

Lagrådsremiss

Nedsättning av en byggsanktionsavgift

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 14 februari 2013

Stefan Attefall

Kjell Rempner
(Socialdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att gällande grunder för befrielse från byggsanktionsavgift i plan- och bygglagen (2010:900) kompletteras med en möjlighet att i ett enskilt fall sätta ned en byggsanktionsavgift som inte står i rimlig proportion till den aktuella överträdelsen. Det föreslås även några förtydliganden i plan- och bygglagens sanktionsbestämmelser.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Förslag till lagändringar	7
4.1	Införande av en bestämmelse om nedsättning av en byggsanktionsavgift	7
4.2	Förtydligande av vissa bestämmelser i plan- och bygglagen	12
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	14
6	Konsekvenser	15
7	Författningskommentar	17
Bilaga 1	Lagförslaget i promemorian jämkning av en byggsanktionsavgift m.m.	19
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	21

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)
dels att 11 kap. 51 och 52 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 11 kap. 53 a §, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

51 §

Om någon bryter mot en bestämmelse i 8–10 kap. eller i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 16 kap. 2–10 §§ eller mot en bestämmelse i en EU-förordning om krav på *byggnadsverk eller byggprodukter*, ska tillsynsmyndigheten ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 12 §.

Om någon bryter mot en bestämmelse i 8–10 kap. eller i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 16 kap. 2–10 §§ eller mot en bestämmelse i en EU-förordning om krav på byggprodukter ska tillsynsmyndigheten, *om inte annat anges i detta kapitel*, ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 12 §.

52 §

Byggsanktionsavgiftens storlek ska framgå av de föreskrifter som har *meddelats* med stöd av 16 kap. 12 §. Avgiften får uppgå till högst 50 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. När avgiftens storlek *bestäms*, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Byggsanktionsavgiftens storlek ska framgå av de föreskrifter som *regeringen* har *meddelat* med stöd av 16 kap. 12 §. Avgiften får uppgå till högst 50 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. När *regeringen* *meddelar föreskrifter om* avgiftens storlek, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

53 a §

En byggsanktionsavgift får i ett enskilt fall sättas ned endast om avgiften inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts. Avgiften får sättas ned till hälften eller en fjärdedel.

Vid prövningen enligt första stycket ska det särskilt beaktas om

*överträdelsen inte har skett
uppsåtligen eller av oaktsamhet
eller om överträdelsen av andra
skäl kan anses vara av mindre
allvarlig art.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013. Bestämmelserna i 11 kap.
53 a § tillämpas dock för tid från och med den 2 maj 2011.

3 Ärendet och dess beredning

Boverket har i en skrivelse den 21 februari 2012 samlat ett antal förslag till ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) och plan- och byggförförordningen (2011:338), däribland några förtydliganden i plan- och bygglagens sanktionsbestämmelser. Vidare har en del tillämplighets-svårigheter aktualiserats sedan de nya sanktionsbestämmelserna trädde i kraft och regeringen har uppmärksammat på behovet av att införa ytterligare möjligheter till avgiftsbefrielse. Boverket har även samlat vissa andra förslag till ändringar i plan- och bygglagen som kommer att behandlas i en senare proposition.

Frågan om förtydliganden i plan- och bygglagens sanktionsbestämmelser samt ett förslag att införa en möjlighet till att i ett enskilt fall sätta ned en avgift som inte står i rimlig proportion till den aktuella överträdelsen har behandlats i en inom Socialdepartementet upprättad promemoria. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Lagförslagen har remissbehandlats tillsammans med förslag till ändringar i plan- och byggförförordningen, där det bl.a. föreslås en generell sänkning av byggsanktionsavgifternas nivåer. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2012/5994/PBB).

