionell ändring göras i 21 §.

Enligt min mening saknas anledning att som lagrådet föreslår göra ändring i fråga om paragrafindelningen och rubriken till 20–22 §§. Jag ansluter mig således inte till lagrådets förslag i denna del.

I klarhetens intresse vill jag tillägga att anteckning i fastighetsbok eller tomt-rättsbok på grund av anmälan enligt 21 § bör ges den formen att den tidigare anteckningen enligt 20 § avförs som betydelselös (jfr 19 kap. 22 § jordabalken).

23 och 24 §§

Med hänsyn till vad jag i det föregående har föreslagit i fråga om subjekt för byggnads- och tilläggsavgiften bör 23 § i det remitterade förslaget utgå.

I fråga om 24 § framhåller lagrådet bl. a. att den konfliktsituation som regleras i paragrafen kan föreligga även enligt gällande rätt. Lagrådet, som anser att de avsedda konflikterna liksom hittills bör lösas med tillämpning av allmänna civilrättsliga regler och grundsatser, föreslår att 24 § utgå.

Att konfliktsituationerna kan uppkomma även enligt gällande rätt är enligt min uppfattning inget bärande skäl för att avstå från en reglering, särskilt med tanke på att antalet konflikter sannolikt ökar på grund av de vidgade möjligheter att framtvunga rättelse som byggnadsnämnden får, om lagförslaget genomförs. Jag kan inte heller finna de sakskäl som lagrådet anför mot 24 § övertygande. Bestämmelserna bör därför behållas.

Till följd av att 23 § i det remitterade förslaget utgår kommer numreringen av paragraferna i det följande att förskjutas. Att 23 § utgår medför vidare att även rubriken Återkrav m. m. närmast före paragrafen bör utgå och ersättas av rubriken Övriga bestämmelser.

25 §

Det torde vara mest ändamålsenligt att byggnadsnämnden, när biträde behövs i samband med besiktning, får anlita polismyndigheten i stället för kronofogdemyndigheten. Jag ansluter mig därför till lagrådets förslag i denna fråga. Paragrafen utgör nu 24 §.

26 §

Med anledning av vad lagrådet yttrar i anslutning till 26 § vill jag framhålla att jag inte finner skäl att frångå förslaget i remissen angående avgifternas fördelning mellan stat och kommun. Paragrafen utgör nu 25 §.

27 §

Lagrådet föreslår att preskriptionsregler beträffande byggnadsavgift och särskild avgift tas upp i en paragraf för sig i avsnittet om sådana avgifter och att preskriptionsregler beträffande ansökan om handräckning och beslut om föreläggande att vidta rättelse tas upp i en senare paragraf. Det är enligt min mening lämpligare att ha dessa preskriptionsbestämmelser samlade i en paragraf. Den naturliga platsen för bestämmelserna är i det avsnitt av lagförslaget som har givits rubriken Övriga bestämmelser. Jag biträder således inte lagrådets förslag. Preskriptionsbestämmelserna utgör nu 26 §. Inte heller kan jag ansluta mig till det förslag till ändringar beträffande preskriptionstidens längd som lagrådet för fram. Vad lagrådet föreslår beträffande utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden, verkställighetspreskription och avbrytande av preskription när det gäller handräckning och föreläggande kan jag dock biträda. Bestämmelserna om verkställighetspreskription bör emellertid inte tas in i denna paragraf utan i stället i anslutning till bestämmelserna rörande indrivning av avgifterna.

28 och 29 §§

Som lagrådet framhåller torde det av redovisningstekniska skäl vara lämpligast att betalning av avgifterna sker till länsstyrelsen och att denna får föranstalta om indrivningen. Beslutet om påförande av avgift bör då sändas till länsstyrelsen. Enligt lagrådet bör detta ske genast och inte först sedan beslutet har vunnit laga kraft. Jag har ingen erinran mot detta. Med länsstyrelsen skall därvid förstås länsstyrelsen i det län där överträdelsen begicks. I motsats till lagrådet anser jag emellertid att dispositionen i remissen av dessa bestämmelser bör behållas. Bestämmelserna, som nu utgör 27 och 28 §§, bör dock jämkas på grund av att fråga om tillägsavgift enligt vad jag nu har föreslagit skall prövas av allmän domstol. Dessutom bör vissa redaktionella ändringar göras.

31 §

I anslutning till behandlingen av 2 § har jag biträtt ett förslag av lagrådet att paragrafen bör kompletteras med skyldighet i vissa fall för byggnadsnämnden att lämna skriftligt besked huruvida i fråga om viss byggnad eller

anordning har vidtagits åtgärd, som föranleder ingripande enligt lagen. Lagrådet föreslår att sådant besked inte skall få överklagas och att detta skall sägas ut i den paragraf som reglerar fullföljdsfrågorna. Jag ansluter mig till detta förslag. Fullföljdsfrågorna avhandlas nu i 30 §.

