

Yttrande över remiss

YTTRANDE

2021-10-05

Dnr Fi2021/02315

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Via e-post:

fi.remissvar@regeringskansliet.se

kopia till:

fi.sba.spn@regeringskansliet.se

Boverkets rapport 2021:13 – Tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter

(dnr Fi2021/02315)

Sammanfattning

Vi instämmer i förslaget att en översyn måste göras av många delar av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, men har flera synpunkter på utredarnas förslag.

- Vi instämmer med utredningens förslag om att kommunen *inte* ska ta ut någon tillsynsavgift utan att tillsynen ska finansieras via skattemedel. Däremot kanske det kan finnas skäl till att ta ut en administrativ avgift i de ärenden som rör ventilationssystem och motordrivna anordningar.

Vi instämmer inte helt med utredningens förslag gällande utökade möjligheter till att kunna ta ut byggsanktionsavgifter.

- Vi anser inte att det ska tas ut någon byggsanktionsavgift för att påbörja en åtgärd som inte omfattas av partiellt startbesked.
- Vi anser inte att det ska tas ut en byggsanktionsavgift *när tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut* och platsen eller ett byggnadsverk inte har återställts. Tiden för när en byggsanktionsavgift ska kunna tas ut bör istället sättas till en viss tid efter det att det tillfälliga bygglovet gått ut.

- Vi instämmer med utredningens förslag att det inte ska tas ut någon byggsanktionsavgift för att underlåta att åtgärda enkelt avhjälpna hinder.
- Vi anser inte heller att det finns något incitament till att ta ut en byggsanktionsavgift för att påbörja en åtgärd innan beslutet får verkställas.
- Vi har dock inte något emot att det införs en möjlighet till att kunna ta ut en byggsanktionsavgift i de fall ett bygglov innehåller ett villkor och åtgärden påbörjas innan villkoret i beslutet är uppfyllt.

Vi vill slutligen framhålla vikten av att regeringen bör se över hela byggsanktionsavgiftssystemet innan möjligheterna utökas till att kunna ta ut byggsanktionsavgift för fler överträdelser.

Tillsynsavgift

Vi som arbetar med tillsyn enligt PBL och PBF hade självklart haft en önskan om att det enligt lag fanns en möjlighet till att kunna ta ut - *en fast tillsynsavgift* - med tanke på den tid som läggs ner i alla ärenden för att utreda om en överträdelse skett eller inte. Samtidigt är det svårt att veta hur en sådan avgift skulle kunna tas ut på ett rättssäkert sätt, mot bakgrund av att det inte alltid är lätt att bedöma om en överträdelse har gjorts eller inte, när överträdelserna skedde samt vad som händer om rättelse sker innan beslut fattas. Frågan är vidare om en avgift ska tas ut även om överträdelserna skedde för över 10 år sedan (den vanliga preskriptionstiden) – då det i ett sådant fall *har skett en överträdelse* men att något *ingripande inte kan ske*. Självklart blir inte alla i samhället utsatta för tillsyn, men just den aspekten anser vi inte utgör någon orättvisa för det fall en tillsynsavgift skulle tas ut i det enskilda ärendet. Om den aspekten skulle väga någon tyngd borde nämnden inte heller kunna ta ut någon byggsanktionsavgift med hänsyn till att alla i samhället inte blir utsatta för tillsyn.

Med tanke på att vi inte vet storleken på tillsynsavgiften kan risken även bli att den tid som det tar att administrera en tillsynsavgift kan ske på bekostnad av den tid det faktiskt tar att driva in pengarna. Vad händer om den som utsatts för tillsyn inte betalar, ska ärendet då drivas vidare genom inkasso.

- Vi instämmer därmed i Boverkets bedömning att det mesta talar för att det inte ska införas någon möjlighet för byggnadsnämnderna till att ta ut en tillsynsavgift.

För det fall en tillsynsavgift ska tas ut vill vi tillägga detta:

Avgiftssystemet ska vara enkelt att förstå för att kravet på lättbegriplighet och förutsebarhet ska kunna uppfyllas. Det måste vara klart och tydligt för alla som ska betala en tillsynsavgift att de ska göra det, varför de ska göra det, när de ska göra det och hur avgiften beräknas. För det fall en tillsynsavgift ska tas ut föreslår vi en tillsynsavgift med ett fast belopp oavsett vilken överträdelse som gjorts. Detta gör att det blir lättbegripligt och förutsebart för den som utsätts för tillsyn.