4 Förslag till lagändringar

4.1 Införande av en bestämmelse om nedsättning av en byggsanktionsavgift

Regeringens förslag: Plan- och bygglagens bestämmelser om befrielse från byggsanktionsavgift ska kompletteras med en bestämmelse om nedsättning av en avgift i ett enskilt fall. Nedsättning ska få ske endast om avgiften inte bedöms stå i rimlig proportion till den aktuella överträdelsen. Avgiften ska få sättas ned till hälften eller en fjärdedel. Vid prövningen av frågan om nedsättning ska det särskilt beaktas om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaksamhet eller om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslogs dock att det vid prövningen enligt nedsättningsbestämmelsen särskilt ska beaktas sådana omständigheter som anges i 11 kap. 53 § plan- och bygglagen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot promemorians förslag. Ett antal av dessa remissinstanser anser dock att den föreslagna bestämmelsen behöver förtydligas och preciseras, däribland anför *Svea hovrätt*, *Mark- och miljööverdomstolen*, att det naturligtvis inte är möjligt att förutse alla situationer där nedsättning är möjlig, men för att domstolar ska kunna tillämpa bestämmelsen enhetligt måste det utvecklas närmare i lagtext och förarbeten hur bestämmelsen ska tillämpas. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller att den föreslagna ändringens utformning innebär en stor risk för att tillämpningen blir godtycklig, att respekten för sanktionssystemet därmed går förlorad och att bedömningen därför borde vara kopplad till ett krav på särskilda skäl för en nedsatt sanktionsavgift. *Boverket* konstaterar att eftersom strikt ansvar föreligger enligt gällande bestämmelser, blir besluten om byggsanktionsavgift likartade över landet. För att även fortsättningsvis få en enhetlig användning av bestämmelsen efterfrågar verket en tydlig vägledning som minskar risken för skönsmässiga bedömningar och därmed upprätthåller rättssäkerheten. Verket föreslår att möjligheten att sätta ned en avgift begränsas till situationer där synnerliga skäl föreligger. Även *Motala kommun* anför att ett förtydligande krävs avseende när nedsättning får ske för att få en så rättvis och enhetlig grund för beslut som möjligt och som motverkar alltför stora utrymmen för skönsmässiga bedömningar. Vidare anför ett antal remissinstanser, däribland *Svea hovrätt*, *Mark- och miljööverdomstolen*, *Länsstyrelsen i Värmlands län* och *Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer*, att hänvisningen i föreslagna 11 kap. 53 a § till att det vid prövning om nedsättning av byggsanktionsavgift särskilt ska beaktas sådana omständigheter som anges i 53 § är ologisk och medför tillämpningssvårigheter, eftersom dessa omständigheter redan har beaktats vid prövningen enligt 53 §. Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer anser vidare att det borde vara

en mer förmildrande omständighet om man har uppfyllt alla samhällskrav men glömt den formella delen, än om man har struntat i det mesta och det är stora brister i säkerhets- och utförandedelen. *Uppsala kommun* anser att det även kan finnas andra situationer när en mindre förseelse har begåtts och föreslår att det i 53 a § andra stycket görs ett tillägg för det fall överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art. Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot förslaget om att när nedsättningsbestämmelsen tillämpas ska nedsättning av byggsanktionsavgiften ske till hälften eller en fjärdedel. *Kristianstads kommun* anser att förslaget är väl utformat eftersom de två nivåerna till vilka man kan sänka avgiften begränsar utrymmet för godtyckliga bedömningar. Några remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Sveriges Byggindustrier* framför dock att de saknar en möjlighet till total nedsättning eller eftergift. Vidare framför *Gotlands kommun*, *Kalmar kommun*, *Malmö kommun* och *Umeå kommun* att det kan finnas situationer då det kan vara lämpligt att sätta ned byggsanktionsavgiften med mer än vad som föreslås, därför bör kommunerna ges möjlighet att själva bedöma hur mycket byggsanktionsavgiften bör sättas ned. *Örebro kommun* anför att möjligheten att sätta ned byggsanktionsavgiften bör begränsas till en nivå eftersom föreslagna två nivåer ytterligare försvårar bedömningen.

Några remissinstanser är tveksamma till eller avstyrker promemorians förslag, däribland *Länsstyrelsen i Västerbottens län* som anför att förslaget om nedsättning av sanktionsavgiften innehåller oprecisa bedömningskriterier som skapar otydlighet och oförutsägbarhet. *Länsstyrelsen i Västra Götaland* anser att bestämmelserna i 11 kap. 53 § bör räckas och att det är olyckligt att införa en möjlighet till nedsättning av avgifterna, då det riskerar att leda till en godtycklig tolkning av vad som är rimliga proportioner. *Åre kommun* och *Örebro kommun* anser att det är olämpligt att på lokal nivå göra det möjligt att sätta ned de av regeringen fastställda sanktionsavgifterna, eftersom det äventyrar rättssäkerheten. *Östersunds kommun* anför att om en nedsättningsmöjlighet ska införas så bör möjligheten inskränkas till undantagsfall där särskilda skäl föreligger. *Sveriges stadsarkitektförening* anser att förslaget delvis innebär en återgång till den tidigare plan- och bygglagens öppna bedömningar och varierande praxis mellan olika kommuner, samt anför att regeringen i stället bör ta fram ett nytt förslag till avgifter som står i rimlig proportion till överträdelsens art.