Mitt förslag i anslutning till behandlingen av 11 § att någon motsvarighet till 11 § tredje och fjärde styckena i det remitterade förslaget inte bör tas in i lagen medför att hänvisningen i fullföljdsparagrafens andra stycke till 11 § tredje stycket bör utgå.

Enligt sista stycket av det remitterade förslaget till fullföljdsparagraf skall besvärsmål angående föreläggande eller förbud att fortsätta byggnadsarbete handläggas med förtur. Lagrådet som anser att föreskriften har sin plats i instruktionerna för de handläggande myndigheterna och domstolarna, föreslår att den skall utgå. För egen del anser jag det i detta fall befogat att det i lagen tas in en erinran om att prövningen bör företas skyndsamt. Jag föreslår således att föreskriften behålls. Utöver vad jag nu har förordat beträffande 30 § bör vissa redaktionella ändringar göras i paragrafen.

32 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att den som innehar egendom på grund av testamentariskt förordnande i vissa fall skall anses som egendomens ägare. På grund av de ändringar som jag har föreslagit beträffande 7-11 §§ måste paragrafen, som nu utgör 31 §, justeras. Dessutom bör några redaktionella ändringar göras.

Övergångsbestämmelserna

Om lagförslaget godtas kommer den tid som därefter återstår till den i remissen föreslagna dagen för ikraftträdandet, den 1 juli 1976, att bli alltför kort. För att byggnadsnämnderna skall få tillräcklig tid för nödvändiga förberedelser föreslår jag – i likhet med lagrådet – att ikraftträdandet sker den 1 januari 1977.

Lagrrådet anser att vissa punkter i övergångsbestämmelserna är överflödiga och föreslår att bestämmelserna kortas ner. Jag är medveten om att vad som föreskrivs i en del av punkterna gäller även utan särskild reglering. I detta sammanhang anser jag det emellertid befogat att bland övergångsbestämmelserna ta in en del föreskrifter som i annan lagstiftning kanske skulle anses som överflödiga.

I anslutning till punkt 2 i övergångsbestämmelserna enligt remissen påpekar lagrådet att byggnadsnämnds skyldighet enligt 2 § att vid överträdelse ta upp fråga om ingripande inte bör begränsas till nya överträdelser. För egen del anser jag det givetvis angeläget att, om lagförslaget genomförs, byggnadsnämnderna utnyttjar de vidgade möjligheter att framtvinga rättelse som förslaget innebär även på äldre överträdelser. Att som lagrådet föreslår

låta skyldigheten enligt 2 § omfatta även sådana överträdelse anser jag emellertid inte lämpligt. Det kan få till följd att nämndens resurser i alltför hög grad tas i anspråk för överträdelse som redan är kända och beträffande vilka nämnden en gång kanske har beslutat att då inte företa någon åtgärd. Vad jag nu har anfört innebär inte att nämnden skall avstå från ingripande mot dessa överträdelse utan endast att nämnden får friare händer än enligt lagrådets förslag att bestämma vilka resurser som bör sättas in mot äldre resp. nya överträdelse.

Jag föreslår således att det remitterade förslaget behålls. Vissa justeringar bör emellertid göras med anledning av den ändrade paragrafindelning som jag har föreslagit beträffande vissa delar av lagförslaget. Dessutom bör några redaktionella ändringar göras.

I det föregående har jag föreslagit att 12 § utformas med samma sakliga innehåll som 147 § andra stycket BL i dess lydelse enligt lagen (1975:1321) om ändring i BL. En av övergångsbestämmelserna till nämnda lag kan ha betydelse även framdeles och bör – som också lagrådet föreslår – med viss redaktionell jämkning tas in bland övergångsbestämmelserna till påföljdslagen.

2.2 Förslaget till lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)

Det förslag till ändring av rubriken till påföljdslagen och av lagens 1 § som jag i det föregående har biträtt medför att det remitterade förslaget till ändring i 147 § BL bör justeras i överensstämmelse härmed. Dessutom bör en redaktionell jämkning göras i 147 § och i ingressen till lagförslaget.

De föreslagna ändringarna i BL bör träda i kraft samtidigt med påföljdslagen, dvs. den 1 januari 1977.

2.3 Förslaget till lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)

Lagrådet föreslår att delegationsbestämmelserna i 7 § första stycket BS ändras så att möjlighet inte skall finnas att delegera befogenhet att slutligt avgöra fråga om avgift enligt påföljdslagen. Jag biträder lagrådets förslag.