När ska en sådan avgift kunna tas ut?

- Vid alla överträdelser d.v.s. oavsett vilken överträdelse som vidtagits. Avgiften föreslås tas ut även om preskription inträtt.

Hur blir det rättssäkert? Hur undviker vi att avgiften ifrågasätts och blir föremål för överprövning?

- Med ett fast belopp blir det både rättssäkert och svårt att ifrågasätta eftersom avgiften endast tas ut i de fall en överträdelse bedöms ha skett.

Vad händer med avgiften om själva tillsynsbeslutet upphävs?

- Avgiften ska betalas inom en viss tid från det att beslutet vunnit laga kraft. Upphävs beslutet i sin helhet blir det ingen avgift. Upphävs endast beslutet delvis tas full avgift ut, då avgiften tas ut oavsett vilken/vilka åtgärder som vidtagits.

Upplysning

För mindre kommuner kan det vara svårt att finansiera en aktiv tillsyn jämfört med en större kommun. Ofta krävs det minst en heltidstjänst för att kunna bedriva den tillsyn som krävs. Många kommuner har inte någon tjänsteman som enbart arbetar med tillsyn, utan att tillsynsarbetet blir en del av en annan tjänst när tillfälle ges. I vissa fall leder även ett tillsynsämne till att byggnadsnämnden ansöker om särskild handräckning hos Kronofogdemyndigheten för att t.ex. städa av en tomt, att riva eller rusta upp en byggnad. I många fall har fastighetsägaren inga möjligheter till att kunna betala för den insats som Kronofogdemyndigheten gjort. Vilket innebär att kostnaden för att t.ex. städa av en tomt med Kronofogdemyndighetens hjälp slutligen faller på kommunen som sökande. En mindre

kommunen har kanske inte de ekonomiska resurser som krävs för att kunna stå för den kostnaden.

- Det vore därför av vikt att regeringen ser över hur byggnadsnämnderna ska kunna finansiera en hållbar tillsyn enligt PBL hela vägen - utan att "kommunens budget" ska sätta stopp för ett slutligt åtgärdande.
- Ett förslag är att i de fall kostnaderna för den tillsyn som utförts slutligen hamnar på kommunen, bör kommunen kunna ansöka om pengar för utgiften hos regeringen.

Behov av bättre förutsättningar för tillsyn av ventilationssystem och motordrivna anordningar

I dagsläget finns inget lagstöd för byggnadsnämnden att ta ut en avgift för det administrativa arbete som läggs ner, av praxis framgår också att en sådan rätt inte finns. Utifrån erfarenhet har byggnadsnämnden viss svårighet att veta och kontrollera om funktionskontroller och besiktningar utförs i den utsträckning som gäller enligt kraven för ventilationssystem och motordrivna anordningar. Byggnadsnämnden ska registrera och hantera de protokoll som kommer in, men i många fall inkommer inte protokollen till nämnden.

Vår bedömning är att en *fast administrativ årsavgift* skulle kunna tas ut för det arbete som nämnden lägger ner *samt* att detta kanske kan öka andelen inkomna protokoll.

Vi känner dock att det är svårt att uttala oss om det ska tas ut en avgift eller inte med tanke på en eventuell digitalisering kring detta förfarande. Regeringen bör således utreda frågan närmare och därmed beakta om en kommande digitalisering kan påverka möjligheten till att ta ut avgiften.

Byggsanktionsavgift

Påbörja en åtgärd som inte omfattas av partiellt startbesked

Idag finns ett förbud mot att påbörja åtgärder som kräver lov eller anmälan innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om så ändå sker ska byggnadsnämnden ta ut en byggsanktionsavgift för överträdelsen.

Vi **avstyrker** utredningens bedömning att utöka möjligheten till att ta ut byggsanktionsavgift för de åtgärder som i sig inte kräver lov.