Skälen för regerings förslag

Gällande bestämmelser

I 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, regleras byggsanktionsavgifter och förelägganden m.m. Det anges bl.a. att avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar vilket innebär att en avgift ska tas ut även för överträdelser som inte sker uppsåtligt eller av oaktsamhet. Det finns dock befrielsegrunder i 11 kap. 53 § PBL som avser omständigheter som i huvudsak är hänförliga till den avgiftsskyldige själv. Enligt 11 kap. 53 § andra stycket PBL behöver således en avgift inte tas ut om det är oskäligt med hänsyn till att den

avgiftsskyldige på grund av sjukdom inte har förmått att själv eller genom någon annan fullgöra sin skyldighet, att överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige inte har kunnat eller bort förutse eller kunnat påverka, eller vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Vidare ska en byggsanktionsavgift inte tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion eller ingripande enligt 11 kap. PBL har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten (11 kap. 54 § PBL) eller om överträdelsen har medfört att ett vite har dömts ut (11 kap. 55 § PBL). En byggsanktionsavgift ska inte heller tas ut om överträdelsen avser rivning av en byggnad och rivningen har gjorts med stöd av annan lag eller författning, varit nödvändig för att undanröja risk för människors liv eller hälsa eller för att avvärja eller begränsa en omfattande skada på annan egendom, eller gjorts på grund av att byggnaden till väsentlig del var skadad till följd av en eldsvåda eller någon annan liknande händelse (11 kap. 56 § PBL).

Regeringen har med stöd av 16 kap. 12 § PBL meddelat föreskrifter om byggsanktionsavgifter i 9 kap. plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF.

Behov av ytterligare möjlighet till avgiftsbefrielse

Vid utformningen av befrielsegrunderna i 11 kap. 53 § PBL övervägde regeringen ett system med en allmänt hållen reglering av befrielsefallen. Regeringen valde en lösning som motsvarar den som finns i miljöbalken och som innebär en uttömmande uppräknings av situationer där befrielse är möjlig (prop. 2009/10:170 s. 346 f.). Ett system med en uttömmande reglering är dock förenat med stora svårigheter att dels utforma klart preciserade undantagsregler, dels förutse alla situationer där befrielse bör vara möjlig.

Under arbetet med utformningen av sanktionsbestämmelserna i PBF kom frågan om befrielseregelns utformning upp på nytt. Vidare har, trots den korta tid som förflutit sedan PBL och PBF trädde i kraft, en del tillämpningssvårigheter med sanktionssystemet aktualiserats. När regeringen i PBF bestämde byggsanktionsavgiftens storlek för olika överträdelser, togs hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Regleringen är dock generell och en avgiftsbestämmelse kan komma att träffa ett stort antal situationer av mycket skiftande karaktär. Det är svårt att föreställa sig att regeringens föreskrifter skulle kunna utformas på ett sätt som medför en rimlig avgift i varje enskilt fall. Det går alltså inte att komma ifrån att en avgiftsbestämmelse – trots att den är utformad med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser – i ett enskilt fall kan medföra en oskäligt hög avgift.

Det kan också finnas situationer där en överträdelse p.g.a. särskilda förhållanden framstår som mindre allvarlig. I ett sådant fall skulle det kunna anses oskäligt att ta ut en avgift med fullt belopp.

Regeringen gör mot denna bakgrund bedömningen att det finns skäl att införa en möjlighet till nedsättning av en byggsanktionsavgift. Det bör enligt regeringens mening finnas en möjlighet att sätta ned en avgift i ett

sådant enskilt fall där avgiften inte kan sägas stå i rimlig proportion till den aktuella överträdelsen.

Omständigheter som bör beaktas vid prövning av frågan om nedsättning

Ett flertal remissinstanser anser att den i promemorian föreslagna bestämmelsen, 11 kap. 53 a § PBL, om nedsättning behöver förtydligas och preciseras för att skapa förutsättningar för en enhetlig tillämpning över landet och därmed upprätthålla rättssäkerheten. Några remissinstanser har även anført att hänvisningen till 11 kap. 53 § i 11 kap. 53 a § andra stycket bör utgå, d.v.s. att vid prövningen enligt första stycket ska sådana omständigheter som anges i 53 § särskilt beaktas. Remissinstanserna motivering är att detta förefaller ologiskt eftersom dessa omständigheter redan har beaktats vid prövningen enligt 53 §. Eftersom omständigheterna i 53 § är av sådan karaktär att en sanktionsavgift normalt inte bör tas ut kan det medföra tillämpningssvårigheter och oklarheter om de även ska utgöra skäl för nedsättning.

