

PM Rotel II (Dnr KS 2021/943)

Boverkets rapport Tillsynsavgifter och byggsanktionsavgifter

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 2 november 2021

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Boverket har på uppdrag av regeringen utrett förutsättningar för dels avgifter i byggnadsnämndernas tillsynsärenden enligt plan- och bygglagstiftningen och dels byggsanktionsavgifter för fler överträdelser.

Förutsättningarna för avgifter i byggnadsnämndernas tillsynsärenden har analyserats utifrån ett antal generella kriterier som formulerats av regeringen. Boverkets slutsats är att sådana tillsynsavgifter inte bör införas. Skälen är bland annat att avgiften skulle kunna leda till att tillsyn undviks i mer komplicerade fall eller där den som ska tillsynas saknar tillräcklig ekonomisk förmåga, eller att de som tillsynas rättar sig även om de anser att en överträdelse inte har skett. Byggnadsnämndernas tillsyn riktar sig främst mot enskilda personer, och styrs huvudsakligen av anmälningar. De som blir föremål för tillsyn kan därmed komma att uppleva tillsynsavgiften som orättvis och godtycklig.

Boverket anser att det finns förutsättningar att införa byggsanktionsavgifter för att påbörja en åtgärd som inte omfattas av ett partiellt startbesked, för att inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat lov går ut samt för att påbörja en åtgärd innan lov får verkställas eller villkor för påbörjande uppfyllts. Boverket anser däremot inte att det är möjligt att införa en byggsanktionsavgift för att inte åtgärda enkelt avhjälpna hinder, eftersom det ofta är komplicerat att bedöma om ett hinder är enkelt att avhjälpa och byggsanktionsavgift enligt regeringen endast bör införas för överträdelser som är relativt lätta att konstatera.

Stockholms stad har fått ärendet på remiss för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret ser positivt på Boverkets förslag om införandet av fler byggsanktionsavgifter för fler överträdelser.

Stadsbyggnadsnämnden har detaljerade synpunkter på remissen exempelvis gällande beräkningen av avgiftsstorlekar. För det kompletta svaret, se stadsbyggnadsnämndens remissvar i remissammanställningen.

Mina synpunkter

Stockholms stads budget anger att myndighetsutövningen och servicen till stockholmare och företag ska präglas av gott bemötande, likställighet och en effektiv hantering. En effektiv tillsyn är en viktig del av stadens myndighetsutövning.

Vi har i årets budget gjort en särskild satsning på att stärka stadsbyggnadsnämndens tillsynsverksamhet med syftet att hantera fler tillsynsärenden och uppnå målet om en mer trygg och attraktiv stad.

Vi ser positivt på det av Boverkets förslag som rör möjligheten att i plan- och byggförordningen (2011:338) införa sju nya bestämmelser om byggsanktionsavgift för att inte ha återställt en plats eller byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat lov löpt ut. Det är en efterlängtd förändring som ger tydligare incitament för efterlevnad av återställningen av platser när lov löper ut. För mer detaljerade synpunkter på Boverkets förslag hänvisar jag till stadsbyggnadsnämndens och stadsbyggnadskontorets remissvar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 27 oktober 2021

JOAKIM LARSSON

Bilaga

Boverkets rapport Tillsynsavgifter och byggsanktionsavgifter

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Boverket har på uppdrag av regeringen utrett förutsättningar för dels avgifter i byggnadsnämndernas tillsynsärenden enligt plan- och bygglagstiftningen och dels byggsanktionsavgifter för fler överträdelser.

Förutsättningarna för avgifter i byggnadsnämndernas tillsynsärenden har analyserats utifrån ett antal generella kriterier som formulerats av regeringen. Boverkets slutsats är att sådana tillsynsavgifter inte bör införas. Skälen är bland annat att avgiften skulle kunna leda till att tillsyn undviks i mer komplicerade fall eller där den som ska tillsynas saknar tillräcklig ekonomisk förmåga, eller att de som tillsynas rättar sig även om de anser att en överträdelse inte har skett. Byggnadsnämndernas tillsyn riktar sig främst mot enskilda personer, och styrs huvudsakligen av anmälningar. De som blir föremål för tillsyn kan därmed komma att uppleva tillsynsavgiften som orättvis och godtycklig.

Boverket anser att det finns förutsättningar att införa byggsanktionsavgifter för att påbörja en åtgärd som inte omfattas av ett partiellt startbesked, för att inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat lov går ut samt för att påbörja en åtgärd innan lov får verkställas eller villkor för påbörjande uppfyllts. Boverket anser däremot inte att det är möjligt att införa en byggsanktionsavgift för att inte åtgärda enkelt avhjälpbara hinder, eftersom det ofta är komplicerat att bedöma om ett hinder är enkelt att avhjälpa och byggsanktionsavgift enligt regeringen endast bör införas för överträdelser som är relativt lätta att konstatera.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 oktober 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunfullmäktiges budget anger att myndighetsutövningen och servicen till stockholmare och företag ska präglas av gott bemötande, likställighet och en effektiv hantering. En effektiv tillsyn är en viktig del av stadens myndighetsutövning.

Stadsledningskontoret delar Boverkets bedömning att avgifter inom ramen för byggnadsnämndernas generella tillsynsansvar inte i tillräcklig grad uppfyller regeringens kriterier för tillsynsavgifter, och att en möjlighet till avgiftsuttag för denna tillsyn inte bör införas.

Stadsbyggnadskontoret anser dock till skillnad från Boverket att en möjlighet att ta ut en administrativ avgift för hanteringen av protokoll från den obligatoriska tillsynen av ventilationssystem, hissar och andra motordrivna anordningar bör övervägas åtminstone under en övergångsperiod i avvaktan på en eventuell systemlösning. Boverket anger att en ökad digitalisering och automatisering av besiktningsförfarandet och ärendehantering kan förväntas minska behovet av en administrativ avgift. Det framgår dock inte hur en sådan systemlösning skulle se ut, när den kan väntas finnas på plats eller hur byggnadsnämnderna ansvar skulle komma att påverkas.

Stadsledningskontoret ser positivt på Boverkets förslag om införande av byggsanktionsavgifter för fler överträdelser. Stadsledningskontoret konstaterar att stadsbyggnadsnämnden lämnat mer detaljerade synpunkter exempelvis kring beräkningen av avgiftsstorlekar. Stadsledningskontoret delar synpunkterna och hänvisar till stadsbyggnadsnämndens svar i dessa avseenden.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 30 september 2021 följande.

1. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 25 augusti 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Nedan följer stadsbyggnadskontorets remissvar över innehållet i rapporten. Utvecklade svar återfinns endast i de delar där synpunkter har förekommit.

Tillsynsavgifter

Ventilationssystem, hissar och andra motordrivna anordningar

Stadsbyggnadskontoret anser att det bör införas möjligheter att ta ut en tillsynsavgift (administrativ avgift) för administrationen och hanteringen av de protokoll som kommer in till byggnadsnämnderna vid tillsynen av ventilationssystem, hissar och andra motordrivna anordningar. Boverket har anfört att de för närvarande genomför en förstudie om digitalisering och automatisering av besiktningsförfarandet och ärendehanteringen och att en sådan digitalisering förväntas komma att minska behovet för byggnadsnämnderna att kunna ta ut en administrativ avgift.

Vad en sådan digitalisering och automatisering mer konkret skulle få för följder för byggnadsnämnderna jämfört med nuvarande system framgår dock inte. Inte heller anges något tidsperspektiv för när en sådan lösning skulle kunna förväntas ha kommit till stånd. Mot bakgrund av att Boverket i sin rapport konstaterar att byggnadsnämnderna idag inte avsätter resurser i den omfattning som behövs för att på ett effektivt sätt administrera de protokoll som kommer in anser stadsbyggnadskontoret att det, i vart fall i avvaktan på en annan lösning, bör införas möjligheter att ta ut en tillsynsavgift vid denna typ av tillsyn.

Tillsynsobjekt som omfattas av stadsbyggnadsnämndens generella tillsynsansvar

Stadsbyggnadskontoret delar Boverkets uppfattning att tillsynsavgift inte kan tas ut i övriga tillsynsärenden som omfattas av stadsbyggnadsnämndens generella tillsynsansvar då regeringens kriterier för att införa tillsynsavgift i dessa ärenden (dvs. att avgiften motsvaras av en tydlig motprestation, har principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål, ger incitament till avsedda beteenden, är lättbegriplig och förutsebar och tas ut på ett rättvist och rimligt sätt) inte kan anses uppnås i tillräcklig utsträckning.

Byggsanktionsavgifter för fler överträdelser

Påbörja en åtgärd som inte omfattas av partiellt startbesked

Boverkets förslag innebär att det införs ett nytt andra stycke i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, där det anges att i de fall byggnadsnämnden har gett startbesked för delar av en åtgärd så får inte övriga delar av åtgärden påbörjas innan byggnadsnämnden har gett startbesked som uttryckligen omfattar även de åtgärderna. Stadsbyggnadskontoret tycker att det är mycket bra att det uttryckligen anges i PBL att det är möjligt att ge delstartbesked och vad som gäller i fråga om påbörjande i samband med delstartbesked.

Förslaget innebär vidare att nuvarande bestämmelser om byggsanktionsavgift i 9 kap. 6-17, plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, kompletteras så att de uttryckligen efter en mindre ändring även inbegriper delar av en åtgärd som *inte* omfattas av ett startbesked.

Stadsbyggnadskontoret kan konstatera att domstolarnas inställning till byggsanktionsavgift vid överträdelser av delstartbesked över tid har ändrats i rättstillämpningen. Användningen av delstartbesked har till följd av detta även upplevts problematiskt av stadsbyggnadskontoret, eftersom byggsanktionsavgift mot bakgrund av senare praxis inte har ansetts kunna tillgripas vid sådana överträdelser. Stadsbyggnadskontoret har därför länge efterfrågat att lagstiftaren tydliggör att denna typ av överträdelser ska kunna påföras en byggsanktionsavgift. Kontoret välkomnar därmed aktuellt förslag och delar föreslagna beräkningsmodeller dvs. att de belopp som idag gäller för överträdelser av startbesked även ska gälla för byggsanktionsavgifter för att påbörja delar av en åtgärd utan startbesked.

Inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat lov går ut

Förslaget innebär att bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov förtydligas genom att de kompletteras med en ny bestämmelse, 9 kap. 33 b § PBL, innehållandes ett uttryckligt krav på återställande vid lovens upphörande. Stadsbyggnadskontoret ställer sig mycket positiv till förtydligandet.

Vidare delar stadsbyggnadskontoret Boverkets uppfattning om att det inte i detalj bör regleras vad som är att betrakta som ett återställande, utan att detta istället är en fråga som får hanteras i rättstillämpningen och med vägledning av de avvecklings- och återställningsplaner som bör begäras in i sådana ärenden.

Stadsbyggnadskontoret kan konstatera att det i nu gällande bestämmelser för tidsbegränsade bygglov, dvs. 9 kap. 33-33 a §§ PBL, samt föreslagen ny bestämmelse i 9 kap. 33 b § PBL framgår att tiden för ett tidsbegränsat bygglov får *förlängas*. Stadsbyggnadskontoret anser att bestämmelsernas nuvarande och tilltänkta utformning innebär att det råder stor osäkerhet kring vilken typ av beslut en förlängning av ett tidsbegränsat bygglov faktiskt är. Enligt stadsbyggnadskontorets uppfattning bör det förtydligas i en paragraf att ett beslut om förlängning av ett tidsbegränsat bygglov i praktiken utgör ett nytt lovbeslut. Enligt Boverkets uppfattning behövs det dock inte något nytt start- eller slutbesked vid en förlängning. Mot bakgrund av hur plan- och bygglagstiftningen är uppbyggd delar inte stadsbyggnadskontoret denna bedömning. Istället menar kontoret att start- och slutbesked ska meddelas även vid beslut om förlängning av tidsbegränsade bygglov. Vidare anser stadsbyggnadskontoret att det bör klargöras i en paragraf hur den sammanlagda tiden för ett tidsbegränsat bygglov ska beräknas i de fall en ansökan om förlängning inkommer en tid efter att det tidsbegränsade bygglovet har upphört och åtgärden därmed under en period olovligen funnits på platsen.

Förslaget innebär även att det i PBF införs sju nya bestämmelser om byggsanktionsavgift för att inte ha återställt en plats eller byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat lov gått ut. Även detta är en mycket efterlängtd och efterfrågad åtgärd från stadsbyggnadskontorets sida. I nu gällande plan- och byggförordning har denna möjlighet saknats och kontoret har, i flera tillsynsärenden, kunnat konstatera att byggsanktionsavgift därmed inte kunnat tas ut.

Stadsbyggnadskontoret noterar att den tänkta beräkningsmodellen av byggsanktionsavgift för att inte återställa en yttre ändring i den föreslagna bestämmelsen 9 kap. 30 § PBF är 0,125 PBB med ett tillägg av 0,0005 PBB per kvadratmeter av den *sanktionsarea* som ändringen avser. Föreslagen bestämmelse med sanktionsarea stämmer inte överens med nu gällande bestämmelse i 9 kap. 10 § första stycket PBF som reglerar byggsanktionsavgift för att ha påbörjat en åtgärd som avser en byggnads yttre utseende utan startbesked. I den sistnämnda paragrafen anges att det är *den area som ändringen avser* som byggsanktionsavgift ska beräknas på.

Enligt stadsbyggnadskontorets uppfattning saknas det anledning att lägga olika areor till grund för beräkningen av byggsanktionsavgift i dessa fall, eftersom det rör sig om likartade överträdelser. Den föreslagna formuleringen i 9 kap. 30 § PBF bör därmed ändras på så sätt att det är den area som ändringen avser som blir avgörande för beräkningen.

Inte åtgärda enkelt avhjälpna hinder

Stadsbyggnadskontoret delar Boverkets bedömning att det enligt nuvarande bestämmelser är svårt att bedöma om något utgör ett enkelt avhjälpn hinder och att det därför inte finns förutsättningar för att införa en byggsanktionsavgift för att ha underlåtit att åtgärda ett sådant.

Påbörja åtgärd innan lov får verkställas eller villkor för påbörjande uppfylls

Stadsbyggnadskontoret ställer sig positiv till förslaget att införa en byggsanktionsavgift för att ha påbörjat en åtgärd innan den tidpunkt som byggnadsnämnden i ett startbesked har angett att åtgärden får påbörjas med anledning av

- villkor i lov om att detaljplan eller områdesbestämmelser får lag kraft, och
- villkor i bygglov om att ersättning för gator eller andra allmänna platser betalas eller att säkerhet för ersättning ställs.

Vad gäller förslaget om byggsanktionsavgift för att ha påbörjat en åtgärd innan lov får verkställas anser kontoret att införande av en sådan avgift visserligen kan betraktas som rimlig, men uppskattar samtidigt att bestämmelsen kommer bli svår för byggnadsnämnderna att tillämpa i praktiken och att det kommer att kräva mycket tid och resurser i tillsynsledet för att kunna bevisa att en överträdelse har skett.