- Det ska inte krävas något startbesked för byggåtgärder vilka *inte* kräver lov eller anmälan – d.v.s. någon byggsanktionsavgift ska inte tas ut för de åtgärder som inte kräver lov *även* om de kan anses ingå i ett bygglov.
- Det faller sig inte rimligt eller rättssäkert att någon som vidtar en åtgärd som *inte kräver lov* ska "straffas för detta" bara för att denne har ansökt om och beviljats ett bygglov för en viss åtgärd där den lovbefriade åtgärden är en del därav. Den som *inte* ansöker om en bygglovspliktig åtgärd men som också har vidtagit samma åtgärd som i sig inte kräver lov kommer således inte att utsättas för frågan om uttag av byggsanktionsavgift. Varför särbehandla?
- Bara för att en byggsanktionsavgift inte ska tas ut – innebär det ju inte att kraven för startbesked m.m. för kontroller av en byggprocess försvinner.
- Eftersom reglerna om byggsanktionsavgift är av straffliknande karaktär ska de inte utnyttjas mer än nödvändigt.
- Vi anser således att det hade varit bra om det tydligt framgick av lagen att det *inte ska tas ut* någon byggsanktionsavgift för påbörjande av delar av en åtgärd som inte direkt omfattas av ett partiellt startbesked och som i sig inte kräver lov.
- Det kan vidare av olika anledningar - *som den enskilde inte kan råda över* - hända att det tar tid för byggnadsnämnden att bevilja ett startbesked. Därför bör den enskilde kunna få påbörja vissa åtgärder utan att behöva invänta fler partiella startbesked för de åtgärder som *i sig inte kräver lov*, men som nu är en del av den beviljade åtgärden.

Inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut

Vi **avstyrker** utredningens förslag om att det ska tas ut en byggsanktionsavgift när tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut och platsen eller ett byggnadsverk inte har återställts vid den tidpunkt som lovet gick ut.

Däremot kan det finnas ett behov av påtryckningsmedel för att ett återställande sker när det tidsbegränsade bygglovet har gått ut. Med tanke på att det av praxis framgår att det i vissa fall inte är rimligt att ett återställande ska vara klart när det tidsbegränsade bygglovet gått ut – föreslår vi:

- Att en byggsanktionsavgift istället ska kunna tas ut om ett återställande inte sker innan en viss angiven tid i det tidsbegränsade bygglovet.
- Här har nämnden en möjlighet till att sätta en rimlig tid för när ett återställande ska vara klart. Tiden kan anpassas till varje enskilt ärende beroende på hur omfattande ett återställande är. Nämnden skulle således kunna välja tre olika angivna tidsaspekter som t.ex. 3 månader, 5 månader eller 8 månader. I och med en sådan lösning kan byggherren i lugn och ro återställa platsen/byggnadsverket efter det att det tillfälliga lovet gått ut.
- Görs inte återställandet inom den i det tidsbegränsade lovet angivna tiden skulle det således kunna föreligga en möjlighet till att ta ut en byggsanktionsavgift.

Lämnas en ansökan om förlängning av det tillfälliga lovet eller en ansökan om permanent lov in till nämnden innan tiden för det tillfälliga lovet gått ut ska således inte någon byggsanktionsavgift tas ut.

Det ska med andra ord inte krävas att själva beslutet har beviljats innan det tillfälliga lovet gått ut. Den enskilde kan inte råda över den tid det kan ta för nämnden att bevilja ett bygglov. Vad händer om den inlämnade ansökan avslås strax innan det tidsbegränsade lovet går ut? Hur ska ett återställande då kunna ske innan tiden passerat för när det tillfälliga lovet gått ut.

Frågan är dock vad som händer om en ansökan inkommer till nämnden efter det att det tidsbegränsade bygglovet gått ut - men inom den angivna tiden för när återställandet ska vara klart? Ska en byggsanktionsavgift tas ut i detta fall? Står det i rimlig proportion att ta ut en byggsanktionsavgift i ett sådant fall? Föreligger det då grund för befrielse från avgiften?

För att en byggsanktionsavgift ska kunna tas ut måste det vara rättssäkert och förutsebart för alla inblandade, såväl för byggnadsnämnden som för den som söker.