Regeringen instämmer i remissinstansernas synpunkter att bestämmelsen om nedsättning ytterligare behöver preciseras och att en hänvisning till 11 kap. 53 § PBL inte bör göras. Samtidigt är det, med hänsyn till syftet att införa bestämmelsen, knappast möjligt att på ett uttömmande sätt beskriva hur bestämmelsen ska tillämpas. En omständighet som regeringen anser särskilt bör beaktas vid en prövning om nedsättning av en byggsanktionsavgift är om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. I likhet med *Uppsala kommun* anser regeringen att det också bör beaktas om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art. Vidare instämmer regeringen i *Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörers* synpunkt att det i vissa fall kan vara en förmildrande omständighet om den avgiftsskyldige har uppfyllt alla samhällskrav men förbisett den formella delen.

Att en överträdelse inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet kan innebära att den i ett enskilt fall bedöms vara mindre allvarlig. Ett exempel på en sådan situation kan vara när överträdelsen har sin grund i en felbedömning huruvida en åtgärd kräver lov eller anmälan. Enligt 6 kap. 5 § första stycket 3 PBL krävs det t.ex. en anmälan vid väsentlig ändring av en eldstad. Eftersom det är en bedömningsfråga vad ”väsentlig ändring” innebär, kan det i vissa situationer vara svårt för den enskilde att avgöra om den aktuella åtgärden är anmälningspliktig eller inte. En person som är osäker på om en viss åtgärd kräver lov eller anmälan, bör dock kontakta byggnadsnämnden för råd och stöd. Det kan emellertid tänkas finnas situationer där personen på goda grunder gör en bedömning på egen hand men som till slut visar sig vara felaktig. Om den enskilde i en sådan situation inte har anmält åtgärden och byggnadsnämnden bedömer att det rör sig om en väsentlig ändring, kan det bli aktuellt med en sanktionsavgift. Om byggnadsnämnden bedömer att ändringen av eldstaden trots allt har utförts på ett korrekt sätt och därför inte medför någon fara för liv eller hälsa, skulle den omständigheten att överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet kunna medföra att byggsanktionsavgiften anses

oproportionellt hög. Det skulle i ett sådant fall kunna finnas skäl för att sätta ned avgiften.

Skäl som kan innebära att en överträdelse bedöms vara av mindre allvarlig art är t.ex. när överträdelsen har ett samband med att byggnadsnämnden inte har handlagt ett ärende inom rimlig tid. Enligt 9 kap. 27 § PBL ska byggnadsnämnden handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut inom tio veckor från det att den fullständiga ansökan har kommit in till nämnden. En enskild person kan t.ex. söka bygglov för att uppföra en komplementbyggnad om 20 kvm på sin fastighet. Om byggnadsnämndens handläggning drar ut på tiden oskäligt länge, skulle den enskilde kunna komma att påbörja byggnationen utan att ha erhållit bygglov eller startbesked. Det skulle kunna visa sig att det finns förutsättningar för att bevilja lov och startbesked och att uppförandet av byggnaden skett på ett korrekt sätt i enlighet med gällande byggregler och de krav i övrigt som ställs i PBL. Trots detta skulle det i denna situation kunna bli aktuellt med en byggsanktionsavgift, antingen för att byggnaden har uppförts utan lov eller för att startbesked inte har inväntats. Mot bakgrund av byggnadsnämndens oskäligt långa handläggning, skulle dock överträdelsen kunna anses vara av mindre allvarlig art och det kan då finnas skäl för att sätta ned avgiften.

Regeringens bedömning är att även en överträdelse som är av formell karaktär i ett enskilt fall kan anses mindre allvarlig och därför motivera att en avgift sätts ned. En enskild kan t.ex. ha genomfört en tillbyggnad av en villa och följt PBL:s bestämmelser om ansökan och erhållande av bygglov samt inväntat startbesked från byggnadsnämnden innan tillbyggnaden påbörjades. Om den tillbyggda delen har uppförts på ett korrekt sätt i enlighet med gällande byggregler och de krav i övrigt som ställs i PBL skulle kravet på slutbesked före användning kunna betraktas som en administrativ formalitet. Om den enskilde i en sådan situation tar den tillbyggda delen av villan i bruk på ett säkert sätt och så att inte slutbesiktning hindras, skulle den omständigheten att överträdelsen har formell karaktär kunna medföra att byggsanktionsavgiften anses oproportionellt hög. Det skulle i ett sådant fall kunna finnas skäl för att sätta ned avgiften.