I överensstämmelse med vad jag har anfört i anslutning till 3 § påföljdslagen bör 7 § första stycket BS vidare ändras så att det blir möjligt för byggnadsnämnden att delegera befogenhet att vid vite förbjuda att påbörjat byggnadsarbete fortsätts.

Ändringen av rubriken till påföljdslagen och av lagens 1 § medför att det remitterade förslaget till ändring i 55 § 1 mom. första stycket, rubriken närmast före 68 § och 68 § bör justeras. Dessutom föreslås en redaktionell ändring i dessa paragrafer och i ingressen till lagförslaget.

Det remitterade förslaget till ändring i 71 § 2 mom. andra stycket BS bör enligt lagrådet föranleda jämkning även i fjärde stycket av innebörd att, om länsstyrelsens beslut innefattar prövning inte blott av fråga som

avses i andra stycket eller i den paragraf i påföljdslagen som gäller fullföljd av talan utan även av fråga som enligt BL eller BS skall avgöras av regeringen, besvär över sådant beslut skall anföras hos kammarrätten.

Bestämmelserna i 71 § 2 mom. fjärde stycket avser beslut i s. k. blandade mål, dvs. beslut i frågor av vilka någon eller några hör till regeringens kompetensområde medan övriga frågor ankommer på kammarrätten. Bestämmelserna innebär att talan mot sådant beslut skall anföras hos kammarrätten. Enligt 9 § lagen (1971:289, ändrad senast 1975:1296) om allmänna förvaltningsdomstolar skall kammarrätten med eget yttrande överlämna sådana mål till regeringens prövning, om frågorna inte kan avgöras var för sig. Detta innebär att regeringen avgör hela målet sedan kammarrätten har yttrat sig (se prop. 1971:30 Del 2 s. 108).

Ett exempel på blandat besvärsmål är att länsstyrelsens beslut innebär dels ogillande av besvär över byggnadsnämnds föreläggande med stöd av 70 § första stycket BS att undanröja en olovligt utförd byggnadsåtgärd, dels att begärd dispens vägras. Frågan om föreläggande hör principiellt till kammarrättens kompetensområde, medan beslutet i dispensfrågan skall prövas av regeringen. På grund av 71 § 2 mom. fjärde stycket BS skall talan mot länsstyrelsens beslut i sådant fall föras hos kammarrätten. De nyss berörda bestämmelserna i 9 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar torde medföra att kammarrätten med eget yttrande överlämnar målet till regeringen för avgörande.

Det till lagrådet remitterade förslaget innebär ett avsteg från den angivna ordningen, när länsstyrelsens beslut innefattar ställningstagande till såväl föreläggande som dispensfråga. Förslaget medför att besvär över beslutet om föreläggande skall föras hos kammarrätten, medan besvär i dispensfrågan skall anföras hos regeringen. Lagrådets förslag ansluter till nuvarande ordning och innebär således att besvär i sådant fall skall föras hos kammarrätten, som enligt tidigare berörda bestämmelser därvid har att bedöma om frågorna bör avgöras var för sig eller om målet bör överlämnas till regeringens prövning. Lagrådets förslag synes ändamålsenligt, och jag kan därför ansluta mig till det.

I överensstämmelse med vad jag har föreslagit i fråga om påföljdslagen bör *ikraftträdandet* av de föreslagna ändringarna i BS äga rum den 1 januari 1977.

3 Förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Avgifter som påförs med stöd av påföljdslagen bör självfallet inte vara avdragsgilla vid inkomsttaxeringen. Efter samråd med chefen för finansdepartementet får jag föreslå att en uttrycklig bestämmelse härom tas in i 20 § kommunalskattelagen (1928:370, ändrad senast 1975:1347).

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att antaga
dels de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar.
dels förslaget till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
1. lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.	2
2. lag om ändring i byggnadslagen (1947:385)	9
3. lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)	10
4. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)	14
Utdrag av regeringsprotokollet den 11 december 1975	15
1. Inledning	15
2. Departementspromemorian m. m.	17
3. Remissyttrandena över departementspromemorian	17
4. Föredraganden	17
4.1 Ett nytt påföljdssystem	17
4.1.1 Omfattningen av begreppet olovligt byggande	22
4.1.2 Avgiftssystemets utformning	24
Avgiftsunderlag	24
Byggnadsavgift	26
Tilläggsavgift	27
Befrielse från avgiftsskyldighet i vissa fall	30
Val av subjekt för avgifterna	33
Beslutsmyndighet	40
4.2 Straffrättsliga påföljder och särskild avgift	44
4.3 Verkan av föreläggande m. m. gentemot ny ägare	46
4.4 Handräckning m. m.	50
4.5 Fördelning och indrivning av avgifterna	56
4.6 Övriga frågor	57
Påföljdslagen	57
Förslag till ändring i vissa författningar	61
Information	62
5. Upprättade lagförslag	63
6. Specialmotivering	63
6.1 Förslaget till lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.	63
Inledande bestämmelser	63
Förbud att fortsätta byggnadsarbete	64
Avgifter	65
Straff	76
Handräckning m. m.	77
Verkan av föreläggande i vissa fall m. m.	82
Anteckning i fastighetsboken m. m.	82
Återkrav m. m.	83