- Vi **avstryker** således utredningens förslag om att ett beslut om förlängning eller permanent lov måste ha fattats innan tiden för det tillfälliga lovet går ut.
- Det ska således räcka med att en ansökan har lämnats in innan det tillfälliga lovet gått ut.

- Vi instämmer dock med utredningens förslag om att det vid en återställning **inte ska krävas** vare sig lov eller anmälan och därmed inte heller startbesked och slutbesked. Ett beslut om ett tidsbegränsat bygglov ska således innefatta ett tillstånd att påbörja och genomföra en återställning. Detta ska klart och tydligt framgå av PBL.

Inte åtgärda enkelt avhjälpna hinder

Vi instämmer med utredningens förslag att det inte ska tas ut någon byggsanktionsavgift för att underlåta att åtgärda enkelt avhjälpna hinder. Det finns andra medel för att komma till rätta med åtgärdandet av enkelt avhjälpna hinder som att utfärda ett rättelseföreläggande. I många fall är det så som Boverket skriver att bedömningen inte alltid är enkel att göra om det är fråga om ett sådant hinder eller inte. Vid en sådan osäkerhet bör det inte vara möjligt att kunna ta ut en byggsanktionsavgift för att inte vidta en sådan åtgärd.

Påbörja en åtgärd innan beslutet om lov får verkställas eller villkor för påbörjandet uppfylls

I dagsläget är det inte möjligt att ta ut en byggsanktionsavgift för en åtgärd som byggnadsnämnden beviljat lov och gett startbesked för även om åtgärden påbörjas innan vissa villkor har uppfyllts eller innan lovbeslutet får verkställas.

- Vi instämmer inte helt med utredningens förslag om att en byggsanktionsavgift ska tas ut i dessa fall.

Påbörja en åtgärd innan beslut om lov får verkställas

Det unika med ett bygglovsbeslut är att det får verkställas – d.v.s. *påbörjas* – fyra veckor efter det att beslutet kungjorts – oavsett om beslutet vunnit laga kraft eller inte. Enligt vår uppfattning är det svårt för den sökande att veta exakt vilken dag som ett beslut verkställs eftersom detta beräknas från det att det har gått fyra veckor från att beslutet kungjordes. Den enskilde kan inte med lätthet veta när beslutet kungörs och det kan således vara svårt att räkna ut en exakt dag för verkställighet. Det hade varit bättre - om krav på verkställighet ska vara kvar - att tiden för när beslutet får verkställas i stället beräknades från beslutsdatumet.

- Med hänsyn till att ett bygglovsbeslut får påbörjas trots att beslutet inte vunnit laga kraft - ifrågasätter vi starkt varför det har satts en tid om fyra veckor från det att beslutet kungjorts.

Att ett lovbeslut inte får verkställas innebär att de åtgärder som lovbeslutet avser inte får påbörjas – trots att ett startbesked har lämnats. Ett startbesked innebär därmed i praktiken *inte alltid en rätt* att få påbörja åtgärden. Detta kan innebära att många byggherrar som fått ett startbesked - av misstag påbörjar en åtgärd som egentligen inte får påbörjas.

- Kravet på verkställighet bör således tas bort!

I de fall bygglov med startbesked beviljats finns det inte skäl till att ytterligare straffbelägga den enskilde för att åtgärden påbörjas innan verkställighet. **Uttag av BSA bör endast kopplas till startbeskedet i detta fall.**

- Vi anser därför **inte** att det finns något incitament till att straffbelägga den som erhållit ett startbesked och som vill påbörja en åtgärd innan beslutet får verkställas.
- Det vore önskvärt om **4-veckorstiden för verkställighet togs bort** och att beslutet om lov fick **verkställas omedelbart**.
- Alternativt kanske tiden för verkställighet ska kortas ned till **två veckor** och beräknas från det datum då **beslutet fattades**. Detta blir en mer överkomlig tid för när åtgärden får påbörjas samt att det blir mer förutsebart för den sökande.