Storleken på nedsättningen av en byggsanktionsavgift

I promemorian föreslås att när nedsättningsbestämmelsen tillämpas ska nedsättning av byggsanktionsavgiften ske till hälften eller en fjärdedel. Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot förslaget. Några remissinstanser har framfört att de saknar en möjlighet till total nedsättning eller eftergift, det har även framförts att kommunerna bör ges möjlighet att själva bedöma hur mycket byggsanktionsavgiften bör sättas ned.

Regeringen anser att det är viktigt att hitta en rimlig avvägning mellan möjligheten att sätta ned byggsanktionsavgiften i det enskilda fallet och att upprätthålla rättssäkerheten. Det bör därför finnas en möjlighet till nedsättning som begränsas till hälften eller en fjärdedel av byggsanktionsavgiften. Därmed minskar risken för skönsmässiga

bedömningar och att den avgiftsskyldige utsätts för godtycklig behandling.

Byggsanktionsavgiftens storlek enligt plan- och byggförordningen och avsteg från huvudregeln genom nedsättning

Parallellt med de föreslagna ändringarna i PBL bereder regeringen förordningsändringar avseende en generell sänkning av byggsanktionsavgifternas nivåer. I promemorian föreslogs sådana ändringar i PBF. Förordningsändringarna remitterades samtidigt som de föreslagna ändringarna i PBL. Regeringen bedömer att det finns skäl för att genomföra sådana förordningsändringar som innebär ett mer tydligt och enhetligt regelverk med generellt sett lägre avgiftsnivåer. Förordningsändringarna bör träda i kraft samtidigt med de föreslagna lagändringarna. Regeringen bedömer vidare att behovet av en nedsättningsbestämmelse minskar med sådana förordningsändringar men att det fortfarande kan uppstå situationer där en avgift i ett enskilt fall blir oskäligt hög, vilket motiverar införandet av en möjlighet till nedsättning av avgiften.

Några remissinstanser har framfört att promemorians lagförslag tydligare bör begränsas till undantagsfall där särskilda eller synnerliga skäl föreligger, annars föreligger risk för en alltför godtycklig tillämpning av byggnadsnämnderna.

En byggsanktionsavgift ska som huvudregel tas ut med det belopp som följer av de föreskrifter som regeringen har meddelat i PBF. Trots att regeringen vid utformningen av förordningen tar hänsyn till de olika överträdelseernas allvar och betydelsen av de bestämmelser som överträdelserna avser, kan det hända att en avgift i ett enskilt fall blir orimligt hög och det därmed motiverar att nedsättningsbestämmelsen i 11 kap. 53 a § tillämpas av byggnadsnämnden. För att tydligt markera att nedsättning utgör ett avsteg från den ovan nämnda huvudregeln anser regeringen att den föreslagna nedsättningsbestämmelsen bör förtydligas på så sätt att en byggsanktionsavgift i ett enskilt fall får sättas ned endast om avgiften inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts.

4.2 Förtydligande av vissa bestämmelser i plan- och bygglagen

Regeringens förslag: Vissa redaktionella ändringar ska göras i plan- och bygglagen för att förtydliga bestämmelserna om byggsanktionsavgifter.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inget att erinra mot promemorians förslag. *Svea hovrätt*, *Mark- och miljööverdomstolen*, välkomnar förtydligandet i 11 kap. 52 § PBL eftersom det har varit otydligt att det är regeringens föreskrifter som avses. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* tillstyrker förslaget och anför att

formuleringen av 11 kap. 52 § PBL har skapat många frågor från kommuner som trots att det legat inom deras handlingsutrymme att ta hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser, när avgiften beslutas.

Skälen för regerings förslag

Gällande bestämmelser

Enligt 11 kap. 51 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, ska tillsynsmyndigheten ta ut en byggsanktionsavgift om någon bryter mot en bestämmelse i bland annat PBL eller i en EU-förordning om krav på byggnadsverk eller byggprodukter. Samtidigt ska enligt 11 kap. 55 § PBL en byggsanktionsavgift inte tas ut om överträdelsen har medfört att ett vite har dömts ut.

Enligt 11 kap. 52 § PBL ska byggsanktionsavgiftens storlek framgå av de föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 12 §. Vidare ska, när avgiftens storlek bestäms, hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Förtydligande av 11 kap. 51 och 52 §§ PBL

Boverket bevakar kontinuerligt tillämpningen av PBL och noterar uppkomna problem och otydligheter i denna tillämpning. Boverket har uppmärksammat regeringen på behovet av att förtydliga några av PBL:s sanktionsbestämmelser.