Övriga bestämmelser	85
Övergångsbestämmelser	89
6.2 Förslaget till lag om ändring i byggnadslagen (1947:385) ..	90
6.3 Förslaget till lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612) ..	91
7. Hemställan	93
8. Beslut	93
<i>Bilaga 1</i> Departementspromemorian	94
1. Inledning	94
2. Gällande ordning	95
2.1 Byggnadslagen och byggnadsstadgan	95
2.1.1 Bebyggelsereglerande bestämmelser i BL och BS ..	95
2.1.2 Bestämmelser i BS om byggnadslov, byggnadsarbete och tillsyn över sådant arbete	102
2.1.3 Påföljdsbestämmelser i BL och BS	104
2.1.4 Justitieombudsmannens beslut den 18 oktober 1974 ..	111
2.2 Naturvårdslagen	114
2.3 Miljöskyddslagen	117
2.4 Hälsovårdsstadgan	118
3. Bygglagutredningens förslag och remissyttranden över detta ..	119
3.1 Utredningen	119
3.2 Remissinstanserna	120
4. Överväganden och förslag	125
4.1 Allmänt	125
4.2 Ett nytt påföljdssystem	127
4.2.1 Omfattningen av begreppet olovligt byggande	128
4.2.2 Avgiftssystemets utformning	130
4.3 Straffrättsliga påföljder	143
4.4 Verkan av föreläggande m. m. gentemot ny ägare	145
4.5 Handräckning m. m.	147
4.6 Sammanfattning av påföljdssystemet	151
4.7 Lagteknisk lösning m. m.	151
5. Specialmotivering	152
5.1 Förslaget till lag om påföljder vid olovligt byggande m. m. ..	152
5.2 Förslaget till lag om ändring i byggnadslagen (1947:385) ..	163
5.3 Förslaget till lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612) ..	163
5.4 Förslaget till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822) ..	164
6. Lagtext	165
6.1 Förslag till Lag om påföljder vid olovligt byggande m. m. ..	165
6.2 Förslag till Lag om ändring i byggnadslagen (1947:385) ..	170
6.3 Förslag till Lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612) ..	171
6.4 Förslag till Lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822) ..	172
<i>Bilaga 2</i> Remissyttrandena	174
1. Allmänt	174
2. Ett nytt påföljdssystem	176

2.1 Omfattningen av begreppet olovligt byggande.....	182
2.2 Avgiftssystemets utformning	183
3. Straffrättsliga påföljder och särskild avgift.....	198
4. Verkan av föreläggande m. m. gentemot ny ägare.....	201
5. Handräckning m. m.....	205
6. Fördelning och indrivning av avgifterna	210
7. Övriga frågor	212
<i>Bilaga 3</i> De remitterade förslagen.....	219
1. Lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.....	219
2. Lag om ändring i byggnadslagen (1947:385).....	226
3. Lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612).....	227
Utdrag av lagrådets protokoll den 10 februari 1976.....	230
Inledning.....	230
1. Allmänna synpunkter.....	230
2. Frågan om lämpligheten av ett avgiftssystem.....	232
3. Närmare om de föreslagna avgifterna	235
4. Valet av subjekt för byggnads- och tilläggsavgifterna	237
5. Beslutsmyndigheten	239
6. Straff och straffavgift för kvalificerade fall.....	240
Förslaget till lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.....	245
Förslaget till lag om ändring i byggnadslagen (1947:385).....	266
Förslaget till lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612).....	267
<i>Bilaga</i> Lag om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.	268
Utdrag av regeringsprotokollet den 11 mars 1976	275
1. Allmänna synpunkter.....	275
1.1 Val av påföljdssystem	275
1.2 De föreslagna avgifterna	277
1.3 Valet av subjekt för byggnads- och tilläggsavgifterna	279
1.4 Beslutsmyndigheten	281
2. De remitterade lagförslagen.....	281
2.1 Förslaget till lag om påföljder vid olovligt byggande m. m.	281
2.2 Förslaget till lag om ändring i byggnadslagen (1947:385).	295
2.3 Förslaget till lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)	295
3. Förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)	296
4. Hemställan	297
5. Beslut.....	297