Vår bedömning är således att byggherren ska kunna påbörja sökt åtgärd som omfattas av beviljat startbesked direkt när lovet har beslutats. Detta för att det i många fall tar lång tid att få tillstånd ett bygglov samt att tanken med byggsanktionsavgifter just är för att se till att folk söker lov i de fall lov krävs samt att ett startbesked har beviljats. Det finns således inte något incitament till att "straffa" någon som har beviljats såväl bygglov som eventuellt startbesked p.g.a. att de påbörjar åtgärden innan beslutet har verkställts.

Vi anser att det i många fall är viktigt för de enskilda att få komma i gång med byggprocessen så snabbt som möjligt. I många fall kan det handla om mindre enkla åtgärder som en byggherre vill få till stånd direkt, men med hänsyn till att just den åtgärden kräver bygglov - måste således just ett sådant beslut inväntas.

- Det finns således inte något incitament till att straffbelägga den som vill påbörja åtgärden innan beslutet får verkställas.

Påbörja en åtgärd innan villkor för påbörjandet är uppfyllda

Vi har inledningsvis inte något emot om möjligheten till att kunna ta ut en byggsanktionsavgift i de fall ett bygglov innehåller ett villkor och åtgärden påbörjas innan villkoret i beslutet är uppfyllt. Det satta villkoret är ju kopplat till att åtgärden är förenlig med detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

Vi föreslår dock hellre att det i lagen tydligt framgår att startbesked *inte ska lämnas* förrän de ställda villkoren i lovet är uppfyllda, vilket i sig med dagens regler innebär att en överträdelse sker om byggherren påbörjar åtgärden innan startbesked getts.

Startbesked ska således beviljas när underlag inkommit som visar att villkoren i beslutet är uppfyllda.

- Genom en sådan hantering får vi en mer rättssäker och enhetlig bestämmelse om när en byggsanktionsavgift ska tas ut d.v.s. att överträdelsen blir kopplad till om en åtgärd påbörjas innan ett startbesked har lämnats.
- Vi anser mot ovan sagda att det **inte** bör införas någon möjlighet till uttag av en byggsanktionsavgift för påbörjandet av en sådan åtgärd om startbesked har lämnats. Även här har sökanden såväl sökt som beviljats bygglov och startbesked och det finns därmed inget incitament till att ”straffbelägga” detta.

För det fall detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte vinner laga kraft kan ju ett sådant bygglovsbeslut inte längre verkställas - på så sätt att åtgärden inte kan uppföras med tanke på att den aktuella åtgärden således blir planstridig eller oförenlig med områdesbestämmelser. Vilket i ett sådant fall innebär att åtgärden måste tas bort om den redan har påbörjats och/eller har uppförts i sin helhet. Detta kan ju i stort sett likställas med att vederbörande vidtar rättelse och därmed även undgår uttag av byggsanktionsavgiften.

Nya undersökningar som bör beaktas

Det är av stor vikt att hela byggsanktionsavgiftssystemet ses över innan möjligheterna utökas till att kunna ta ut byggsanktionsavgift. För att undgå uttag av byggsanktionsavgift måste rättelse idag ha skett innan något överklagbart beslut har fattats av byggnadsnämnden. I många fall står inte heller avgiftens belopp i överrensstämmelse med överträdelsen samt att det råder oklarheter kring uttag av byggsanktionsavgift och beviljade startbesked.

Vi anser inte att det viktigaste frågan gällande byggsanktionsavgifterna är att utöka möjligheten till att kunna ta ut en sådan.

Den enligt oss viktigaste frågan att utreda är:

- om ett beslut om uttag av byggsanktionsavgift ska kunna överklagas innan det är försent till att kunna göra rättelse.

Så som lagstiftningen är utformad idag måste rättelse ske innan nämndens sammanträde. Detta innebär t.ex. att fastighetsägaren inte har någon möjlighet till att få frågan prövad av högre instans innan rättelsen ska ha varit gjord. Det innebär att rättelsen måste vara gjord - endast utifrån hur byggnadsnämnden har bedömt ärendet och inte utifrån ett beslut. I teorin kan det vara så att rättelse vidtas innan nämndens sammanträde och därefter överklagas nämndens beslut. För det fall överprövande instans upphäver nämndens beslut har således den berörde (t.ex. fastighetsägaren) vidtagit rättelse trots att det inte skulle ha behövts. Den enskilde kan i dessa fall drabbas av merkostnader.