Boverket har påtalat att ordet ”ska” i 11 kap. 51 § och 55 § PBL kommer i konflikt med varandra och bidrar till en osäkerhet när det gäller vad byggnadsnämnden ska göra. I syfte att ta bort denna konflikt anser regeringen att ett tillägg av orden ”om inte annat anges i detta kapitel” bör göras i 11 kap. 51 § PBL.

Boverket har även uppmärksammat regeringen på att det inte existerar någon EU-förordning som ställer krav på byggnadsverk, vilket dock bestämmelsen i 11 kap. 51 § PBL ger sken av. Regeringen anser därför att orden ”byggnadsverk eller” bör tas bort.

Boverket har påtalat att 11 kap. 52 § PBL felaktigt har tolkats på så sätt att den skulle medföra en rätt för byggnadsnämnden att sätta ner en sanktionsavgift. Regeringen anser därför att 11 kap. 52 § PBL bör förtydligas på så sätt att det uttryckligen anges att det är regeringens föreskrifter som avses i paragrafen.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2013. Bestämmelserna i 11 kap. 53 a § ska dock tillämpas för tid från och med den 2 maj 2011.

Promemorians förslag: Innehåller inga ikraftträdande- eller övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: Flera av remissinstanserna, däribland *Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Uppsala och Västra Götalands län* samt *Sveriges Kommuner och Landsting*, efterlyser övergångsbestämmelser som anger hur den nya bestämmelsen om nedsättning ska tillämpas i fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2013.

Enligt övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen (2010:900) ska äldre bestämmelser tillämpas på prövningen i sak när det gäller överträdelser som har ägt rum före den 2 maj 2011. Den nya plan- och bygglagen ska dock tillämpas, om den leder till lindrigare påföljd. Möjligheten att sätta ned en sanktionsavgift påverkar naturligtvis bedömningen av vilken påföljd som är lindrigast. Denna prövning skulle göras onödigt komplicerad om tillämpningen av bestämmelserna om nedsättning skulle begränsas till överträdelser som ägt rum efter bestämmelsernas ikraftträdande. Bestämmelserna i 11 kap. 53 a § bör därför tillämpas för tid från och med den 2 maj 2011.

6 Konsekvenser

Införande av en bestämmelse om nedsättning av en byggsanktionsavgift

Möjligheten att befria en enskild från sanktionsavgiften utifrån 11 kap. 53 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, är mycket begränsad. Även om överträdelser inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet ska sanktionsavgiften utfärdas. Förslaget att införa en bestämmelse om nedsättning av en byggsanktionsavgift innebär ingen skillnad i möjligheten att helt befria en enskild från sanktionsavgiften, eftersom strikt ansvar fortfarande gäller. Däremot innebär förslaget att avgiftens storlek kan sättas ned till hälften eller en fjärdedel, om byggsanktionsavgiften inte står i rimlig proportion till överträdelser. Förslaget har således ekonomiska konsekvenser i form av minskade kostnader för byggherrar som nu ges möjlighet att få en byggsanktionsavgift nedsatt, förutsatt att byggnadsnämnden bedömer att byggsanktionsavgiften är oskäligt hög i förhållande till den aktuella överträdelser.

Förslaget att införa en nedsättningsbestämmelse innebär en viss ökad administrativ kostnad för kommunerna, eftersom byggnadsnämnderna vid varje prövning av en överträdelse kommer att behöva göra en bedömning huruvida nedsättningsbestämmelsen är tillämplig. Den föreslagna nedsättningsbestämmelsen bedöms även få konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Eftersom nedsättningsbestämmelsen är generellt utformad ger den ett något större handlingsutrymme än nuvarande lagstiftning, och den är delvis en tillbakagång till sanktionssystemet enligt äldre plan- och bygglagen (1987:10). Därutöver kommer tillämpningen av nedsättningsbestämmelsen att leda till minskade intäkter för kommunerna eftersom byggsanktionsavgiften tillfaller kommunen.

Parallellt med föreslagna ändringar i PBL bedriver regeringen ett arbete med förordningsändringar avseende en generell sänkning av byggsanktionsavgifternas nivåer. I promemorian föreslogs sådana ändringar i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF. Förordningsändringarna remitterades samtidigt som de föreslagna ändringarna i PBL och beredning av förordningsändringarna pågår inom Regeringskansliet. Förordningsändringarna bör träda i kraft samtidigt med de föreslagna lagändringarna. Regeringen bedömer att behovet av en nedsättningsbestämmelse minskar med sådana ändringar i PBF eftersom ändringarna leder till ett mer tydligt och enhetligt regelverk med generellt sett lägre nivåer på byggsanktionsavgifterna, som därmed även i enskilda fall kommer att stå i mer rimlig proportion till överträdelser. Sådana förordningsändringar kommer att påverka byggnadsnämndens tillämpning av nedsättningsbestämmelsen. Ett mer tydligt och enhetligt regelverk bör leda till snabbare och mer kvalitativ handläggning hos byggnadsnämnderna. Förkortade handläggningstider innebär i sin tur lägre administrativa kostnader. För byggherrarna bör ett tydligare och mer enhetligt regelverk innebära att de vet vad som gäller vilket förbättrar sanktionssystemets förmåga att verka avskräckande och preventivt. För det fall att regeringen inte låter förordningsändringarna träda i kraft samtidigt som lagändringarna, kommer byggnadsnämnderna

troligtvis att i större utsträckning tillämpa nedsättningsbestämmelsen. Däremot påverkas inte de administrativa kostnaderna av detta scenario, eftersom det inte är omfattningen av bestämmelsens tillämpning som leder till ökade kostnader, utan själva prövningen som byggnadsnämnden måste göra.

Förutsatt att föreslagna ändringar i PBL antas och att regeringen låter ändringarna i PBF träda i kraft samtidigt bör konsekvenserna avseende administrativa kostnader kunna väga upp varandra. Införandet av nedsättningsbestämmelsen medför en viss ökad administrativ kostnad, medan förordningsändringarna ger ett mer tydligt och enhetligt regelverk som bör leda till kortare handläggningstider och därmed lägre administrativa kostnader. Sammantaget kommer ändringarna enligt regeringens bedömning således inte att leda till ökade kostnader för kommunerna.

Regeringen bedömer vidare att införandet av nedsättningsbestämmelsen i sig skulle kunna komma att leda till en viss ökning av antalet överklagade ärenden, vilket i sådana fall skulle få konsekvenser för länsstyrelserna samt mark- och miljödomstolarna. Men konsekvensen av att PBF ändras så att byggsanktionsavgifternas nivåer sänks generellt, bör däremot vara att färre ärenden kommer att överklagas. Sett till helheten bedömer regeringen därför att antalet överklagade ärenden inte kommer att öka. De föreslagna ändringarna i PBL och ändringarna i PBF bedöms således sammantaget inte leda till ökad arbetsbörda för länsstyrelserna samt mark- och miljödomstolarna.

Förtydligande av vissa bestämmelser i PBL

De ändringar som föreslås i 11 kap. 51 och 52 §§ PBL handlar enbart om förtydliganden för att motverka felaktiga tolkningar och tillämpningar av bestämmelserna. Förslagen har inga ekonomiska konsekvenser. Nuvarande lydelse kan dock p.g.a. otydlighet leda till tillämpningssvårigheter.

7 Författningskommentar

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

11 kap. 51 §

Paragrafen, som innehåller grundläggande bestämmelser om i vilka fall en byggsanktionsavgift ska tas ut, har ändrats redaktionellt i syfte att förtydliga förhållandet mellan paragrafen och 55 §. Vidare har orden ”byggnadsverk eller” tagits bort eftersom det inte existerar någon EU-förordning som ställer krav på byggnadsverk.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

11 kap. 52 §

Paragrafen, som innehåller grundläggande bestämmelser om byggsanktionsavgiftens storlek, har ändrats redaktionellt i syfte att förtydliga att det är regeringens föreskrifter som avses.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

11 kap. 53 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om nedsättning av en byggsanktionsavgift. Bestämmelserna kompletterar de grunder för befrielse från byggsanktionsavgift som finns i 53 §.

Om inte någon av de grunder som anges i 53 § bedöms vara tillämpliga, ska en byggsanktionsavgift som huvudregel tas ut med det belopp som följer av de föreskrifter som regeringen har meddelat i plan- och byggförordningen (2011:338). Trots att regeringen vid utformningen av förordningen har tagit hänsyn till de olika överträdelseernas allvar och betydelsen av de bestämmelser som överträdelseerna avser, kan det hända att en avgift i ett enskilt fall blir orimligt hög. I en sådan situation kan det finnas anledning för byggnadsnämnden att sätta ned avgiften.

I *första stycket* anges vad som krävs för att det ska vara möjligt att sätta ned en byggsanktionsavgift i ett enskilt fall, nämligen att avgiften inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts. Vidare anges att nedsättning får ske till hälften eller en fjärdedel.