I många fall innebär det i praktiken att vi måste dela upp de olika frågorna i ett ärende till två separata beslut. Ett där vi fattar beslut om uttag av *byggsanktionsavgift* och ett där vi *lovförelägger/rättelseförelägger*. Detta för att fastighetsägaren ska få en möjlighet till att få sakfrågan prövad innan hen måste göra rättelse. För att få en effektivitet i ärendena vill vi kunna ta båda dessa rättsfrågor i ett och samma beslut. Själva rättelsen ska således inte behöva göras innan nämndens sammanträde utan vid den tidpunkt för när rättelse senast ska ha varit gjord utifrån en viss angiven tidpunkt efter det att beslutet vunnit laga kraft.

Vi anser vidare att:

- Själva systemet med uttag av byggsanktionsavgift borde ändras på så sätt att det endast ska krävas ett beviljat bygglov och inte något krav på startbesked.

För oss är tanken med byggsanktionsavgiftssystemet att se till att bygglov söks för de åtgärder som kräver lov eller anmälan. I de fall *fastighetsägaren* utför en bygglovspliktig åtgärd utan att ansöka om lov först föreligger det enligt oss skäl till att ta ut en byggsanktionsavgift. I övriga fall råder det stor tveksamhet, då det i många fall inte framstår som rimligt att en byggsanktionsavgift tas ut. Frågan är varför byggsanktionsavgiften ska vara kopplad även till ett startbesked och ett slutbesked.

Enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, kunde fastighetsägaren vidta rättelse genom att ansöka om lov i efterhand för den lovpliktiga åtgärd som uppförts utan lov. Denna möjlighet togs bort när den nya plan- och bygglagen (2010:900), PBL, trädde i kraft. Frågan är om inte denna form av rättelse borde införas igen. Kanske att någon form av fast avgift skulle kunna tas ut när rättelse sker genom att ansöka om lov i efterhand. Detta skulle kunna finansieras genom att sätta en *högre bygglovsavgift* i de fall den enskilde ansöker om lov i efterhand.

Det bör vidare finnas fler möjligheter till nedsättning eller avgiftsbefrielse än idag. Idag finns det inte speciellt många omständigheter som kan beaktas vid denna bedömning. Vi anser bl.a. att oaktsamhet, viss okunskap, gränsdragningsfall, svårtolkade lagregler m.m. ska kunna påverka möjligheten till avgiftsbefrielse eller nedsättning.

I många fall står inte den framräknade byggsanktionsavgiften i proportion till den överträdelse som gjorts. T.ex. beräknas byggsanktionsavgift för murar och plank bl.a. per löpmeter och för fönster beräknas det per fönster. Detta kan leda till att byggsanktionsavgiften blir väldigt hög, trots att själva överträdelsen egentligen avser en åtgärd beräknas den t.ex. per utbytt fönster. Det är en fast avgift som räknas fram och sedan räknas en till avgift fram som är baserat på yta, löpmeter, antal fönster osv. Det är således av stor vikt att hela beräkningen av byggsanktionsavgifterna ser över och att beloppen blir avsevärt mycket lägre så att de står i proportion till den överträdelse som gjorts.

I många fall anser byggnadsnämnden att avgiften är för hög t.ex. när det gäller ett olovligt fönsterbyte – och vill gärna sätta ner den. Med tanke på hur avgiften ska räknas ut enligt PBF, kan således inte endast byggsanktionsavgiftens storlek vara skäl till nedsättning (vilket dock den sammansatta nämnden inte har förståelse för). Att göra en översyn kring detta vore med andra ord på sin plats.

Flera delar gällande reglerna och de förslag till ändring gällande reglerna om uttag av byggsanktionsavgift är inte tillräckligt utredda – det är av stor vikt att vi har regler som är konsekventa och att vi får en rättssäker hantering av reglerna kring uttag av byggsanktionsavgifter.

— — —

I detta ärende har samhällsbyggnadsnämnden i Gävle kommun beslutat. Juristerna Paulina Syrén och Andreas Kock på bygglovsenheten har varit föredragande.



Handlingen är digitalt verifierad av Livsmiljö Gävle och har därför ingen namnunderskrift.