I *andra stycket* anges de omständigheter som tillsynsmyndigheten särskilt ska beakta vid prövningen enligt första stycket. En av de omständigheter som särskilt ska beaktas är om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Att en överträdelse inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet kan innebära att den i ett enskilt fall bedöms vara mindre allvarlig. Ett exempel på en sådan situation kan vara när överträdelsen har sin grund i en felbedömning huruvida en åtgärd kräver lov eller anmälan. Det ska också särskilt beaktas om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art. Så kan t.ex. vara fallet när överträdelsen har ett samband med att byggnadsnämnden inte har handlagt ett ärende inom rimlig tid. Ett annat exempel är när det är fråga om en överträdelse som har formell karaktär.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Ikraftträdande

Av bestämmelsen framgår att lagen ska träda i kraft den 1 juli 2013. Lagen ska dock när det gäller 11 kap. 53 a § tillämpas retroaktivt för tid från och med den 2 maj 2011. Bestämmelsen om nedsättning av en avgift kan därför tillämpas för både överträdelser som har ägt rum efter lagens ikraftträdande och för sådana överträdelser som har ägt rum tidigare.

Enligt punkt 3 i övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen (2010:900) ska äldre bestämmelser tillämpas på prövningen i sak när det gäller överträdelser som har ägt rum före den 2 maj 2011. Den nya lagen ska dock tillämpas om den leder till lindrigare påföljd. Eftersom nedsättningsmöjligheten enligt 11 kap. 53 a § endast gäller byggsanktionsavgifter enligt den nya plan- och bygglagen kan tillämpningen av nämnda lagrum leda till en lindrigare påföljd än enligt äldre bestämmelser. I ett sådant fall kommer således den nya plan- och bygglagen att tillämpas i stället för de äldre bestämmelserna. Detta gäller även i pågående mål och ärenden som inte är slutligt avgjorda vid lagens ikraftträdande.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Lagförslaget i promemorian jämkning av en byggsanktionsavgift m.m.

Bilaga 1

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

Härigenom föreskrivs att i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 11 kap. 51 och 52 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 11 kap. 53 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

51 §¹

Om någon bryter mot en bestämmelse i 8–10 kap. eller i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 16 kap. 2–10 §§ eller mot en bestämmelse i en EU-förordning om krav på *byggnadsverk eller byggprodukter*, ska tillsynsmyndigheten ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 12 §.

Om någon bryter mot en bestämmelse i 8–10 kap. eller i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 16 kap. 2–10 §§ eller mot en bestämmelse i en EU-förordning om krav på byggprodukter, ska *om inte annat anges i detta kapitel* tillsynsmyndigheten ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 12 §.

52 §

Byggsanktionsavgiftens storlek ska framgå av de föreskrifter som har *meddelats* med stöd av 16 kap. 12 §. Avgiften får uppgå till högst 50 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. När avgiftens storlek *bestäms*, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Byggsanktionsavgiftens storlek ska framgå av de föreskrifter som *regeringen* har *meddelat* med stöd av 16 kap. 12 §. Avgiften får uppgå till högst 50 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. När *regeringen* *bestämmer* avgiftens storlek, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

¹ Senaste lydelse 2011:335.

53 a §

Om en byggsanktionsavgift i ett enskilt fall inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts, får tillsynsmyndigheten sätta ned avgiften till hälften eller en fjärdedel.

Vid denna prövning ska särskilt beaktas sådana omständigheter som anges i 53 § och om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, Vänersborg tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Östersund tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Kammarkollegiet, Statens fastighetsverk, Kronofogdemyndigheten, Fortifikationsverket, Statskontoret, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Kungl. Tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola, Chalmers tekniska högskola AB, Boverket, Lantmäteriet, Konkurrensverket, Transportstyrelsen, Trafikverket, Tillväxtverket, Riksantikvarieämbetet, Regelrådet, Arboga kommun, Avesta kommun, Eksjö kommun, Eskilstuna kommun, Falkenbergs kommun, Falu kommun, Gotlands kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Hallsbergs kommun, Halmstads kommun, Härnösands kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Kristianstads kommun, Lidingö kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Motala kommun, Norrköpings kommun, Oskarshamns kommun, Sala kommun, Sandvikens kommun, Skövde kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Timrå kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Vaxholms kommun, Värnamo kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Åre kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Svensk handel, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Bygg klokt, Byggherrarna Sverige AB, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen för Samhällsplanering, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Kvalitetsansvarigas Riksförening, Region Halland, Regionförbundet Jönköpings län, SmåKom, Sveriges Byggindustrier, Sveriges stadsarkitektförening, Villaägarnas Riksförbund, Trollhättans kommun, Byggtbildarna, Ystads kommun, Enköpings kommun, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag.