



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2021:13



Tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter

Titel: Tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter
Rapportnummer: 2021:13
Utgivare: Boverket, juni,2021
ISBN pdf: 978-91-7563-756-3
Diarienummer: 3.4.1 906/2020

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats: www.boverket.se
Alternativa format kan beställas från Boverket.
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Förord

I den här rapporten redovisar Boverket ett uppdrag från regeringen att utreda om byggnadsnämnderna bör ges möjlighet att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna i samband med vissa tillsynsuppgifter enligt plan- och bygglagstiftningen och förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift för ytterligare överträdelser.

Rapporten har sammanställts av Josefin Hane, Fredrik Ingmarson, Anders Mathiasson och Lars Brask.

Karlskrona juni 2021

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	6
Tillsynsavgift.....	6
Behov av översyn och förtydligande av byggnadsnämndernas tillsynsansvar	7
Behov av bättre förutsättningar för tillsyn av ventilationssystem och vissa anordningar	8
Byggsanktionsavgift	9
Inledning och läsanvisningar.....	11
Uppdraget.....	11
Metodik	11
Läsanvisningar	12
Tillsynsavgifter	13
Bakgrund och syfte med uppdraget	13
Närmare om uppdraget	13
Underlag för Boverkets analys	14
Olika sätt att reglera tillsynsavgifter i PBL.....	15
Genomgång av olika sätt att ta ut tillsynsavgift.....	17
Boverket slutsatser om tillsynsavgift	34
Behov av översyn och förtydligande av byggnadsnämndernas tillsyn	36
Behov av bättre förutsättningar för tillsyn av ventilationssystem och motordrivna anordningar	37
Byggsanktionsavgifter för fler överträdelser	39
Allmänt om byggsanktionsavgifter	39
Påbörja en åtgärd som inte omfattas av partiellt startbesked	41
Inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut	46
Inte åtgärda enkelt avhjälpna hinder	60
Påbörja åtgärd innan lov får verkställas eller villkor för påbörjande uppfyllts	62
Författningsförslag	69
Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	69
Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	72
Författningskommentarer	86
Plan- och bygglagen (2010:900)	86
Plan- och byggförordningen (2011:338).....	88
Konsekvensbeskrivning	89
Inledning.....	89
Problembeskrivning och allmänna förutsättningar	89
Konsekvenser.....	90
Bilaga 1 Byggnadsnämndernas tillsyn.....	96
Byggnadsnämndens tillsynsansvar	96
Vad innebär byggnadsnämndens tillsynsansvar	96
Tillsynsbegreppet och gränsdragningar	97
Syftet med tillsyn	97
Tillsyn viktigare i nuvarande plan- och bygglagen	98
Tillsyn är inget valfritt arbete	98
Hur byggnadsnämnden ska eller får ingripa	99
Vem utövas byggnadsnämndens tillsyn mot.....	99
Hur mycket tillsyn ska byggnadsnämnden utöva	99
Krav på uppföljning och utvärdering av tillsynsarbete.....	100
Tillsynsplan är värdefull men inget krav	100
Vilken kompetens behöver byggnadsnämnden för tillsynsarbete	100

Tillsynsarbete kan utföras av en annan kommun	101
Byggnadsnämnden kan inte ta ut avgift för tillsynsarbete.....	101
Kontroll av byggnadsnämndens tillsynsarbete	101
Bilaga 2. Ventilationssystem och motordrivna anordningar	102
Obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystem.....	102
Särskilt om hissar och andra motordrivna anordningar	103
Bilaga 3. Uppföljning av byggnadsnämndernas tillsyn.....	105
Nuvarande tillämpning.....	105
Tillsynsärenden	105
Ingripanden och påföljder.....	106
Tillsynsplanering.....	106
Bilaga 4. Finansiering i PBL och på andra kommunala tillsynsområden.....	107
Nuvarande regler om finansiering av byggnadsnämndens arbete ..	107
Finansiering på andra kommunala tillsynsområden.....	107
Bilaga 5. Erfarenheter från referensgrupperna	109
Bakgrund	109
Hur deltagarna arbetar med tillsyn idag	109
Tillsynsavgifter.....	113
Byggsanktionsavgift	116
Bilaga 6. Systemet med byggsanktionsavgifter	122
När byggsanktionsavgift ska tas ut	122
När byggsanktionsavgift ska tas ut med dubbelt belopp.....	122
När byggsanktionsavgift ska sättas ner eller inte tas ut.....	123
Vem ska betala byggsanktionsavgift.....	126
Bevisbörda och beviskrav för byggsanktionsavgift	127
Beräkning av byggsanktionsavgift.....	127
Byggsanktionsavgift har delvis samma funktion som ett rättelseföreläggande.....	127
Byggsanktionsavgift bygger på strikt ansvar.....	127
Kommunikation innan beslut om byggsanktionsavgift	128
Preskription av skyldigheten att ta ut byggsanktionsavgift.....	128
Betaling av byggsanktionsavgiften	128
Byggsanktionsavgifter tillfaller kommunen och staten i vissa fall	129
Bilaga 7. Storleken på förslagna byggsanktionsavgifter	130
Bilaga 8. Regeringsuppdrag.....	133

Sammanfattning

Tillsynsavgift

Vid en första anblick kan det framstå som oproblematiskt att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut en tillsynsavgift för sitt tillsynsarbete enligt plan- och bygglagstiftningen. De får därigenom tillgång till ett alternativt sätt att finansiera sitt tillsynsarbete, vilket kan underlätta för de byggnadsnämnder som idag har svårigheter att finansiera det på annat sätt. Enligt regeringen bör dock vissa kriterier uppfyllas för att det ska vara lämpligt att införa en avgift för tillsyn. Det krävs att de som ska betala avgift får en tydlig motprestation, att det är möjligt att täcka samtliga kostnader för tillsynsarbete med avgifter, att uttaget av avgift ger incitament till avsedda beteenden och i vart fall inte motverkar syftet med tillsynen, att avgiften är lättbegriplig och förutsebar för den som ska betala avgift och att avgift tas ut på ett rättvist och rimligt sätt.

För att bedöma om regeringens kriterier för att införa en tillsynsavgift uppfylls i tillräcklig utsträckning har Boverket jämfört fyra olika alternativa sätt att ta ut tillsynsavgift. Jämförelsen visar att en tillsynsavgift visserligen kan utformas så att kravet på tydlig motprestation i huvudsak uppfylls i flera av alternativen och full kostnadstäckning i två av alternativen. Det är däremot inte möjligt att utforma en tillsynsavgift på ett tillräckligt rättvist och rimligt sätt och så att den leder till att avsedda incitament i form av förbättrad regelefterlevnad och mer och effektivare tillsyn uppnås. Det är även tveksamt om det är möjligt att utforma en tillsynsavgift på ett tillräckligt lättbegripligt och förutsebart sätt.

Det finns en risk att en möjlighet att ta ut tillsynsavgift leder till att byggnadsnämnderna undviker att utföra tillsyn i mer komplicerade fall eller där den som ska tillsynas saknar ekonomisk förmåga att betala en tillsynsavgift. Beroende på hur en tillsynsavgift tas ut finns det också en risk att de som tillsynas rättar sig efter byggnadsnämndens bedömning för att minska eller helt undgå avgift även om de anser att en överträdelse inte har skett. Tillsynsavgiften får därigenom delvis karaktären av straff och kan användas som ett påtryckningsmedel för att rätta en överträdelse utan att den som är föremål för tillsyn får frågan prövad. Det är också troligt att sättet att ta ut tillsynsavgift och i vilken omfattning den tas ut kommer att variera mellan olika kommuner. Så är fallet när det gäller avgifter för lovansökan och anmälan inför startbesked och det finns anledning att tro att detta även kan bli fallet med en avgift för tillsyn.

Byggnadsnämndernas tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen skiljer sig också åt i viktiga avseenden från den tillsyn som kommunerna utövar på andra lagområden där det är möjligt att ta ut tillsynsavgift, till exempel miljöområdet. Tillsynen enligt plan- och bygglagstiftningen riktar sig inte

i första hand mot verksamheter utan främst mot enskilda personer som utför eller underlåter att utföra enstaka åtgärder och den är inte återkommande och regelbunden. Tillsynen är vidare av begränsad omfattning och de som blir föremål för tillsyn utgör en förhållandevis liten andel av hela tillsynskollektivet, dvs. alla de som kan bli föremål för tillsyn. Till det kommer att tillsynen huvudsakligen styrs av anmälningar och att mindre än hälften av dessa leder till ingripande eller påföljd. Det finns därför anledning att anta att de som tillsynas och övriga som ingår i tillsynskollektivet i olika utsträckning kan komma att uppleva den tillsynsavgift de ska betala som orättvis och godtycklig. Det gäller framför allt om en tillsynsavgift tas ut även om det inte skett någon överträdelse och vid okynnesanmälningar.

Boverket bedömer att en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut tillsynsavgift inte annat än undantagsvis kommer att leda till att de får ett nettotillskott av resurser för tillsynsarbete. Det mesta talar för att kommunerna i varierande grad kommer att ersätta den nuvarande skattefinansieringen med finansiering med tillsynsavgifter, vilket innebär att de i praktiken inte kommer att utföra mer tillsyn. Eftersom en möjlighet att ta ut tillsynsavgift till skillnad mot vad som gäller vid finansiering med skattemedel förutsätter en viss administration finns det dessutom en risk att det sker på bekostnad av tid för faktiskt tillsynsarbete. Att införa en tillsynsavgift kommer mot den bakgrunden alltså inte nödvändigtvis att leda till att regeringens syfte med uppdraget om mer och effektivare tillsyn uppnås.

Sist men inte minst kan Boverket konstatera att byggnadsnämndernas tillsynsansvar är otydligt och att det inte ställs något krav på att de ska ha en tillsynsplan som tydligt redovisar hur mycket och vilken typ av tillsyn de avser att utföra. Enligt Boverkets uppfattning är det mycket tveksamt om det mot den bakgrunden är rimligt att införa en rätt för byggnadsnämnderna att ta ut en tillsynsavgift. För att detta ska bli möjligt krävs av allt att döma mera grundläggande förtydliganden och förändringar av reglerna för tillsyn i plan- och bygglagstiftningen och sannolikt också någon form av statlig medfinansiering av tillsynsarbetet.

Mot bakgrund av den otydliga regleringen av byggnadsnämndernas tillsyn och då regeringens syfte om mer och effektivare tillsyn och regeringens kriterier för att införa tillsynsavgift inte uppnås i tillräcklig utsträckning anser Boverket att det inte bör införas en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna i samband med tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen.

Behov av översyn och förtydligande av byggnadsnämndernas tillsynsansvar

Som framgår av uppdraget är byggnadsnämndernas tillsynsarbete centralt för att bestämmelserna i plan- och bygglagstiftningen ska följas och för

att lagstiftningen ska uppfattas som rättvis, rättssäker och effektiv. Idag fungerar inte byggnadsnämndernas tillsyn av plan- och bygglagstiftningen på det sättet. Det finns både kvalitativa och kvantitativa brister.

För att det ska bli möjligt att få till stånd ett effektivare tillsynsarbete krävs det enligt Boverkets uppfattning mer grundläggande förändringar av reglerna om tillsyn i plan- och bygglagstiftningen. Boverket har tidigare i andra sammanhang pekat på att det först och främst finns anledning att förtydliga byggnadsnämndernas tillsynsansvar. Det är inte rimligt att det råder så olika uppfattningar om och osäkerhet kring vad byggnadsnämnderna faktiskt är skyldiga att göra. Utöver behovet av att förtydliga byggnadsnämndernas tillsynsansvar har Boverket tidigare även föreslagit att regeringen bör införa ett uttryckligt krav på behovsbedömning och tillsynsplanering av nämndens tillsynsarbete. Det kan synliggöra och möjliggöra en bedömning av vad byggnadsnämnderna planerar att göra med sin tillsyn och om de verkligen har gjort det som planerats. Mycket talar också för att det behöver införas någon form av granskning av att byggnadsnämnderna faktiskt sköter sitt tillsynsansvar och att denna granskning även förenas med en möjlighet att ingripa om så inte skulle visa sig vara fallet.

Boverket anser mot den bakgrunden att det finns starka skäl som talar för att det behöver genomföras en total översyn av byggnadsnämndernas nuvarande tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen. Boverket anser att det vid en sådan översyn även finns skäl att överväga om det finns alternativa och bättre sätt att organisera hela eller i vart fall delar av den tillsyn som byggnadsnämnderna idag har ansvar för.

Behov av bättre förutsättningar för tillsyn av ventilationssystem och vissa anordningar

Till skillnad mot vad som gäller för de tillsynsobjekt som omfattas av byggnadsnämndernas generella tillsynsansvar är ventilationssystem och motordrivna anordningar föremål för obligatorisk funktionskontroll och besiktning. Det innebär att de argument som finns mot att införa en tillsynsavgift inte finns på samma sätt när det gäller en administrativ avgift för att administrera och hantera de protokoll som kommer in till byggnadsnämnderna med anledning av sådana funktionskontroller och besiktningar. Eftersom funktionskontrollen och besiktningen av ventilationssystem och motordrivna anordningar brister i flera avseenden, bland annat på grund av att byggnadsnämnderna inte har tillräcklig kännedom om vilka ventilationssystem och anordningar som finns, anser Boverket att det finns skäl att överväga om de ska få en möjlighet att ta ut en sådan administrativ avgift.

Boverket genomför för närvarande en förstudie om digitalisering och automatisering av besiktningsförfarandet och ärendehanteringens när det gäller den obligatoriska funktionskontrollen av ventilationssystem.

Boverket avser att i det arbetet bland annat att ta upp behovet av bättre information om vilka ventilationssystem och motordrivna anordningar som finns. Enligt Boverkets bedömning kan en ökad digitalisering och automatisering förväntas komma att minska behovet av att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut en administrativ avgift för det arbete som idag krävs för att registrera och hantera de protokoll som lämnas in.

Byggsanktionsavgift

Boverket anser att det finns förutsättningar att införa en byggsanktionsavgift för tre ytterligare överträdelser och lämnar förslag om hur sådana avgifter kan regleras. Boverket föreslår att det ska införas en byggsanktionsavgift för att

- påbörja arbeten som ingår i en åtgärd som kräver lov eller anmälan innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked som omfattar den del av åtgärden som arbetena avser,
- inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut, och
- påbörja en åtgärd som omfattas av beslut om lov innan den tidpunkt som byggnadsnämnden i ett startbesked har angett att åtgärden får påbörjas med anledning av
 - villkor om att detaljplan eller områdesbestämmelser vinner laga kraft,
 - villkor om att ersättning för gator eller andra allmänna platser betalas eller att säkerhet för ersättningen ställs, och
 - förutsättningar för verkställbarhet

I anslutning till förslagen om byggsanktionsavgift föreslår Boverket även vissa ändringar i och tillägg till bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov, startbesked och verkställbarhet av lovbeslut.

Boverket har även utrett om det är möjligt att införa en byggsanktionsavgift för att inte åtgärda enkelt avhjälpbara hinder. Som bestämmelserna om enkelt avhjälpbara hinder är utformade är det dock ofta komplicerat för både ägare och byggnadsnämnder att bedöma om hinder är enkla att avhjälpas. Med syfte att underlätta bedömningen av om ett hinder är enkelt att avhjälpas har Boverket inom ramen för arbetet med ett annat regeringsuppdrag, som inom kort kommer att redovisas till regeringen, utrett om det är möjligt att undanta vissa enkla och mindre kostsamma åtgärder från den ekonomiska bedömning som ska göras i varje enskilt fall. Boverkets har i sin utredning i det uppdraget kommit fram till att det är möjligt att undanta en del hinder från en sådan bedömning men att det av olika skäl inte är lämpligt att göra det. Eftersom byggsanktionsavgift enligt regeringen endast bör införas för överträdelser som är relativt lätta att

konstatera anser Boverket att det inte finns förutsättningar att införa byggsanktionsavgift för att inte åtgärda enkelt avhjälpna hinder.

Inledning och läsanvisningar

Uppdraget

Boverket har fått i uppdrag att utreda dels om byggnadsnämnderna bör ges möjlighet att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna i samband med vissa tillsynsuppgifter enligt plan- och bygglagstiftningen, dels om det finns förutsättningar att införa en byggsanktionsavgift för att

- påbörja arbeten som inte omfattas av ett partiellt startbesked,
- inte återställa en plats när tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut, och
- inte avhjälpa ett enkelt avhjälpt hinder mot tillgänglighet och användbarhet i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser (uppdraget har förtydligats vid kontakt med finansdepartementet).

I ett tilläggsuppdrag har Boverket fått i uppdrag att även utreda om det finns förutsättningar att införa en byggsanktionsavgift för att påbörja en åtgärd i strid mot

- villkor i lov om att detaljplan eller områdesbestämmelser får laga kraft,
- villkor i bygglov om att ersättning för gator eller andra allmänna platser betalas eller att säkerhet för ersättningen ställs, och
- förutsättningar för verkställbarhet av lovbeslut.

Boverket ska i förekommande fall lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Uppdragen i sin helhet framgår av bilaga 8.

Metodik

Under arbetet med uppdraget har Boverket inhämtat synpunkter vid följande möten och intervjuer.

- Tre digitala referensgruppmöten med tillsynshandläggare från ett representativt urval av kommuner.
- Tre digitala referensgruppmöten med chefer från ett representativt urval av kommuner.
- Tre digitala möten med Sveriges kommuner och Regioner, SKR.
- Två digitala möten med länsstyrelsernas expertgrupp för frågor om tillsynsvägledning.
- Två digitala möten med Ekonomistyrningsverket, ESV.
- Ett digitalt möte med Lantmäteriet.

- Ett digitalt möte med Naturvårdsverket.
- Djupintervjuer med ett representativt urval av kommuner.

Boverket svarar ensam för rapportens innehåll, slutsatser och förslag.

Läsanvisningar

Rapporten består av en huvuddel och 8 bilagor. Huvuddelen är uppdelad i två delområden med bakgrundsbeskrivningar och förslag med motiveringar. I huvuddelen finns även ett förslag till författningstext, författningsskomentarer och en konsekvensbeskrivning. Följande bilagor finns till rapporten.

Bilaga 1. Byggnadsnämndernas tillsyn

Bilaga 2. Ventilationssystem och vissa motordrivna anordningar

Bilaga 3. Uppföljning av byggnadsnämndernas tillsyn

Bilaga 4. Finansiering i PBL och på andra kommunala tillsynsområden

Bilaga 5. Erfarenheter från referensgrupperna

Bilaga 6. Systemet med byggsanktionsavgifter

Bilaga 7. Storleken på föreslagna byggsanktionsavgifter

Bilaga 8. Regeringsuppdrag

Tillsynsavgifter

Vid en samlad bedömning anser Boverket att de skäl som talar emot att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut en tillsynsavgift är så starka att en sådan möjlighet inte bör införas. Regeringen bör i stället vidta andra åtgärder för att förbättra och effektivisera byggnadsnämndernas tillsynsarbete.

Bakgrund och syfte med uppdraget

Byggnadsnämndernas tillsynsarbete är enligt regeringen centralt för upprätthållandet av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och för att lagstiftningen ska uppfattas som rättvis, rättssäker och effektiv samt för att bidra till en god vardagsmiljö. Flera rapporter, uppföljningar och remissvar med mera från Boverket, Riksdagens ombudsmän, länsstyrelser och kommuner tyder dock på att landets byggnadsnämnder inte arbetar med tillsyn i tillräcklig omfattning.

I syfte att förbättra byggnadsnämndernas förutsättningar att bedriva ett effektivt tillsynsarbete bör det enligt regeringen utredas om byggnadsnämnderna bör ges möjlighet att ta ut avgifter för att täcka kostnader som uppstår i tillsynsärenden och som idag endast kan finansieras med kommunala skattemedel och byggsanktionsavgifter. Uppdraget handlar alltså inte om att tvinga byggnadsnämnderna att använda andra sätt att täcka kostnaderna för sitt tillsynsarbete än vad de gör idag utan om de ska få tillgång till ytterligare ett sätt att helt eller delvis finansiera sitt tillsynsarbete.

När det gäller byggsanktionsavgiften så är det en administrativ avgift som byggnadsnämnderna tar ut för vissa i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, närmare angivna överträdelse av plan- och bygglagstiftningen. Skattemedel och byggsanktionsavgifter har ingen direkt koppling till kostnaderna för den tid som byggnadsnämnderna avsätter för tillsynsarbete i varje enskilt tillsynsärende.

Närmare om uppdraget

Regeringen anger att Boverket ska beakta och beskriva svårigheter med att ta ut avgifter i olika typer av tillsynsärenden och bland annat ta ställning till vem som ska betala en avgift, vid vilken tidpunkt som avgiften ska tas ut och om uttaget ska vara beroende av utgången i ett tillsynsärende.

Regeringen hänvisar i uppdraget till en skrivelse till Riksdagen. I skrivelsen gör regeringen bland annat bedömningen att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter men att det inom vissa områden kan vara lämpligt att låta tillsynen finansieras via skattemedel. Regeringen anger

att följande generella och gemensamma utgångspunkter ska gälla för tillsynsavgift vid reglering av tillsyn på olika lagområden. En tillsynsavgift bör

- motsvaras av en tydlig motprestation,
- ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål,
- vara lättbegriplig och förutsebar,
- ge incitament till avsedda beteenden,
- inte vara konkurrenssnedvridande,
- inte medföra höga administrativa kostnader, och
- fastställas av respektive kommun.¹

Underlag för Boverkets analys

För att ta ställning till om byggnadsnämnderna bör ges möjlighet att ta ut avgifter för att täcka sina kostnader för tillsynsarbete har Boverket utgått från deras tillsynsansvar och de erfarenheter av byggnadsnämndernas tillsynsarbete som framkommit vid Boverkets uppföljning av plan- och bygglagstiftningen. Boverket har även tittat närmare på de finansieringsmöjligheter som finns i plan- och bygglagstiftningen och hur tillsynsarbete finansieras på andra kommunala tillsynsområden. Allt detta redovisas i bilagor enligt följande.

- Byggnadsnämndernas tillsyn – se bilaga 1.
- Ventilationssystem och vissa motordrivna anordningar – se bilaga 2.
- Uppföljning av byggnadsnämndernas tillsyn – se bilaga 3.
- Finansiering i PBL och på andra kommunala tillsynsområden – se bilaga 4.

Mot bakgrund av vad som redovisats i bilaga 1 - 4 om byggnadsnämndernas tillsynsansvar och tillsynsarbete med mera kan Boverket sammanfattningsvis konstatera bland annat följande.

- Byggnadsnämndernas tillsynsansvar omfattar ett stort område och är resurs- och kompetenskrävande.
- Byggnadsnämndernas utgående balanser av tillsynsärenden ökar kraftigt trots att byggnadsnämnderna arbetar mer med tillsyn.
- Närmare 80 procent av tillsynsärendena påbörjas genom en anmälan.
- Byggnadsnämnderna utför endast i begränsad omfattning egeninitierad och riskbaserad tillsyn.

¹ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79

- Ungefär 40 procent av alla tillsynsärenden leder till ingripande eller påföljd.
- Byggnadsnämndernas tillsyn skiljer sig från kommunal tillsyn på många andra områden. Den avser till skillnad mot exempelvis tillsynen på miljöområdet inte återkommande och regelbunden tillsyn av verksamheter utan tillsynen är oftast av engångskaraktär och omfattar i huvudsak byggnadsverk som oftast ägs av enskilda personer.
- Byggnadsnämndernas tillsyn avser i praktiken en mycket liten andel av alla tänkbara tillsynsobjekt och tillsynens omfattning är oftast helt beroende av politikernas vilja att avsätta resurser för tillsynsarbete.
- Det finns inget krav på tillsynsplan eller behovsbedömning. Mindre än hälften av landets byggnadsnämnder gör en behovsbedömning och planering av sitt tillsynsarbete.
- Det finns ingen myndighet som har till uppgift att utöva tillsyn över byggnadsnämndernas tillsynsarbete.

Som framgår ovan har Boverket även inhämtat synpunkter från handläggare och chefer i ett urval av representativa kommuner. En sammanställning av synpunkterna finns i bilaga 5.

Olika sätt att reglera tillsynsavgifter i PBL

Urvalskriterier

Boverket har jämfört fyra olika alternativa sätt att ta ut tillsynsavgift. Vid urvalet har Boverket utgått från de frågeställningar som regeringen anger i uppdraget; vem en tillsynsavgift ska tas ut av, när en tillsynsavgift ska tas ut och om en tillsynsavgift ska vara beroende av utgången i ett tillsynsärende. Det innebär att Boverket inte har gått igenom olika typer av tillsynsområden inom byggnadsnämndernas tillsynsansvar utan betraktat all tillsyn inom nämndens tillsynsansvar som en helhet.

För att begränsa antalet alternativ har Boverket utgått från att det måste vara förhållandevis enkelt att konstatera vid vilken tidpunkt en möjlighet att ta ut tillsynsavgift uppstår. Det får inte vara för stor risk att själva möjligheten att ta ut tillsynsavgift som sådan ifrågasätts och blir föremål för diskussion och överklaganden. Av det skälet har Boverket valt att inte koppla möjligheten att ta ut tillsynsavgift enbart till om det skett en överträdelse eller inte oavsett om det sedan leder till ett beslut om ingripande eller påföljd. Det beror på att det inte finns något fristående beslut där byggnadsnämnden anger att den bedömer att en överträdelse har skett. Det sker nämligen först i och med att byggnadsnämnden fattar ett beslut om ingripande eller påföljd. Dessutom kan den kommunikation som sker innan ett sådant beslut fattas, leda till att byggnadsnämnden ändrar sin bedömning av om det skett en överträdelse. Utöver det finns det även andra skäl som talar mot att välja alternativet om en överträdelse skett som

utgångspunkt för om tillsynsavgift ska vara möjlig att ta ut. Boverket återkommer till det i redogörelsen för de olika alternativen.

Avgiftsområdet

På samma sätt som gäller vid miljötillsyn har Boverket utgått från den grundläggande men inte alltid helt självklara förutsättningen att byggnadsnämnderna enbart ska få möjlighet att ta ut en tillsynsavgift för arbete som avser åtgärder som omfattas av deras tillsynsansvar.

Som framgår av bilaga 1 har byggnadsnämnderna ett omfattande tillsynsansvar. Det omfattar tillsyn över att byggherrar, kontrollansvariga, sakkunniga och ägare vid bygg-, mark- och rivningsåtgärder samt i brukskedet följer formella och materiella krav och bestämmelser i lagar, förordningar och föreskrifter samt i bindande planer och olika beslut, till exempel lovbeslut, startbesked med mera.

För att ett tillsynsärende och därmed även en rätt att ta ut tillsynsavgift överhuvudtaget ska aktualiseras krävs det att det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i PBL, i föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av PBL eller i EU-förordningar som rör frågor inom lagens tillämpningsområde². Det innebär alltså att tillsyn och därmed även en tillsynsavgift inte aktualiseras för anmälningar som byggnadsnämnderna direkt kan konstatera inte ger anledning för den att anta att det skett en sådan överträdelse. Om en tillsynsanmälan i stället avser en överträdelse som regleras i plan- och bygglagstiftningen och den inte är uppenbart obefogad finns det enligt Boverkets uppfattning däremot normalt sett tillräcklig anledning för byggnadsnämnden att anta att det skett en överträdelse som motiverar att den påbörjar en tillsynsinsats.

Alternativa sätt att ta ut tillsynsavgift

Boverket analyserar i detta avsnitt fyra alternativa sätt att ta ut tillsynsavgift.

1 Tillsynsavgift i alla tillsynsärenden.

Byggnadsnämnden får en möjlighet att ta ut tillsynsavgift i alla ärenden där det finns anledning att anta att någon inte följt bindande regler, domar eller beslut i plan- och bygglagstiftningen (tillsynsärenden). Det gäller i alla olika typer av tillsynsärenden inom nämndens tillsynsansvar och oberoende av vad tillsynen avser, hur den initieras eller av utgången i tillsynsärendet. Som framgår av bilaga 1 grundar sig byggnadsnämndens tillsyn både på anmälningar och egeninitierad tillsyn och nämndens tillsynsansvar omfattar en stor mängd olika tillsynsobjekt. Om en tillsynsanmälan avser en överträdelse som regleras i plan- och bygglagstiftningen och den inte är uppenbart obefogad

² 11 kap. 5 § PBL

finns det enligt Boverkets uppfattning normalt sett tillräcklig anledning för byggnadsnämnden att anta att det skett en överträdelse som motiverar att byggnadsnämnden påbörjar en tillsynsinsats.

- 2 *Tillsynsavgift i tillsynsärenden som leder till beslut om ingripande eller påföljd.*

Byggnadsnämnden får en möjlighet att ta ut en tillsynsavgift av den som tillsynen riktas mot i alla tillsynsärenden som leder till ett beslut om ingripande eller påföljd. Det gäller i alla olika typer av tillsynsärenden inom nämndens tillsynsansvar och oberoende av vad tillsynen avser och hur den initieras. I tillsynsärenden som inte leder till ett beslut om ingripande eller påföljd får byggnadsnämnden däremot ingen möjlighet att ta ut en avgift för sitt tillsynsarbete.

- 3 *Tillsynsavgift i alla ärenden om lov och i alla ärenden om anmälan inför startbesked.*

Byggnadsnämnden får en möjlighet att ta ut en tillsynsavgift av alla som söker lov eller gör en anmälan inför startbesked. I enskilda tillsynsärenden får byggnadsnämnden däremot ingen möjlighet att ta ut en tillsynsavgift för sitt tillsynsarbete.

- 4 *Tillsynsavgift som tas ut av den som gör en tillsynsanmälan.*

Byggnadsnämnden får en möjlighet att ta ut en tillsynsavgift av den som gör en tillsynsanmälan i alla typer av tillsynsärenden och oberoende av vad tillsynen avser. Det är möjligt att göra rätten att ta ut tillsynsavgift beroende av utgången i ett ärende, exempelvis genom att anmälaren inte ska behöva betala någon tillsynsavgift om det skett en överträdelse. I tillsynsärenden som byggnadsnämnden själv initierar får nämnden däremot ingen möjlighet att ta ut en avgift för sitt tillsynsarbete.

Genomgång av olika sätt att ta ut tillsynsavgift

Utgångspunkter för bedömningen

Regeringen har i sin skrivelse till riksdagen angett att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter. Inom vissa områden kan det dock enligt regeringen ändå vara lämpligt att låta tillsynen finansieras via skattemedel. För att tillsyn ska finansieras med avgifter förutsätter det enligt regeringens skrivelse att den som betalar avgiften får en tydlig motprestation, att det är möjligt att täcka samtliga kostnader för tillsynsarbetet med avgifter, att det påverkar handlandet hos den som kan komma att få betala avgift och den som tar emot avgift på ett positivt sätt och att avgiften är lättbegriplig och förutsebar för den som ska betala avgift. Som ett övergripande kriterium gäller också att det måste framstå som rättvist och rimligt att ta ut avgift. Om så inte är fallet får tillsynsarbetet finansieras

med skattemedel. I uppdraget hänvisar regeringen till den aktuella skrivelsen till riksdagen.³

Vid genomgången av de olika alternativa sätten att ta ut tillsynsavgift analyserar Boverket i vilken utsträckning som de uppfyller de allmänna principer och förutsättningar som enligt regeringen ska utgöra utgångspunkt för bedömningen av om det är möjligt och lämpligt att införa ett system med tillsynsavgift.

Tydlig motprestation

Den som betalar en avgift för tillsyn måste få en tydlig motprestation, annars är det inte en avgift utan en skatt. Det innebär att det är mindre lämpligt att ta ut en avgift av den som inte blir föremål för direkt tillsyn, dvs. av den som det utövas tillsyn mot i ett konkret ärende.⁴

Principen om krav på tydlig motprestation hänger nära samman med principen om full kostnadstäckning, dvs. att tillsynsavgiften ska kunna bestämmas så att den täcker de faktiska kostnaderna för tillsynen. Motprestationen definieras av de kostnader för tillsynsarbete som enligt lag eller förordning ska täckas av tillsynsavgiften. Om det inte uppstår någon kostnad finns det heller inte någon grund för en tillsynsavgift.⁵

Vad menas då mer konkret med tydlig motprestation vid tillsyn. Om det är fråga om en direkt tillsynsåtgärd gentemot den som betalar en tillsynsavgift är det inte någon tvekan om att det har skett en tydlig motprestation. Detta får anses gälla oberoende av om tillsynsavgiften debiteras enligt en taxa som avser nerlagd tid i det enskilda ärendet (tidtaxa) eller enligt en taxa som avser generella och på förhand bestämda fasta belopp (beloppstaxa). I det fall en tillsynsavgift bestäms på grundval av en beloppstaxa så kan tydligheten i motprestationen variera beroende på hur stor hänsyn som det vid utformningen av taxan har tagits till skillnader i tidsåtgång i olika tillsynsärenden. Om en beloppstaxa utformas på ett alltför onyanserat sätt kan de som tillsynen riktas mot uppleva att de får betala betydligt mer för den tillsyn som utförs än vad som motsvarar byggnadsnämndens faktiska kostnader för tillsynen.

Läget är däremot inte lika självklart om en tillsynsavgift tas ut av hela tillsynskollektivet, dvs. av alla som omfattas av byggnadsnämndens tillsynsansvar, även om alla i tillsynskollektivet inte blir föremål för direkt tillsyn. Det hävdas ibland att en sådan tillsynsavgift inte uppfyller kraven för avgift utan i stället är att betrakta som en skatt. Detta gäller även om det totala avgiftsuttaget inte överstiger de samlade kostnaderna för tillsynen. För att de som i sådana fall inte blir föremål för en direkt tillsynsinsats men ändå får betala en tillsynsavgift ändå ska anses ha fått en

³ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79 sid. 19

⁴ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79 sid. 21 f.

⁵ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79 sid. 21 f.

motprestation så måste den ses i ett större sammanhang. Motprestationen består i sådana fall av att tillsynen anses gagna och komma alla i tillsynskollektivet till del. Motprestationens tydlighet påverkas dock av i vilken omfattning som byggnadsnämnden faktiskt utför tillsyn. Om endast en mycket begränsad andel av de som omfattas av byggnadsnämndens tillsynsansvar i praktiken blir föremål för tillsyn är det inte lika rimligt att se det som att alla i tillsynskollektivet har fått en motprestation.

ESV har i en rapport berört frågan om motprestation och kollektiva tillsynsavgifter. ESV nämner att rättspraxis och förarbeten till regeringsformen har lett till att kollektiva tillsynsavgifter vanligtvis har kommit att accepteras som avgifter. Enligt ESV bör det föreligga viss sannolikhet för att en motprestation kan eller ska erhållas för att avgiftskriteriet inte ska ifrågasättas. Om det är ytterst osäkert om den som tillsyn riktas mot överhuvudtaget erhåller någon motprestation i form av faktisk tillsyn är det enligt ESV ett tecken på att det egentligen inte är fråga om en avgift utan en skatt. Sannolikheten för att en motprestation kommer ges bör inte närma sig noll. Om tidpunkten är lång från inbetalning av avgift till att den betalande får sin motprestation kan tidsaspekten vara ett tecken på att sambandet mellan avgift och motprestation är försvagat jämfört med om motprestationen erhålls direkt vid inbetalningen. Osäkerheten om det är en avgift kan förväntas öka ju längre tiden är mellan inbetalningen och den tidpunkt när prestationen erhålls. Risken för att motprestationen inte i rimlig grad ska överensstämma med avgiften minskar därmed om det inte finns en särskild långsiktig plan för tillsynen. Tidsperioden i sig är dock inte avgörande för om avgiftskriteriet är uppfyllt.⁶

Motprestation vid tillsynsavgift i alla tillsynsärenden

I de fall tillsyn sker och en tillsynsavgift som inte överstiger byggnadsnämndens kostnader för tillsynsarbetet tas ut av alla som blir föremål för direkt tillsyn så motsvaras tillsynsavgiften av en tydlig motprestation från byggnadsnämndens sida oavsett om tillsynen leder till ett ingripande eller inte.

Tydligast motsvaras tillsynsavgiften av en motprestation om den beräknas enligt en tidtaxa som utgår från nerlagd tid och kostnad i varje enskilt tillsynsärende. Om tillsynsavgiften beräknas enligt en beloppstaxa med fasta belopp kan den beroende på taxans utformning resultera i en något mindre tydlig motprestation i det enskilda tillsynsärendet. Med en beloppstaxa med samma belopp för alla tillsynsärenden är motprestationen mindre tydlig än med en beloppstaxa som innehåller belopp som är bestämda till exempel med hänsyn till hur komplicerade olika typer av tillsynsärenden är att handlägga.

⁶ ESV 2004:17 sid. 14 f.

Under förutsättning att uttaget av tillsynsavgift beräknas med rimlig hänsyn till nerlagd tid och kostnad i varje enskilt tillsynsärende utgör kriteriet om tydlig motprestation inte något hinder mot att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut tillsynsavgift i alla tillsynsärenden.

Motprestation vid tillsynsavgift i tillsynsärenden som leder till beslut om ingripande eller påföljd

Om en tillsynsavgift som inte överstiger byggnadsnämndens kostnad för tillsynsarbetet tas ut av den som tillsynas i de tillsynsärenden som leder till ett beslut om ingripande eller påföljd, motsvaras tillsynsavgiften på samma sätt som vid alternativet med uttag av tillsynsavgift i alla ärenden av en tydlig motprestation från byggnadsnämndens sida.

Motprestation vid tillsynsavgift i alla lovärenden och i alla ärenden om anmälan inför startbesked

En tillsynsavgift som tas ut av alla som ansöker om lov eller gör en anmälan inför startbesked motsvaras av en tydlig motprestation under förutsättning att det utövas tillsyn mot hela eller delar av tillsynskollektivet i den omfattning som det tas ut tillsynsavgift. Men eftersom endast en mycket liten andel av de som ingår i tillsynskollektivet i praktiken blir föremål för byggnadsnämndens tillsyn kommer det att innebära att en hel del av dem som betalar en tillsynsavgift inte får någon direkt motprestation av byggnadsnämnden. För att de ändå ska anses ha fått en motprestation så måste man se det som att hela tillsynskollektivet och därmed alla som ingår i det gagnas av att byggnadsnämnden utövar tillsyn trots att inte alla blir föremål för direkt tillsyn. Detta gäller under förutsättning att de tillsynsavgifter som sammantaget tas ut inte överstiger de kostnader som byggnadsnämnden har för den tillsyn nämnden utför. Om det verkligen är fråga om en motprestation är däremot mer tveksamt om det endast är en mycket begränsad andel av tillsynskollektivet som blir föremål för direkt tillsyn.

Som framgått tidigare bör det enligt ESV föreligga viss sannolikhet för att en motprestation kan erhållas för att avgiftskriteriet inte ska ifrågasättas. Om tiden är lång från inbetalning av tillsynsavgift till att den betalande får sin motprestation kan tidsaspekten vara ett tecken på att sambandet mellan tillsynsavgift och motprestation är försvagat jämfört med om motprestationen erhålls direkt vid inbetalningen. Detta är ofta fallet om en tillsynsavgift tas ut vid lovansökan eller anmälan. Bortsett från mindre åtgärder tar det oftast en förhållandevis lång tid från ansökan och anmälan till dess att slutbesked ges och frågan om tillsyn i bruksskedet kan bli aktuell. Av det skälet och då förhållandevis få i tillsynskollektivet i praktiken blir föremål för tillsyn anser Boverket att det är tveksamt om kriteriet om tydlig motprestation som förutsättning för tillsynsavgift är tillräckligt uppfyllt vid detta sätt att ta ut tillsynsavgift.

Motprestation vid uttag av tillsynsavgift av den som gör en tillsynsanmälan

Under förutsättning att uttaget av tillsynsavgift beräknas med rimlig hänsyn till nerlagd tid och kostnad i varje enskilt tillsynsärende utgör kriteriet om tydlig motprestation inte något hinder mot att ta ut en tillsynsavgift av den som gör en tillsynsanmälan.

Full kostnadstäckning

Ett system med tillsynsavgifter bör ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Det innebär att när en tillsynsavgift tas ut måste den kunna täcka tillsynsmyndighetens kostnad för tillsynsarbetet. De kostnader som ingår i kostnadsunderlaget bör i princip enbart ha uppkommit genom tillsynsverksamheten. I dessa ingår även de administrativa kostnader som kan hänföras till tillsynsverksamheten. Andra kostnader får inte täckas med tillsynsavgiften.

Principen om full kostnadstäckning innebär inte att all tillsynsverksamhet i sin helhet måste täckas av tillsynsavgifter. Den innebär enbart att en möjlighet att ta ut tillsynsavgifter bör utformas med målsättningen att den som så önskar ska kunna täcka alla tillsynskostnaderna med sådana tillsynsavgifter. Det står alltså tillsynsmyndigheten fritt att även efter det att en rätt att ta ut tillsynsavgifter för tillsynsarbete införts fortsätta att helt eller delvis täcka sina kostnader med skattemedel. Det är också i linje med den kommunala underskottsprincipen som innebär att kommunerna ska ha rätt att välja finansiering och bestämma i vilken utsträckning tillsynsavgifter ska tas ut.

En regel om tillsynsavgifter för tillsynsarbete som möjliggör full kostnadstäckning för den som så önskar kan utformas på olika sätt. Den kan möjliggöra full kostnadstäckning i det enskilda tillsynsärendet. Men den kan också möjliggöra full kostnadstäckning genom att kostnaderna för tillsynen fördelas jämnt på alla som ingår i tillsynskollektivet. Det kan ske i form av en generell tillsynsavgift som är oberoende av om och i vilken utsträckning som tillsyn faktiskt utförs mot de som ingår i tillsynskollektivet. Det är också fullt möjligt att en regel kan möjliggöra full kostnadstäckning genom en kombination av dessa båda sätt att ta ut tillsynsavgift.

I sin skrivelse till riksdagen pekade regeringen på att bemyndigandena i sektorslagarna vanligen inte innehåller någon närmare reglering av kommunernas avgiftsuttag. Varje enskild kommun beslutar om de ekonomiska målen och utformningen av tillsynsavgifterna för sin tillsyn. Enligt kommunallagens (2017:725) allmänna principer får dock inte avgiftsintäkterna vara högre än vad som svarar mot kommunens kostnader för den tjänst som tillhandahålls (självkostnaden)⁷. Vid utformningen av tillsynsavgifterna måste kommunen även beakta den s.k. likställighetsprincipen,

⁷ 2 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)

som innebär att en kommun ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat⁸. Det är därför viktigt att kommunerna regelbundet följer upp hur tillsynsavgifterna tas ut och används för att undvika att avgiftsuttaget strider mot någon av dessa principer.⁹

Vid beräkningen av nivån på en tillsynsavgift är det viktigt att gränsdragningen är tydlig mellan det som ingår i kostnadsunderlaget och det som rör annan verksamhet. I de fall besluten avser en byggsanktionsavgift, dvs. en påföljd, är det viktigt att det av beslutet tydligt framgår vad som är byggsanktionsavgift och vad som är tillsynsavgift. En tillsynsavgift tas ut och beräknas med utgångspunkt från den handläggningstid som byggnadsnämnden haft för att handlägga tillsynsärendet. När det däremot gäller byggsanktionsavgifter så tillfaller de visserligen byggnadsnämnden men deras storlek är helt och hållet kopplad till den förseelse som de avser. Enligt Boverkets bedömning är det därmed inte fråga om en otillåten dubbelbestraffning¹⁰.

Kostnadstäckning vid tillsynsavgift i alla tillsynsärenden

Med detta sätt att ta ut tillsynsavgift kan i princip all tillsyn finansieras av de som blir föremål för tillsyn. En fullständig finansiering är dock i praktiken inte trolig eller möjlig eftersom det förutsätter att alla som ska betala tillsynsavgift har tillräcklig betalningsförmåga.

En möjlighet att ta ut tillsynsavgift i alla tillsynsärenden skapar bättre finansiella förutsättningar att hantera de anmälningar som kommer in och för att bedriva egeninitierad tillsyn.

Under förutsättning att ett uttag av tillsynsavgift sker med rimlig hänsyn till nerlagd tid och kostnad i varje tillsynsärende utgör kriteriet om full kostnadstäckning inte något hinder mot att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut tillsynsavgift i alla tillsynsärenden.

Kostnadstäckning vid tillsynsavgift i tillsynsärenden som leder till beslut om ingripande eller påföljd

Byggnadsnämndernas kostnader i tillsynsärenden som leder till beslut om ingripande eller påföljd kan i princip finansieras av de som blir föremål för tillsyn. En fullständig finansiering är dock i praktiken inte trolig eller möjlig eftersom det förutsätter att alla som ska betala tillsynsavgift har tillräcklig betalningsförmåga.

Som framgår av bilaga 3 så leder cirka 40 procent av alla tillsynsärenden till beslut om ingripande eller påföljd och det förekommer att en del av dessa beslut upphävs efter överklagande. Eftersom mindre än hälften av alla tillsynsärenden leder till ett beslut om ingripande eller en påföljd innebär det att byggnadsnämnderna med detta sätt att ta ut tillsynsavgift

⁸ 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725)

⁹ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79 sid. 23

¹⁰ Jfr MÖD 2014-06-05, mål nr P 11322-13

inte kan finansiera sitt arbete med en sådan avgift i majoriteten av alla tillsynsärenden. Detta sätt att ta ut tillsynsavgift förbättrar därmed inte på ett avgörande sätt byggnadsnämndens finansiella förutsättningar för att hantera de anmälningar som kommer in eller för att bedriva egeninitierad tillsyn.

Kriteriet om möjlighet till full kostnadstäckning som förutsättning för tillsynsavgift uppfylls inte med detta sätt att ta ut tillsynsavgift.

Kostnadstäckning vid tillsynsavgift i alla lovärenden och ärenden om anmälan inför startbesked

Om kommunen inte skjuter till skattemedel kommer omfattningen av byggnadsnämndernas tillsyn med detta sätt att ta ut tillsynsavgift i praktiken inte att styras av vilket tillsynsbehov som finns utan av antalet ansökningar om lov och anmälningar inför startbesked. Det går visserligen att höja tillsynsavgiften för att den ska motsvara det tillsynsbehov som finns men det sker i så fall oftast med en tidsmässig eftersläpning. Det kan också bli svårt att beräkna vilken tillsynsavgift som krävs för att finansiera framtida tillsyn eftersom mängden lovansökningar och anmälningar inför startbesked kommer att variera över tid.

Det är dock fullt möjligt att med detta sätt att ta ut tillsynsavgift över tid helt finansiera de tillsynsärenden som handläggs. Om byggnadsnämnderna väljer eller tvingas att utföra mer tillsyn än vad som kan finansieras med inbetalda tillsynsavgifter är det på kort sikt däremot inte möjligt att få full kostnadstäckning med tillsynsavgifter utan resterande kostnader får täckas med skattemedel.

Kostnadstäckning vid uttag av tillsynsavgift av den som gör en tillsynsanmälan

Ett uttag av tillsynsavgift av den som gör en tillsynsanmälan kan, med undantag för de fall där anmälaren saknar betalningsförmåga, principiellt konstrueras på ett sätt som ger full kostnadstäckning i anmälningsärenden. Det kan dock diskuteras om det i praktiken är rimligt och möjligt att låta den som gör en tillsynsanmälan betala alla kostnader för byggnadsnämndens arbete. Kostnaderna för att utföra egeninitierad tillsyn kan däremot inte täckas med detta sätt att ta ut tillsynsavgift.

Lättbegriplighet och förutsebarhet

För att ett avgiftssystem ska uppfylla kravet på lättbegriplighet och förutsebarhet måste det vara enkelt att förstå. 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.

Enligt regeringen krävs det en viss statlig styrning av kommunala tillsynsavgifter för att uppnå tillräcklig tydlighet och förutsebarhet. För att minska de största skillnaderna är det enligt regeringen också rimligt att öka transparensen när det gäller kommunernas tillsynsavgifter. Men de

bör enligt regeringen ändå normalt sett fastställas av varje kommun enligt de lokala förhållandena och i enlighet med det kommunala självstyret. Den statliga styrningen av de kommunala tillsynsavgifterna bör följaktligen som huvudprincip inte gå så långt som att fastställa exakta taxor. Förhållanden varierar mellan kommunerna och det kan därför finnas sakliga skäl för att låta kostnadsläget variera inom landet. Detta kan leda till att en fullständig enhetlighet i form av identiska taxor inte är möjlig att uppnå.¹¹

Vid avgiftsfinansiering bör de som ingår i tillsynskollektivet på ett rimligt sätt kunna förutse de tillsynsavgifter som kan bli aktuella. Enligt denna princip framstår en generell tillsynsavgift för alla som ingår i tillsynskollektivet som något mer förutsebar än en tillsynsavgift som enbart tas ut av de som faktiskt tillsynas. På samma sätt framstår en tillsynsavgift som bestäms på grundval av en beloppstaxa med fasta belopp som mer lättbegriplig och förutsebar än en tillsynsavgift som bestäms på grundval av en tidtaxa.

Lättbegriplighet och förutsebarhet vid tillsynsavgift i alla tillsynsärenden

Det ligger i sakens natur att det kan komma som en överraskning att bli utsatt för tillsyn och att behöva betala en tillsynsavgift. Detta gäller särskilt om tillsynsavgiften är betydande och det inte av en tillsynsplan går att förutse om och när tillsyn kan komma att bli aktuellt. Med detta sätt att ta ut tillsynsavgift är det dock förhållandevis lättbegripligt och förutsebart för den som ingår i tillsynskollektivet att en tillsynsavgift ska betalas om det sker tillsyn. Om tillsynsavgiften framgår av en taxa är den beroende på avgiftstaxans utformning även beloppsmässigt någorlunda förutsebar för de som ska betala avgiften. Under den grundläggande förutsättningen att de känner till att tillsynsavgift kan komma att utgå så anser Boverket att ett avgiftssystem som innebär att byggnadsnämnderna får ta ut tillsynsavgift i alla tillsynsärenden därför kan anses som någorlunda lättbegripligt och förutsebart för alla som ingår i tillsynskollektivet. Men en tillsynsavgift blir mer förutsebar om det finns en tillsynsplan med konkreta och tydliga tillsynsaktiviteter.

Som framgår av bilaga 3 är det samtidigt så att nästan 80 procent av de tillsynsärenden som byggnadsnämnderna påbörjade under åren 2017–2020 initierades genom anmälningar. Tillsynsärenden påbörjas alltså främst på grund av att någon enskild gör en anmälan till byggnadsnämnden. Det är då troligt att de som blir föremål för tillsyn, men inte har gjort någon överträdelse, i sådana fall inte upplever det som särskilt lättbegripligt eller förutsebart att de ska behöva betala en tillsynsavgift till byggnadsnämnden.

¹¹ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79 sid. 23 ff.

När det gäller själva tillsynsavgiften som sådan kan den, om den framgår av en taxa som antagits av kommunfullmäktige, anses vara tillräckligt förutsebar för alla som ingår i tillsynskollektivet och för den som blir föremål för tillsyn. Beroende på avgiftstaxans utformning är det i varierande utsträckning förhållandevis enkelt och lättbegripligt för alla i tillsynskollektivet och de som blir föremål för tillsyn att beräkna hur mycket byggnadsnämndens handläggning av ett tillsynsärende kostar.

Eftersom varje kommun själv bör ta ställning till om de ska ta ut tillsynsavgifter och hur den i så fall ska utformas kan det leda till stora skillnader mellan olika kommuner. Byggherrar och ägare som har verksamhet i olika kommuner kan då från en nationell eller regional nivå uppleva det som att regleringen av tillsynsavgifter inte är särskilt lättbegriplig eller förutsebar.

Eftersom PBL-tillsynen i huvudsak är anmälningsstyrd, avser enskilda personer och sker i förhållandevis begränsad omfattning anser Boverket att det är tveksamt om det går utforma en möjlighet att ta ut tillsynsavgift i alla tillsynsärenden på ett tillräckligt lättbegripligt och förutsebart sätt för de som ska betala tillsynsavgift.

Lättbegriplighet och förutsebarhet vid tillsynsavgift i tillsynsärenden som leder till beslut om ingripande eller påföljd

Det ligger som tidigare beskrivits i sakens natur att det kan komma som en överraskning att bli utsatt för tillsyn och att behöva betala en tillsynsavgift. Detta gäller särskilt om tillsynsavgiften är betydande och det inte av en tillsynsplan eller på annat sätt går att förutse om och när tillsyn kan komma att ske. Med detta alternativ att ta ut tillsynsavgift är det dock möjligt för de som känner till att de ingår i ett tillsynskollektiv och de som känner till att de kan bli föremål för tillsyn att förutse när tillsynsavgift kan komma att tas ut och förstå vad som krävs för att undvika avgift. Möjligheterna att förutse detta är större om byggnadsnämnden har tagit fram en konkret tillsynsplan. För den som blir föremål för tillsyn är det däremot svårt att fullt ut förutse om det i det enskilda fallet kommer att leda till att tillsynsavgift faktiskt kommer att tas ut och med vilket belopp. Det är endast de som vet med sig att de gjort en överträdelse och av någon anledning inte har för avsikt rätta innan det blir aktuellt med ett beslut om ingripande eller påföljd, som med större säkerhet kan förutse att de kommer att få betala en tillsynsavgift.

På samma sätt som i alternativet med tillsynsavgift i alla ärenden blir en tillsynsavgift enligt detta alternativ mer lättbegriplig och förutsebar om den framgår av en taxa men mindre lättbegriplig om avgifterna och sättet att ta ut dem kommer att skilja sig åt mycket mellan olika kommuner.

Eftersom PBL-tillsynen i huvudsak är anmälningsstyrd, avser enskilda personer och sker i förhållandevis begränsad omfattning anser Boverket att det är tveksamt om det går utforma en möjlighet att ta ut tillsynsavgift

enligt detta alternativ på ett tillräckligt lättbegripligt och förutsebart sätt för de som ska betala tillsynsavgift.

Lättbegriplighet och förutsebarhet vid tillsynsavgift i alla lovärenden och ärenden om anmälan inför startbesked

Byggnadsnämnderna får ta ut avgifter för olika beslut och handläggningsmoment. De beslut och tillhörande handläggningsåtgärder som de får ta betalt för är i huvudsak kopplade till prövningar och bedömningar inför och under utförandet av olika byggnads-, rivnings- eller markåtgärder. Om arbetsplatsbesök genomförs under byggprocessens gång får byggnadsnämnderna ta betalt för själva besöket men inte för andra åtgärder. Det innebär att om arbetsplatsbesöket leder till en tillsynsinsats eller t.o.m. ett ingripande, exempelvis förbud mot fortsatt arbete, får de inte ta ut avgift för en sådan tillsynsinsats. Dessa åtgärder ska i stället enligt nuvarande lagstiftning finansieras genom skattemedel.¹²

Det finns även beslut enligt PBL som byggnadsnämnderna får ta betalt för men som i sig inte innebär en rätt för den enskilde att göra något utan enbart redovisar byggnadsnämndens ställningstagande i olika hänseenden. Exempel på sådana ställningstaganden är beslut om planbesked, villkorsbesked och ingripandebesked.¹³

De avgifter som tas ut enligt PBL får anses vara lättbegripliga och förutsebara för den enskilde. Om de som ansöker om bygglov eller gör en anmälan inför startbesked även ska betala en tillsynsavgift för tillsyn blir även en sådan avgift enligt Boverkets uppfattning någorlunda lättbegriplig och förutsebar för tillsynskollektivet om den ingår i byggnadsnämndens taxa för lov- och anmälningsärenden.

Lättbegriplighet och förutsebarhet vid uttag av tillsynsavgift av den som gör en tillsynsanmälan

För den som gör en tillsynsanmälan kan det komma som en överraskning att behöva betala en tillsynsavgift och det gäller framför allt om tillsynsavgiften är betydande. Om tillsynsavgiften tas ut i samband med en tillsynsanmälan har den som tänker göra en anmälan dock en möjlighet att avstå från att anmäla.

Det är tveksamt om det finns förutsättningar att utforma en möjlighet att ta ut tillsynsavgift av den som gör en tillsynsanmälan på ett för anmälaren tillräckligt lättbegripligt och förutsebart sätt. Detta gäller särskilt för tillsynsavgiftens storlek som kan komma att variera beroende på vilken arbetsinsats som anmälan föranleder hos byggnadsnämnden. Det kan även diskuteras om det i praktiken är rimligt och möjligt att ta ut en tillsynsavgift på det sättet. Sist men inte minst kan det också uppstå stora svårigheter att vid en reglering skilja rena anmälningar om tillsyn från

¹² 12 kap. 8 – 11 § PBL

¹³ 12 kap. 8 § PBL

mer informationsvisa förfrågningar som ingår i byggnadsnämndens serviceskyldighet och som det inte går att ta ut någon tillsynsavgift för.

Incitament till avsedda beteenden

En tillsynsavgift bör ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorganen och de som omfattas av byggnadsnämndernas tillsynsansvar. Ett avgiftssystem bör därför utformas så att det bidrar till att tillsynen bedrivs på ett effektivt sätt och inriktas mot verksamheter där risken för fel och brister och för negativa konsekvenser av dem är störst. Det innebär att det är lämpligt att koppla en möjlighet att ta ut tillsynsavgift till någon form av riskkriterium. Eftersom det kan vara svårt att åstadkomma en sådan koppling bör avgiftskonstruktionen i vart fall utformas så att den inte motverkar syftet med tillsynen.¹⁴

I uppdraget anger regeringen att byggnadsnämndernas tillsynsarbete är centralt för upprätthållandet av plan- och bygglagstiftningen och för att lagstiftningen ska uppfattas som rättvis, rättssäker och effektiv. Om byggnadsnämnderna utövar tillsyn i tillräcklig omfattning och med god kvalitet fångas inte enbart fel och brister upp i större utsträckning. Det skickar också en signal till de som tillämpar plan och bygglagstiftningen att det inte är värt risken att ta genvägar när åtgärder utförs. På så sätt kan ett effektivt tillsynsarbete medföra att regler följs i större utsträckning.

Som framgår av uppdraget har Riksdagens ombudsmän konstaterat att bland annat resursproblem kan leda till att byggnadsnämnderna inte bedriver sin tillsyn i tillräcklig omfattning och att ärenden inte handläggs med den skyndsamhet som krävs enligt förvaltningslagen¹⁵. Detta stöds av det faktum att de flesta av de byggnadsnämnder som Boverket varit i kontakt med har en stor ärendeskuld och endast i ett fåtal fall arbetar mer aktivt med egeninitierad tillsyn. De byggnadsnämnder som arbetar med egeninitierad tillsyn gör det dessutom endast i begränsad omfattning.

En rätt att ta ut tillsynsavgift bör alltså ge byggnadsnämnderna incitament att utföra mer tillsyn i syfte att bidra till upprätthållandet av plan- och bygglagstiftningen. Enligt ESV skulle dock avgifter kunna påverka tillsynen så att ekonomiska intressen prioriteras före verksamhetens syfte. Om tillsynsavgiften är direkt beroende av faktiska inspektioner hos ett tillsynsobjekt kan det, åtminstone teoretiskt få till följd att tillsynsmyndigheten antingen förlägger inspektioner till objekt som innehar betalningskraft eller undviker inspektioner hos objekt med liten förmåga till betalning eller som kraftigt opponerar sig mot debiteringen. Oavsett sannolikheten för det ena eller det andra finns ett visst mått av incitament för ett handlande som inte helt överensstämmer med tillsynens syften. Potentiella problem

¹⁴ SOU 2004:100 sid. 93

¹⁵ Bet. 2018/19: JO1 sid. 18

av dessa slag torde dock enligt ESV kunna elimineras, eller åtminstone reduceras, genom de villkor som ställs upp för avgiftsbeläggningen.¹⁶

Incitament till avsedda beteenden vid tillsynsavgift i alla tillsynsärenden

Incitament för byggnadsnämnden

Om byggnadsnämnderna får möjlighet att ta ut tillsynsavgift av den som är föremål för tillsyn i alla typer av tillsynsärenden, oberoende av utgången i ärendena, innebär det att de i princip kan få full kostnadstäckning för den tid som de lägger ner på att handlägga dem. Det innebär i sin tur att byggnadsnämndernas finansiella möjligheter att arbeta bort den ärendeskuld som många byggnadsnämnder har bör förbättras. Det kan också förbättra möjligheterna att arbeta mer med egeninitierad tillsyn. I förlängningen kan detta leda till att mer tillsyn bedrivs och att vi får en bättre byggd miljö. En ökad tillsynsverksamhet förbättrar i förlängningen förutsättningarna för att reglerna följs i större utsträckning och till att avvikelser rättas.

En möjlighet att ta ut tillsynsavgift i alla tillsynsärenden behöver dock inte nödvändigtvis leda till mer effektiv tillsyn i betydelsen att tillsyn utförs där den skapar mest samhällsnytta. Eftersom reglerna om tillsyn i PBL inte tydligt anger i vilken utsträckning som byggnadsnämnderna förväntas arbeta med tillsyn bygger tillsynen i praktiken i stor utsträckning på att det finns en vilja hos byggnadsnämnden att arbeta med tillsyn. Men även om en vilja att utöva mer tillsyn finns så är det ofta svårt att få fram tillräckliga resurser för den tillsyn som man vill utföra. Det kan exempelvis åtminstone på kort sikt förekomma brist på arbetskraft med rätt kompetens. Av det skälet kan tillsyn, trots möjligheten till full kostnadstäckning, komma att utföras på i första hand de områden där tillsynen har lägre komplexitet och eventuellt leder till mer tveksam samhällsnytta och i mindre utsträckning på mer komplicerade och riskfyllda områden där tillsynen potentiellt kan leda till större samhällsnytta.

Men eftersom byggnadsnämnderna med detta alternativ får en möjlighet att ta ut tillsynsavgift i alla typer av tillsynsärenden, oberoende av utgången i ärendena, så är risken att de av olika skäl prioriterar ner eller bort att utföra tillsyn något lägre än om tillsynsavgift inte hade fått tas ut i alla tillsynsärenden. Samtidigt kan Boverket konstatera att byggnadsnämnderna utövar tillsyn i en mycket begränsad omfattning och att risken för oönskade prioriteringar sannolikt ökar ju färre tillsynsärenden som byggnadsnämnderna handlägger. Ett sätt att begränsa risken för oönskad prioritering av tillsynsärenden kan vara att kombinera en möjlighet att ta ut tillsynsavgift med ett krav på tillsynsplan i enlighet med det förslag som Boverket presenterat i en tidigare rapport¹⁷.

¹⁶ ESV 2004:16 sid. 26

¹⁷ Boverket (2018) ”Analys av reglerna om enkelt avhjälpta hinder”, rapport 2018:31

Incitament för tillsynskollektivet och de som tillsynas

Incitamenten för de som ingår i tillsynskollektivet och de som blir föremål för tillsyn att följa regler i plan- och bygglagstiftningen är att en eventuell tillsyn kan avslutas snabbare om det visar sig att det inte skett någon överträdelse och att tillsynsavgiften därmed oftast blir lägre än om en överträdelse skett. Om en taxa dessutom utformas på ett sådant sätt att tillsynsavgiften blir lägre om byggnadsnämnden konstaterar att det inte har skett någon överträdelse så kan det också skapa ett större incitament att göra rätt. En nackdel med en sådan lösning är att tillsynsavgiften därigenom delvis får karaktären av straff och kan användas som ett påtryckningsmedel för att rätta en överträdelse utan att den som är föremål för tillsyn får frågan prövad.

Incitament för anmälare

Om byggnadsnämnderna i alla typer av tillsynsärenden och oberoende av utgången i ärendena får möjlighet att ta ut en tillsynsavgift av den som blir anmäld så finns det en inte obetydlig risk att antalet "okynnesanmälningar" kan komma att bli fler än idag. Detta eftersom den som anmäler vet att den som blir anmäld måste betala en tillsynsavgift även om det inte har skett någon överträdelse.

Incitament till avsedda beteenden vid tillsynsavgift i tillsynsärenden som leder till beslut om ingripande eller påföljd*Incitament för byggnadsnämnden*

En tillsynsavgift som får tas ut endast när tillsynen leder till beslut om ingripande eller påföljd kan leda till att tillsynen blir mer effektiv på så sätt att den utförs där den skapar mest samhällsnytta. Det är dock inte alldeles lätt att bedöma om så blir fallet. Även om det finns en vilja att utöva mer effektiv tillsyn så kan det inte uteslutas att byggnadsnämnderna, på bekostnad av tillsyn på mer komplicerade områden, kommer att inrikta sin tillsyn på de områden där tillsynen har lägre komplexitet och inte leder till lika stor samhällsnytta. Det kan också komma att innebära att byggnadsnämnderna koncentrerar tillsynen mer till ärenden om byggsanktionsavgift eftersom dessa generellt sett är enklare att handlägga och snabbare resulterar i beslut. I sämsta fall leder det till att de kommer att arbeta mindre med tillsyn än vad de gör idag. Det går inte heller att utesluta att det finns en risk att byggnadsnämnderna underlåter att informera den som gjort en överträdelse om att det går att undvika en tillsynsavgift om överträdelsen rättas i rätt tid.

Incitament för tillsynskollektivet och de som tillsynas

Enligt den statistik som redovisas i bilaga 3 så leder cirka 40 procent av de tillsynsärenden som byggnadsnämnderna handlägger till ett beslut om ingripande eller påföljd. Med detta sätt att ta ut tillsynsavgift kommer tillsynsavgift därmed att kunna tas ut i mindre än hälften av alla tillsynsärenden. Tillsynskollektivet kan då uppleva att risken att behöva betala

tillsynsavgift inte är tillräckligt hög och att den därmed inte bidrar till bättre regelefterlevnad. Samtidigt kan risken att få betala tillsynsavgift leda till att de som blir föremål för tillsyn blir mer benägna att frivilligt rätta överträdelser innan det fattas ett eventuellt tillsynsbeslut. I en del fall kan det i och för sig innebära att de som blir föremål för tillsyn frivilligt rättar i enlighet med byggnadsnämndens bedömning för att slippa betala en tillsynsavgift även om de anser att det inte har skett någon överträdelse. Det är i så fall ett beteende som kan bli en bieffekt av att begränsa möjligheten att ta ut tillsynsavgift till tillsynsärenden som leder till beslut om ingripande eller påföljd och det kan också leda till att det blir färre vägledande rättsavgöranden. Om det sammantaget är positivt eller inte kan diskuteras. En nackdel med en sådan lösning är att tillsynsavgiften därigenom delvis får karaktären av straff och kan användas som ett påtryckningsmedel för att rätta en överträdelse utan att den som är föremål för tillsyn får frågan prövad.

Det finns även andra situationer där den som tillsynas inte vill göra en rättelse innan byggnadsnämnden fattar ett beslut om ingripande eller påföljd. Det är fallet om den som tillsynas tror att det går att få till stånd en ändring av beslutet genom att överklaga det. Det gäller framför allt i de fall där det är kostsamt att själv göra en rättelse.

Incitament till avsedda beteenden vid tillsynsavgift i alla lovärenden och ärenden om anmälan inför startbesked

Incitament för byggnadsnämnden

Enligt detta alternativ så ges byggnadsnämnderna möjlighet att ta ut tillsynsavgift av alla som söker lov eller som gör en anmälan inför startbesked. Tillsynsavgiften får tas ut i samband med en lovansökan eller anmälan. Tillsynsavgiften kan användas för att finansiera all tillsyn som byggnadsnämnderna bedriver. Den liknar därmed den tillsynsavgift som får tas ut enligt det första alternativet i alla tillsynsärenden. Skillnaden är att tillsynsavgiften enligt detta alternativ inte tas ut i samband med ett tillsynsärende. Tillsynsavgiften tas i stället ut i förväg och har inte har en direkt koppling till ett tillsynsärende.

Eftersom tillsynsavgiften enligt detta alternativ inte kopplas direkt till ett tillsynsärende så minskar risken för att uttaget av avgift påverkar byggnadsnämndernas sätt att prioritera tillsynsärenden på olika sätt. Samtidigt finns det inte en direkt koppling mellan uttaget av avgift och den tillsyn som byggnadsnämnderna kommer att utföra. Det är därför mycket svårt att i praktiken förutse hur mycket tillsyn som nämnderna kommer att bedriva eller vilka prioriteringar de kommer att göra på grundval av de tillsynsavgifter som de får in i förväg.

För att minska risken för överuttag kan det finnas skäl att vid detta sätt att ta ut tillsynsavgift villkora det med ett krav på att byggnadsnämnderna i

en tillsynsplan för en viss tidsperiod tydligt redovisar hur mycket och vilken typ av tillsyn de avser att utföra med de tillsynsavgifter som de tar ut i förväg. Det bör i så fall även ställas krav på att tillsynsplanen och avgiftsuttaget följs upp och redovisas på ett tydligt och transparent sätt.

Incitament för anmälare, tillsynskollektivet och de som tillsynas

För anmälare, tillsynskollektivet och de som blir föremål för tillsyn kommer incitamenten troligen att vara i stort sett desamma som de som gäller idag med en skattefinansiering av tillsynen.

Incitament till avsedda beteenden vid uttag av tillsynsavgift av den som gör en tillsynsanmälan

Incitament för byggnadsnämnden

Detta sätt att ta ut tillsynsavgift bör inte påverka byggnadsnämndernas prioriteringar av de tillsynsärenden som initieras av en anmälare eftersom de kommer att få in en tillsynsavgift från den som anmäler oavsett utgången i ärendet.

Det finns däremot en risk att byggnadsnämnderna kommer att bedriva ännu mindre egeninitierad tillsyn jämfört med vad de gör idag. Detta eftersom de med detta sätt att ta ut tillsynsavgift inte får ta ut avgift för egeninitierad tillsyn. Konsekvenserna kommer dock att bli begränsade eftersom byggnadsnämnderna redan idag arbetar lite med egeninitierad tillsyn. Teoretiskt sett skulle det kanske bli så att byggnadsnämnderna tvärtom kommer att arbeta mer med egeninitierad tillsyn eftersom ett avgiftsuttag av anmälare kan leda till färre anmälningar. På så sätt skulle tid och resurser kunna komma att frigöras för egeninitierad tillsyn om det finns en vilja till det. Eftersom anmälare kan avskräckas från att göra en anmälan finns det dock en risk att detta sätt att ta ut tillsynsavgift kan komma att leda till att färre överträdelser upptäcks och åtgärdas genom tillsyn. Det leder i sin tur till en sämre utveckling av den byggda miljön.

Incitament för anmälare, tillsynskollektivet och de som tillsynas

En mycket stor andel av de överträdelser som byggnadsnämnderna får vetskap om kommer in i form av tillsynsanmälningar. Det är därför viktigt att inte i onödan minska allmänhetens incitament att anmäla överträdelser. Att införa en möjlighet att ta ut en tillsynsavgift av de som gör en tillsynsanmälan kan leda till att de av ekonomiska skäl avstår från att anmäla. Det är inte något problem i de fall det är fråga om så kallade okynnesanmälningar men däremot när det gäller övriga tillsynsanmälningar. Om det införs en möjlighet att ta ut tillsynsavgift av den som gör en tillsynsanmälan kan det också uppstå problem för byggnadsnämnden att skilja rena anmälningar om tillsyn från mer informationssökande förfrågningar som inte ger rätt att ta ut någon tillsynsavgift.

Boverket anser inte att det finns förutsättningar att utforma en möjlighet att ta ut tillsynsavgift av de som gör en tillsynsanmälan på ett sätt som ger

anmälarna incitament att anmäla annat än om tillsynsavgiften bestäms till ett mycket lågt belopp. Det innebär å andra sidan att de administrativa kostnaderna för byggnadsnämnden att hantera sådana låga avgifter blir oproportionerligt stora.

Rimligt och rättvist

Det är viktigt att en möjlighet att ta ut tillsynsavgift utformas på ett rimligt och rättvist sätt när det gäller vem som ska betala en tillsynsavgift, när en tillsynsavgift ska betalas och hur en tillsynsavgift ska beräknas. Det kan därför ifrågasättas om det är rimligt och rättvist att någon som inte har gjort en överträdelse ska tvingas betala en tillsynsavgift. Det gäller särskilt om en stor andel av de som samtidigt faktiskt begår överträdelser inte blir föremål för tillsyn. I PBL-sammanhang är den risken enligt Boverkets uppfattning betydande med hänsyn till att det är en så liten andel av alla möjliga tillsynsobjekt i praktiken blir föremål för tillsyn.

Det finns också en risk att en möjlighet att ta ut tillsynsavgift kommer att hanteras väldigt olika av kommunerna. En del kommuner kommer att täcka alla kostnader med tillsynsavgifter medan andra kommer att göra det endast delvis eller inte alls. Detta kan i sig och tillsammans med de övriga nackdelar som en tillsynsavgift är förknippad med, riskera att skapa en bild hos allmänheten av att plan- och bygglagstiftningen inte är rimlig och rättvis när det gäller sättet som tillsynsavgifter tas ut.

Rimlighet och rättvisa vid tillsynsavgift i alla tillsynsärenden

Om byggnadsnämnden får möjlighet att ta ut en tillsynsavgift i alla tillsynsärenden, oberoende av utgången i ärendet, innebär det att en tillsynsavgift kan tas ut även i de fall det inte har skett någon överträdelse. Om någon exempelvis anmäler en granne för att ha uppfört en byggnad utan bygglov finns det normalt sett anledning för byggnadsnämnden att anta att det skett en överträdelse och därmed påbörja ett tillsynsärende. Vid byggnadsnämndens handläggning av ett sådant tillsynsärende kan det senare visa sig att byggnaden är en friggebod som får uppföras utan bygglov eller anmälan och att den också uppfyller alla krav i plan- och bygglagstiftningen. Byggnadsnämnden ska då avsluta tillsynsärendet utan ytterligare åtgärd. Med detta sätt att ta ut tillsynsavgift skulle den som tillsynen riktas mot få betala en tillsynsavgift även om anmälaren felaktigt påstått att det skett en överträdelse. Eftersom en stor andel av de tillsynsärenden som byggnadsnämnderna handlägger aktualiseras genom en tillsynsanmälan och en hel del av dessa inte leder till ingripande framstår det inte som särskilt rimligt och rättvist att den som tillsynas alltid ska betala en tillsynsavgift för att täcka byggnadsnämndens kostnader för sitt tillsynsarbete. Samma bedömning gäller naturligtvis för tillsyn som initieras av byggnadsnämnden men som inte leder till att en överträdelse kan konstateras eller till ett ingripande. Om byggnadsnämnden exempelvis efter en egeninitierad tillsyn av om häckarna i ett kvarter utgör en betydande olägenhet för trafiken skickar ut fakturor med tillsynsavgift till

samtliga fastighetsägare i kvarteret, oberoende av om det konstaterats någon överträdelse eller inte, så kan man troligen utgå från att de allra flesta av dessa fastighetsägare inte uppfattar detta som vare sig rimligt eller rättvist.

Endast en begränsad andel av alla tänkbara tillsynsobjekt blir föremål för tillsyn. Det innebär att det sannolikt sker överträdelser som aldrig blir föremål för tillsyn. Vidare grundar sig en stor andel av de tillsynsärenden som byggnadsnämnderna hanterar på anmälningar från allmänheten och leder förhållandevis ofta till byggnadsnämnden konstaterar att det inte har skett någon överträdelse. Mot den bakgrunden framstår det inte som rimligt och rättvist att ta ut en tillsynsavgift av alla som blir föremål för tillsyn.

Rimlighet och rättvisa vid tillsynsavgift i tillsynsärenden som leder till beslut om ingripande eller påföljd

Boverket anser att det i och för sig kan tyckas vara rimligt och rättvist att de som gjort en överträdelse också får betala en tillsynsavgift. Det kan dock samtidigt uppfattas som orättvist att inte alla som begått en överträdelse behöver betala en tillsynsavgift. Med detta sätt att ta ut tillsynsavgift behöver de som inte blir föremål för tillsyn, dvs. flertalet i tillsynskollektivet, eller de som rättar överträdelsen innan byggnadsnämnden fattar beslut om ingripande eller påföljd inte betala någon tillsynsavgift. Tillsynsavgiften blir dessutom inte bara en betalning för den tid som byggnadsnämnden lägger ner i tillsynsärendet utan får också karaktären av en sanktionsavgift som bara utgår för sådana överträdelser som beslutas om genom tillsyn.

Boverket anser mot denna bakgrund att det inte är rimligt och rättvist att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut en tillsynsavgift i tillsynsärenden som leder till ingripande eller påföljd.

Rimlighet och rättvisa vid tillsynsavgift i alla lovärenden och ärenden om anmälan inför startbesked

Om byggnadsnämnderna får en möjlighet att ta ut en tillsynsavgift i alla ärenden om lov eller anmälan innebär det att många måste betala en tillsynsavgift även om de inte blir föremål för tillsyn eller begår någon överträdelse. De som följer regler får på så sätt finansiera tillsynen av de som inte gör det. Till det kommer att byggnadsnämndernas tillsyn till stor del grundar sig på anmälningar från allmänheten, vilket inte nödvändigtvis innebär att tillsynen leder till störst samhällsnytta eller inriktas dit behovet är störst. Eftersom tillsynsavgift tas ut i nya ärenden om lov och anmälan är det dessutom så att de som tidigare utfört lov- eller anmälningspliktiga åtgärder eller som utför åtgärder som är fria eller befriade från krav på lov och anmälan med detta sätt att ta ut tillsynsavgift inte behöver betala en tillsynsavgift överhuvudtaget. Det finns också en uppenbar risk att den tillsyn som faktiskt bedrivs inte motsvarar det avgiftsuttag som tidigare har tagits ut och på så sätt inte kommer hela det avgiftskollektiv

som har betalat in tillsynsavgiften till nytta. Mot den bakgrunden framstår det enligt Boverkets uppfattning sammantaget inte som rimligt och rättvist att införa en möjlighet att ta ut en tillsynsavgift i alla lov och anmälningsärenden.

Rimlighet och rättvisa vid uttag av tillsynsavgift av den som gör en tillsyns-anmälan

Byggnadsnämnden är skyldig att pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt lag, förordning, föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen¹⁸. Med hänsyn till detta anser Boverket att det inte är rimligt att anmälare ska behöva betala en tillsynsavgift för att de uppmärksammar byggnadsnämnden på en situation som nämnden, oberoende av om detta sker efter en anmälan eller inte, har ett självständigt ansvar att hantera. Detta gäller även om det senare visar sig inte vara fråga om en överträdelse.

Boverket slutsatser om tillsynsavgift

Regeringens utgångspunkt är att kommunal tillsyn bör finansieras med avgifter¹⁹. Men det förutsätter enligt regeringen att de som ska betala avgift får en tydlig motprestation, att det är möjligt att täcka samtliga kostnader för tillsynsarbete med avgifter, att uttaget av avgift ger incitament till avsedda beteenden och i vart fall inte motverkar syftet med tillsynen, att avgiften är lättbegriplig och förutsebar för den som ska betala avgift och att avgift tas ut på ett rättvist och rimligt sätt. Om så inte är fallet får tillsynsarbetet enligt regeringen finansieras med skattemedel.

Boverket kan efter att ha gått igenom de olika alternativa sätten att ta ut tillsynsavgift konstatera att samtliga i princip är möjliga att utforma så att de som ska betala den får en i vid bemärkelse förhållandevis tydlig motprestation. Det går också att uppnå full kostnadstäckning i två av alternativen. Det är däremot inte möjligt att i något av alternativen ta ut en tillsynsavgift på ett rättvist och rimligt sätt. Det går inte heller att dra slutsatsen att en möjlighet att ta ut tillsynsavgift i något av alternativen skulle öka tillsynskollektivets och byggnadsnämndernas incitament att följa regler i större utsträckning eller att utföra mer och effektivare tillsyn. Risken är snarare att den tid som byggnadsnämnderna måste avsätta för att administrera en tillsynsavgift kommer att ske på bekostnad av tid för faktiskt tillsynsarbete. Det finns också en risk för en del oönskade beteenden. Det kan exempelvis leda till att byggnadsnämnderna undviker att handlägga ärenden som är komplicerade eller där den som ska tillsynas saknar ekonomisk förmåga att betala en tillsynsavgift. Det kan också leda till att de som tillsynas följer byggnadsnämndens bedömning för att undgå avgift eller för att minska avgiften även om de anser att en överträdelse inte har

¹⁸ 11 kap. 5 § PBL

¹⁹ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79 sid. 19

skett. Tillsynsavgiften får därigenom delvis karaktären av straff och kan användas som ett påtryckningsmedel för att rätta en överträdelse utan att den som är föremål för tillsyn får frågan prövad. Enligt Boverkets bedömning är det i de flesta av alternativen också tveksamt om det går att utforma en tillsynsavgift på ett tillräckligt lättbegripligt och förutsebart sätt.

Om det skulle bli möjligt att ta ut tillsynsavgift finns det en stor risk att kostnadstäckningsgraden och avgiftskonstruktionerna på samma sätt som är fallet när det gäller avgifterna för lov och anmälan kommer att variera en hel del mellan olika ärendetyper och framför allt mellan olika kommuner. Det går inte heller att med tillräcklig säkerhet slå fast att byggnadsnämnderna kommer att arbeta mer och effektivare med tillsyn om en möjlighet att ta ut tillsynsavgift införs. Boverket bedömer att en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut tillsynsavgift inte annat än undantagsvis kommer att leda till att de får ett nettotillskott av resurser för tillsynsarbete. Det mesta talar för att kommunerna i varierande grad kommer att ersätta den nuvarande skattefinansieringen med finansiering med tillsynsavgifter, vilket innebär att de i praktiken inte kommer att utföra mer tillsyn. Eftersom en möjlighet att ta ut tillsynsavgift till skillnad mot vad som gäller vid finansiering med skattemedel förutsätter en viss administration finns det dessutom en risk att det sker på bekostnad av tid för faktiskt tillsynsarbete. Att införa en tillsynsavgift kommer mot den bakgrunden alltså inte nödvändigtvis att leda till att regeringens syfte med uppdraget om mer och effektivare tillsyn uppnås.

Byggnadsnämndernas tillsyn över plan- och bygglagstiftningen skiljer sig också i flera avseenden åt från den tillsyn som kommunerna utövar på andra lagområden och där de har en möjlighet att ta ut tillsynsavgift. Tillsynen över plan- och bygglagstiftningen avser till skillnad mot en hel del av tillsynen på miljöområdet endast en begränsad del av tillsynskollektivet, riktar sig inte i första hand mot verksamheter utan oftast mot enskilda personer som utför eller inte utför enstaka åtgärder och är inte regelbunden och återkommande.

Sist men inte minst kan Boverket konstatera att byggnadsnämndernas tillsynsansvar i PBL är otydligt och att det inte ställs något krav på att de ska ha en tillsynsplan som tydligt redovisar hur mycket och vilken typ av tillsyn som de avser att utföra. Enligt Boverkets uppfattning är det därför mycket tveksamt om det är rimligt att mot den bakgrunden införa en rätt för byggnadsnämnderna att ta ut tillsynsavgift. För att detta ska bli möjligt krävs av allt att döma mera grundläggande förtydliganden och förändringar av reglerna för tillsyn i plan- och bygglagstiftningen och sannolikt också någon form av statlig medfinansiering av tillsynsarbetet.

Vid en samlad bedömning anser Boverket att de skäl som talar emot att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut tillsynsavgift är så

starka att en sådan möjlighet inte bör införas. Regeringen bör i stället vidta andra åtgärder för att förbättra och effektivisera byggnadsnämndernas tillsyn.

Behov av översyn och förtydligande av byggnadsnämndernas tillsyn

Som framgår ovan och av tidigare rapporter från Boverket så finns det flera grundläggande problem i regleringen av byggnadsnämndernas tillsynsansvar. Att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut tillsynsavgift kommer inte att åtgärda dessa grundläggande problem. Det är därför angeläget att regeringen vidtar åtgärder för att förtydliga tillsynsansvaret.

Byggnadsnämndernas tillsynsarbete är centralt för att bestämmelserna i plan- och bygglagstiftningen ska följas och för att lagstiftningen ska uppfattas som rättvis, rättssäker och effektiv. En tillsyn som är tydlig, trovärdig och utförs med integritet bidrar till att skapa förtroende för plan- och bygglagstiftningen. Detta kräver att tillsynen är rättssäker, förutsebar, oberoende och professionell. Konkret innebär det att tillsynen ska utgå från de regler som gäller, att likvärdiga bedömningar ska göras i likvärdiga fall och att de som tillsynas ska ha insyn i hur och varför tillsynen sker och vad ett ingripande innebär och grundar sig på. Tillsynen ska vara baserad på kunskap och det ska inte vara möjligt för olika intressenter att påverka den. Medborgarna ska kunna lita på att beslutade regler också gäller i praktiken och att de tolkas och tillämpas på ett likartat sätt i alla kommuner.

Idag fungerar inte byggnadsnämndernas tillsyn av plan- och bygglagstiftningen på det sättet. Det finns både kvalitativa och kvantitativa brister. Att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut tillsynsavgift kommer, som tidigare beskrivits, inte att leda till att bristerna åtgärdas. För att det ska bli möjligt att få till stånd ett effektivare tillsynsarbete krävs det enligt Boverkets uppfattning i stället mer grundläggande förändringar av reglerna om tillsyn i plan- och bygglagstiftningen.

Först och främst finns det anledning att förtydliga byggnadsnämndernas tillsynsansvar. Det är inte rimligt att det råder så olika uppfattning om vad byggnadsnämnderna faktiskt är skyldiga att göra. Det råder till exempel olika uppfattning i frågan om de är skyldiga att utföra egeninitierad tillsyn och om möjligheterna att ingripa mot fel och brister som upptäcks efter att slutbesked har getts. Ett exempel på det är hanteringen av den anmälan som Statens Haverikommission, SHK, under förra året skickade till landets samtliga byggnadsnämnder med anledning av ett takras i en idrottshall.

Utöver att förtydliga byggnadsnämndernas tillsynsansvar anser Boverket att regeringen bör införa ett uttryckligt krav på behovsbedömning och

tillsynsplanering av deras tillsynsarbete. Det kan synliggöra och möjliggöra en bedömning av vad byggnadsnämnderna planerar att göra med sin tillsyn och om de verkligen har gjort det som planerats. Mycket talar dessutom för att det behöver införas någon form av granskning av att byggnadsnämnderna faktiskt sköter sitt tillsynsansvar och att denna granskning även förenas med en möjlighet att ingripa om så inte skulle visa sig vara fallet.

Allt detta är sådant som Boverket tidigare har föreslagit i olika sammanhang. Boverket anser dessutom att det finns anledning att överväga om det ska göras mer genomgripande förändringar av huvudmannaskapet för den tillsyn som byggnadsnämnderna idag har ansvar för. Det bör utredas om det finns alternativa och bättre sätt att organisera i vart fall delar av den tillsyn som byggnadsnämnderna idag ansvarar för. Enligt Boverkets uppfattning finns det mot denna bakgrund starka skäl som talar för en total översyn av byggnadsnämndernas nuvarande tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen.

Behov av bättre förutsättningar för tillsyn av ventilationssystem och motordrivna anordningar

I uppdraget anger regeringen bland annat att byggnadsnämndernas brist på resurser är ett av de största hindren för kommunernas tillsyn av hissar och funktionskontrollen av ventilationssystem, OVK, och att länsstyrelserna föreslagit att byggnadsnämnderna bör få möjlighet att ta ut avgifter för det tillsynsarbetet.

Som framgår av bilaga 3 omfattas ventilationssystem samt hissar och andra motordrivna anordningar, till skillnad mot vad som gäller i övrigt för byggnadsverk i bruksskedet, av regler om återkommande funktionskontroll och besiktning. Den funktionskontrollant som besiktar en ventilationsanläggning ska alltid skicka en kopia av protokollet från funktionskontrollen till byggnadsnämnden. När det gäller hissar och motordrivna anordningar ska den som utfört en besiktning skicka ett exemplar av protokollet från besiktningen till byggnadsnämnden om anordningen har sådana brister som har omedelbar betydelse med hänsyn till kraven på skydd för säkerhet och hälsa. I sådana fall gäller också ett automatiskt förbud mot användning av anordningen.

För att tillsynen av funktionskontrollen av ventilationssystem och tillsynen av besiktningen av hissar och andra motordrivna anordningar ska bedrivas effektivt måste byggnadsnämnderna registrera de protokoll från funktionskontrollerna och besiktningarna som skickas till dem, gå igenom dem och skicka ut påminnelser i de fall protokoll inte lämnas in. Tidigare tog många byggnadsnämnder ut en avgift för det administrativa arbete som detta innebar men i en dom från dåvarande Regeringsrätten slog

domstolen fast att de inte hade rätt att ta ut en sådan avgift²⁰. Det har lett till att byggnadsnämnderna sedan dess inte har avsatt resurser i den omfattning som behövs för att på ett effektivt sätt administrera de protokoll som kommer in.

Ventilationssystem, hissar och motordrivna anordningar är till skillnad mot vad som gäller för de tillsynsobjekt som omfattas av byggnadsnämndernas generella tillsynsansvar föremål för obligatorisk återkommande funktionskontroll och besiktning. Det innebär att de rättviseargument som finns mot att införa en tillsynsavgift, inte gör sig gällande på samma sätt när det gäller att införa en möjlighet att ta ut en administrativ avgift för att administrera och hantera de protokoll som kommer in till byggnadsnämnderna. Eftersom funktionskontrollen av ventilationssystem och besiktningen av motordrivna anordningar brister i flera avseenden, bland annat på grund av att byggnadsnämnderna har bristande kännedom om vilka ventilationssystem och anordningar som finns, anser Boverket att det finns skäl att överväga att ge dem möjlighet att ta ut en administrativ avgift för det arbete som krävs för att registrera och hantera de protokoll som kommer in.

Enligt Boverkets uppfattning försvåras tillsynen av funktionskontrollen av ventilationssystem och tillsynen av besiktningen av motordrivna anordningar även av att det inte finns något enkelt sätt för byggnadsnämnderna att inhämta uppgifter om vilka byggnader, ventilationssystem och motordrivna anordningar som omfattas av krav på funktionskontroll och besiktning. Det gör att byggnadsnämnderna har svårt att veta om funktionskontroller och besiktningar utförs i den utsträckning som gäller enligt kraven. Boverket håller dock för närvarande på med en förstudie om digitalisering och automatisering av förfarandet vid funktionskontroller och ärendehantering när det gäller den obligatoriska ventilationskontrollen. Boverket avser att i det arbetet bland annat ta upp behovet av bättre information om vilka ventilationssystem och motordrivna anordningar som finns. Enligt Boverkets bedömning kan en ökad digitalisering och automatisering förväntas komma att minska behovet av att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut en administrativ avgift för det arbete som idag krävs för att registrera och hantera de protokoll som lämnas in.

²⁰ RÅ 1999:68

Byggsanktionsavgifter för fler överträdelser

Allmänt om byggsanktionsavgifter

Uppdraget

Boverket ska utreda om det finns förutsättningar att införa en byggsanktionsavgift för att

- påbörja arbeten som inte omfattas av ett partiellt startbesked,
- inte återställa en plats när tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut,
- inte avhjälpa ett enkelt avhjälpt hinder mot tillgänglighet och användbarhet i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser, och
- påbörja en åtgärd i strid mot
 - villkor i lov om att detaljplan eller områdesbestämmelser får laga kraft,
 - villkor i bygglov om att ersättning för gator eller andra allmänna platser betalas eller säkerhet för ersättningen ställs, och
 - förutsättningar för verkställbarhet av lov.

Boverket ska även i förekommande fall föreslå en ändamålsenlig storlek på avgifterna.

Regler om byggsanktionsavgift

Byggnadsnämnden ska ta ut en byggsanktionsavgift om vissa åtgärder påbörjas utan startbesked, om vissa byggnadsverk tas i bruk utan slutbesked och om hissar eller andra motordrivna anordningar används i strid mot ett automatiskt användningsförbud. En byggsanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte skett som en följd av oaktsamhet eller uppsåt och avgiftens storlek är detaljerat beskriven för olika överträdelser.²¹

Till skillnad mot vad som gäller för miljöskänkionsavgifter så tillfaller byggsanktionsavgifter kommunen. En stor fördel med detta är enligt regeringen att systemet kan utgöra en sporre för byggnadsnämnden att öka sina insatser för att beivra överträdelser.²²

I bilaga 6 beskrivs reglerna om byggsanktionsavgift mer utförligt.

²¹ 11 kap. 51 § PBL och 9 kap. PBF

²² Jfr prop. 2009/10:170 sid. 348

Fördelar med byggsanktionsavgift

Byggsanktionsavgiften är inte enbart en renodlad administrativ avgift. Eftersom byggsanktionsavgift inte ska tas ut om rättelse sker innan frågan om byggsanktionsavgift tas upp till överläggning vid ett sammanträde med byggnadsnämnden och dubbleras upp till högst 50 prisbasbelopp om rättelse inte sker fungerar den också som ett påtryckningsmedel för att åstadkomma rättelse²³. Byggsanktionsavgiften fungerar därmed i praktiken på samma sätt som ett rättelseföreläggande med vite, men är administrativt enklare och snabbare att använda och kräver generellt sett färre bedömningar och handläggningsåtgärder.

Om byggnadsnämnden beslutar om ett föreläggande förenat med vite måste vitesbeslutet först få laga kraft. Har ett föreläggande inte följts inom den angivna tidsfristen ska nämnden ansöka om utdömmande av vitet hos mark- och miljödomstolen, MMD. Domstolen beslutar sedan om vitet ska dömas ut. Både byggnadsnämndens ursprungliga vitesbeslut och domstolens dom med anledning av byggnadsnämndens ansökan om utdömmande av vitet är överklagbara beslut. Vid beslut om byggsanktionsavgift är det däremot endast fråga om ett överklagbart beslut.

Till skillnad mot vad som gäller för förelägganden och viten är byggnadsnämnden skyldig att ta ut en byggsanktionsavgift när förutsättningarna för det föreligger och avgiften tillfaller kommunen. Om byggsanktionsavgift tas ut för en överträdelse finns det inte heller något hinder mot att parallellt eller senare utfärda ett föreläggande med vite eftersom vitet är kopplat till om föreläggandet följs och inte till själva överträdelsen som sådan. Vitet strider därmed inte mot förbudet mot dubbelbestraffning.²⁴

Grundläggande förutsättningar för byggsanktionsavgift

Enligt regeringen bör byggsanktionsavgifter endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett. De bör också kunna beräknas enligt parametrar som gör det möjligt att i förväg förutse och fastställa avgiftens storlek. Om avgiftsskyldigheten ska bygga på ett strikt ansvar bör det förutsättas att det finns ett starkt stöd för en presumtion om att överträdelser inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet.²⁵

När regeringen meddelar föreskrifter om byggsanktionsavgifters storlek ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.²⁶

²³ 11 kap. 54 § PBL och 9 kap. 2 § PBF

²⁴ 11 kap. 55 § PBL

²⁵ Regeringens skrivelse 2009/10:79 sid. 45–47 och prop. 2009/10:170 sid. 342

²⁶ 11 kap. 52 § PBL

I det följande redovisar Boverket om det finns förutsättningar att införa en byggsanktionsavgift för de överträdelser som uppdraget omfattar och hur det i så fall bör regleras.

Påbörja en åtgärd som inte omfattas av partiellt startbesked

Boverket anser att det finns förutsättningar för att införa en byggsanktionsavgift för överträdelser av delstartbesked och föreslår att reglerna förtydligas så att det uttryckligen framgår att

- åtgärder som inte omfattas av ett startbesked eller ett delstartbesked inte får påbörjas, och att
- en byggsanktionsavgift ska tas ut om en del av en åtgärd påbörjats utan startbesked för hela åtgärden eller för de delar av åtgärden som påbörjats.

Boverket föreslår att byggsanktionsavgiften för att påbörja en del av en åtgärd utan startbesked för hela åtgärden eller för de delar av åtgärden som påbörjats ska bestämmas och beräknas på samma sätt som för att påbörja en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Närmare om uppdraget

Byggnadsnämnden har möjlighet att ge ett startbesked för en begränsad del av de arbeten som omfattas av ett beslut om lov, till exempel för att utföra grundkonstruktionen. Detta underlättar ett snabbare genomförande av framför allt större projekt eftersom såväl projektering som genomförande kan ske stegvis. Enligt en dom från Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, saknas det dock förutsättningar att ta ut en byggsanktionsavgift om andra åtgärder än de som omfattas av ett partiellt startbesked vidtas. Regeringen vill att Boverket ska utreda förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift vid överträdelse av ett partiellt startbesked och i förekommande fall föreslå en ändamålsenlig storlek på avgiften.

Nuvarande regler och rättstillämpning

Idag finns ett förbud mot att påbörja åtgärder som kräver lov eller anmälan innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked och om det ändå sker så ska byggnadsnämnden ta ut en byggsanktionsavgift²⁷.

Nuvarande regler

En åtgärd som kräver lov eller anmälan får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Byggnadsnämnden ska ge ett startbesked om den bedömer att det kan antas att åtgärden uppfyller kraven i PBL med tillhörande föreskrifter. För att nämnden ska kunna ta ställning

²⁷ 10 kap. 3 § PBL och 9 kap. 6–17 § PBF

till det måste byggherren bland annat lämna in ett förslag till kontrollplan och de tekniska handlingar som behövs.²⁸

Om en åtgärd påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked ska nämnden ta ut en byggsanktionsavgift.²⁹

Även om det inte framgår uttryckligen i PBL så anges det i förarbetena till lagen att byggnadsnämnden kan ge ett startbesked för delar av det arbete som ska utföras. Byggherren kan till exempel få schakta men inte påbörja grundkonstruktionen. Ett annat exempel som nämns i förarbetena är att grundkonstruktionen får utföras trots att det råder tveksamheter om takkonstruktionen. Förutsättningen är att bygglov är beviljat.³⁰

Rättsavgöranden om byggsanktionsavgift för partiella startbesked

I den dom från MÖD som regeringen hänvisar till i uppdraget hade byggnadsnämnden beviljat bygglov för fyra flerbostadshus och fyra uthus. Det fanns ett startbesked som var begränsat till markarbeten, pålning och grundläggning för flerbostadshus, ett så kallat partiellt startbesked. Men det hade även påbörjats andra åtgärder, bland annat montering av stommar för flerbostadshus, som omfattades av bygglov men inte av startbeskedet. Byggnadsnämnden hade med stöd av bland annat 9 kap. 6 § PBF beslutat att ta ut byggsanktionsavgift för att dessa andra åtgärder påbörjats utan startbesked.³¹

I domen konstaterar MÖD att ett bygglov för nybyggnad gäller samtliga de åtgärder som är nödvändiga för genomförandet av nybyggnaden, vilket i det aktuella fallet enligt MÖD även omfattade montering av stommar med mera. MÖD konstaterar vidare att uttalanden i förarbetena till PBL talar för att byggnadsnämnden bör kunna ta ut byggsanktionsavgift om någon påbörjar en åtgärd som omfattas av ett bygglov men inte av det meddelade startbeskedet. Men eftersom byggsanktionsavgiften är en offentligrättslig sanktion som uppvisar likheter med straffrättsliga påföljder ska tolkningen av bestämmelserna om byggsanktionsavgift enligt MÖD ske på ett restriktivt sätt. Enligt MÖD bör det därför klart framgå av bestämmelserna vilket handlande eller vilken underlåtelse som utlöser byggsanktionsavgift. MÖD konstaterar dock att det inte klart framgår klart av 9 kap. 6 § PBF att byggsanktionsavgift ska tas ut i de fall en åtgärd, som omfattas av beslut om bygglov men inte av ett startbesked, påbörjas senare. Med hänsyn till denna oklarhet menade MÖD att en mildare tolkning ska ges företräde och att byggsanktionsavgift därför inte kan tas ut. En ledamot höll med majoriteten i deras slutsats att det inte var möjligt att ta ut en byggsanktionsavgift men hade en skiljaktig mening när det gällde motiveringen. Ledamoten menade till skillnad mot

²⁸ 10 kap. 3, 18 och 23–24 § PBL

²⁹ 9 kap. 6–17 § PBF

³⁰ Jfr prop. 2009/10:170 sid. 317–318

³¹ MÖD 2017:3

majoriteten att uppförandet av stommarna inte är byggåtgärder som kräver lov och att det därför inte heller krävs något startbesked för dem.³²

MÖD har i en senare dom gjort en, som det ser ut, annan bedömning. I det fallet hade byggnadsnämnden meddelat ett bygglov för nybyggnad av enbostadshus och gett ett partiellt startbesked för rivnings- och markarbeten. MÖD konstaterar i domen att det var klarlagt att grundläggningsarbeten utförts innan byggnadsnämnden gett ett separat startbesked för detta och att det därmed fanns förutsättningar att ta ut byggsanktionsavgift. I domen nämner MÖD inte den ovan refererade domen och för inte heller något mer ingående resonemang om möjligheten till byggsanktionsavgift vid partiella startbesked. Det gör däremot MMD i den överklagade domen. MMD menar att den tolkning av bestämmelserna om byggsanktionsavgift vid partiella startbesked som MÖD gjort i den tidigare domen får konsekvenser som enligt MMD:s uppfattning inte kan vara förenliga med lagstiftarens intentioner. Med MÖD:s synsätt skulle det enligt MMD räcka med ett partiellt startbesked för att senare kunna vidta mycket omfattande bygglovspliktiga åtgärder utan att de kontrollåtgärder genomförs som hör ihop med ett startbesked. Konsekvensen av det blir enligt MMD att möjligheten att meddela partiella startbesked i princip inte kan utnyttjas.³³

Vad Boverket kan se så skiljer sig inte omständigheterna i de båda fallen åt på något så avgörande sätt att det kan förklara att utgången blivit olika. Den slutsatsen har också andra kommit fram till³⁴. Rättsläget är alltså något oklart när det gäller möjligheten att ta ut byggsanktionsavgift för åtgärder som inte omfattas av något nytt startbesked när ett tidigare partiellt startbesked meddelats. Boverket anser därför att det finns skäl att, enligt de intentioner som lagstiftaren har beskrivit i förarbetena, förtydliga vad som ska gälla i fråga om byggsanktionsavgift för partiella startbesked.

Särskilt om partiella och etappvisa startbesked

De domar från MÖD som redovisas ovan handlar om partiella startbesked. Ibland förekommer även begreppet etappvisa startbesked och det finns anledning att kort beskriva skillnaderna mellan etappvisa och partiella startbesked.

Med partiella startbesked menas vanligtvis startbesked för att påbörja en del av en byggåtgärd. Det kan exempelvis handla om att ge ett partiellt startbesked för grunden till en byggnad och där nästa partiella startbesked omfattar uppförandet av stommen.

Med etappvisa startbesked menas vanligtvis startbesked för sådana byggåtgärder som kan utgöra en egen självständig del. Det kan handla om att

³² MÖD 2017:3

³³ MÖD 2018-05-30, mål nr P 7901-17

³⁴ Artikel i tidningen "Husbyggaren" oktober 2018

ge ett startbesked för att påbörja flera enbostadshus där den första etappen består i att bygga ett hus och efterföljande etapper att bygga resterande hus. Alla husen omfattas av samma lovbeslut, men de är inte beroende av varandra på samma sätt som att en grund måste finnas för att en stomme senare ska kunna resas.

Det går inte alltid att dra en tydlig och exakt gräns mellan partiella och etappvisa startbesked och i en del projekt förekommer båda formerna av startbesked. Den rättspraxis om byggsanktionsavgift som regeringen hänvisar till i uppdraget och som beskrivits ovan avser partiella startbesked och det är inte säkert att utgången hade blivit densamma om det varit fråga om etappvisa startbesked. Enligt Boverkets uppfattning finns det dock inte någon egentlig anledning att göra någon åtskillnad mellan partiella och etappvisa startbesked när det gäller frågan om byggsanktionsavgift och behovet av att klarlägga vad som gäller är lika stort för båda formerna av startbesked. Boverket inkluderar därför både partiella startbesked och etappvisa startbesked i utredningen och kallar dem fortsättningsvis för delstartbesked. Med delstartbesked avses alltså startbesked som omfattar en del av men inte alla de åtgärder som avses i ett beslut om lov eller i en anmälan.

Förutsättningar för byggsanktionsavgift

Boverket har ingen statistik över hur många delstartbesked som ges och i vilken utsträckning det förekommer att arbeten som inte omfattas av sådana startbesked ändå påbörjas. De intervjuer som Boverket gjort med deltagare från referenskommunerna tyder dock på att delstartbesked förekommer i alla kommuner men att andelen och antalet varierar beroende på typ av kommun (se bilaga 5). Samtidigt upplever deltagarna att det inte är särskilt vanligt med överträdelser av delstartbesked. Mycket tyder också på att byggnadsnämnderna inte upphört med att ge delstartbesked på grund av MÖD:s dom men att de inte längre tar ut byggsanktionsavgift vid överträdelser. Att byggnadsnämnderna fortsätter att ge delstartbesked förklaras sannolikt av att det finns en förväntan hos byggherrar att kunna få delstartbesked för vissa projekt med hänsyn till hur projektering sker i byggbranschen och att byggnadsnämnderna känner ett tryck på sig att tillgodose det behovet.

Boverket kan i likhet med MÖD konstatera att det förhållandet att det av förarbetena till PBL framgår att byggnadsnämnden, om det behövs, kan ge ett startbesked endast för vissa arbeten talar för att byggsanktionsavgift rimligtvis bör kunna tas ut om någon påbörjar en del av en åtgärd som inte omfattas av vare sig ett startbesked för hela åtgärden eller ett delstartbesked för de påbörjade åtgärderna. Boverket kan också konstatera att det även fortsättningsvis finns ett behov i byggbranschen av att byggnadsnämnderna ger delstartbesked och att den bedömning som behöver göras vid överträdelser av delstartbesked för delar av en åtgärd är likvärdig med den som behöver göras vid överträdelser av startbesked för

hela åtgärden. Boverket anser därför att det finns förutsättningar att ta ut en byggsanktionsavgift vid överträdelser i samband med delstartbesked. Eftersom det uppenbarligen finns en oklar reglering anser Boverket att det finns skäl att förtydliga reglerna.

Boverkets förslag

Utöver att ändra i reglerna om byggsanktionsavgift så att det framgår att sådana avgifter ska tas ut vid överträdelser i samband med delstartbesked så finns det enligt Boverkets uppfattning också ett behov att direkt i PBL uttryckligen ange att det är möjligt att ge delstartbesked och vad som gäller i fråga om påbörjande i samband med delstartbesked.

Delstartbesked och påbörjande vid delstartbesked

I PBL framgår det inte uttryckligen att det är möjligt att ge delstartbesked för delar av en åtgärd som kräver lov eller anmälan utan endast indirekt av förarbetsuttalanden och rättspraxis. När det nu ska förtydligas att det är möjligt att ta ut en byggsanktionsavgift för att påbörja delar av en åtgärd som inte omfattas av vare sig ett startbesked för hela åtgärden eller ett delstartbesked för de åtgärder som påbörjats, finns det enligt Boverkets uppfattning också ett behov av att i PBL uttryckligen reglera vad som gäller i fråga om att påbörja delar av en åtgärd i samband med delstartbesked. Det kommer då att tydligt framgå vad som gäller om delar av en åtgärd påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked för hela åtgärden eller ett delstartbesked som omfattar de påbörjade åtgärderna. Genom ett sådant förtydligande underlättas tillämpningen för både byggherrar och byggnadsnämnder och risken minskar för att beslut om att ta ut byggsanktionsavgift upphävs vid överträdelser av delstartbesked. Boverket föreslår därför att det i 10 kap. 3 § PBL införs ett nytt andra stycke 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.

Byggsanktionsavgift

Om 10 kap. 3 § PBL förtydligas enligt ovan kommer de nuvarande bestämmelserna om byggsanktionsavgift i 9 kap. 6 – 17 § PBF efter en mindre ändring att även omfatta delar av en åtgärd som inte omfattas av ett startbesked. Den ändring som behöver göras är att förtydliga att byggsanktionsavgiften även avser påbörjande av en del av en åtgärd som sker innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked som omfattar de åtgärder som påbörjats.

Byggsanktionsavgiftens storlek

Boverket har även i uppdrag att föreslå en ändamålsenlig storlek på de byggsanktionsavgifter som Boverket anser att det finns förutsättningar att införa.

Boverket har övervägt om det finns skäl att bestämma byggsanktionsavgiften för att påbörja en del av en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked som uttryckligen omfattar den åtgärden på ett annat sätt än vad som gäller för överträdelser av startbesked för hela åtgärden. Boverket anser dock att det underlättar och förenklar tillämpningen av bestämmelserna om byggsanktionsavgiften beräknas och bestäms på samma sätt även för överträdelser av delstartbesked. Det är dessutom så att byggsanktionsavgiften för överträdelser av delstartbesked kommer att halveras enligt 9 kap. 3 a § PBF eftersom de har föregåtts av en anmälan inför startbesked eller ett beslut om bygglov.

Byggsanktionsavgiften grundar sig i de flesta fall också på hur stor area som åtgärden avser. Om ett delstartbesked exempelvis har getts för bottenvåningen av en byggnad så ska arean för bottenvåningen inte anses beräkningsgrundande för byggsanktionsavgiften för att påbörja resterande våningar. Det kommer i sig att innebära att byggsanktionsavgiften i varierande utsträckning blir lägre vid överträdelser av delstartbesked än vid överträdelser av startbesked som omfattar hela åtgärden. På så sätt blir byggsanktionsavgiften enligt Boverkets mening tillräckligt differentierad utan att det behöver införas särskilda regler om nedsättning av byggsanktionsavgiften vid överträdelser av delstartbesked.

Enligt Boverkets uppfattning finns det mot denna bakgrund inte skäl att bestämma byggsanktionsavgiften för att påbörja delar av en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked som omfattar dessa till annat belopp än vad som enligt nuvarande bestämmelser gäller för att påbörja en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Det innebär att de belopp som idag gäller för överträdelser av startbesked kan gälla vid byggsanktionsavgift för att påbörja delar av en åtgärd utan startbesked. Boverket föreslår därför att de belopp som idag gäller för överträdelser av startbesked även ska gälla för byggsanktionsavgifter för att påbörja delar av en åtgärd utan startbesked.

Övergångsbestämmelser

Boverket föreslår att ändringarna i PBL ska gälla från och med ikraftträdandet utan några särskilda övergångsbestämmelser.

När det gäller ändringarna i PBF föreslår Boverket att de nya bestämmelserna om byggsanktionsavgift ska gälla för överträdelser som sker från och med ikraftträdandet.

Inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut

Boverket anser att det finns förutsättningar för att införa en byggsanktionsavgift för att inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut och föreslår därför att det införs sju nya bestämmelser om

byggsanktionsavgift. Boverket föreslår också att reglerna om tidsbegränsade bygglov förtydligas så att det uttryckligen framgår

- att en plats eller ett byggnadsverk ska återställas innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut och vad som gäller för kravet på återställande om ett permanent bygglov eller en förlängning av lovet söks innan dess, och
- att det inte krävs lov eller anmälan för att återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut.

Boverket föreslår att storleken på byggsanktionsavgiften för att inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut ska fastställas genom ett fast belopp med i förekommande fall vissa tillägg.

Närmare om uppdraget

Boverket ska utreda förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift när tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut och platsen inte återställts samt i förekommande fall föreslå en ändamålsenlig storlek på avgiften.

Nuvarande regler och rättstillämpning

Byggnadsnämnden får ge tidsbegränsade bygglov som gäller för åtgärder under en begränsad tid. Det finns två olika typer av tidsbegränsade bygglov. Det ena omfattar alla typer av bygglovspliktiga åtgärder medan det andra endast gäller för nybyggnad för bostadsändamål.³⁵

Tidsbegränsade bygglov enligt 9 kap. 33 § PBL

Ett tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 33 § PBL får ges för en åtgärd om

- åtgärden är avsedd att pågå under en begränsad tid,
- sökanden har ansökt om ett tidsbegränsat bygglov, och
- någon eller några, men inte alla, förutsättningar för bygglov är uppfyllda.

Att åtgärden är avsedd att pågå under en begränsad tid har i rättspraxis tolkats som att den behöver vara av tillfällig karaktär. Det är sökanden som ska visa att åtgärden är av tillfällig karaktär.³⁶

Med tillfällig karaktär avses att åtgärden i sig ska vara tillfällig. Det ska med hänsyn till de tekniska och ekonomiska möjligheterna vara rimligt och realistiskt att avveckla åtgärden och återställa platsen eller byggnaden. Med tillfällig karaktär avses även att åtgärden ska tillgodose ett

³⁵ 9 kap. 33 och 33 a § PBL

³⁶ MÖD 2015-04-24, mål nr P 10151-14

tillfälligt behov. Det är alltså inte tillräckligt att en åtgärd är lätt att demontera eller ta bort.³⁷

Ett tidsbegränsat bygglov får ges för en åtgärd som uppfyller någon eller några, men inte alla, förutsättningar för ett permanent bygglov. Tidsbegränsade bygglov får alltså ges endast om åtgärden uppfyller minst ett men inte alla krav för att få permanent bygglov. Byggnadsnämnden ska i det enskilda fallet göra en bedömning av vilka krav som minst ska uppfyllas och i vilken utsträckning det ska ske.³⁸

I en detaljplan får kommunen medge en tillfällig användning av mark eller byggnader som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som platsen är tänkt att användas till på lång sikt. Om en detaljplan innehåller en sådan bestämmelse och åtgärden stämmer överens med den ska byggnadsnämnden ge ett tidsbegränsat bygglov. Detta är den enda situation då byggnadsnämnden är skyldig att ge ett tidsbegränsat bygglov.³⁹

Tidsbegränsade bygglov för nybyggnad för bostadsändamål enligt 9 kap. 33 a § PBL

Ett tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 33 a § PBL får ges för nybyggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder om

- platsen där byggnaden ska placeras kan återställas,
- sökanden har ansökt om ett sådant tidsbegränsat bygglov, och
- någon, några eller alla förutsättningar för bygglov är uppfyllda.

Tidsbegränsade bygglov enligt 9 kap. 33 a § PBL får enbart beviljas för nybyggnad av bostadshus och tillhörande åtgärder, såsom exempelvis miljöhus, plank eller parkeringsplatser⁴⁰. Bestämmelsen är tillfällig och upphör att gälla den 1 maj 2023.

Ett tidsbegränsat bygglov för nybyggnad för bostadsändamål får ges om minst någon förutsättning för permanent bygglov uppfylls. Till skillnad mot tidsbegränsade bygglov enligt 9 kap. 33 § får tidsbegränsade bygglov enligt 9 kap. 33 a § ges även om alla förutsättningar för permanent bygglov är uppfyllda. Det krävs inte heller att åtgärden ska tillgodose ett tillfälligt behov. Platsen där åtgärden ska utföras måste dock kunna återställas och det ska vara praktiskt och ekonomiskt rimligt att återställa platsen inom den tidsperiod som lovet söks för. Det som ska återställas är byggnader, tillhörande åtgärder och markarbeten.⁴¹

³⁷ Jfr prop. 2006/07:122 sid. 51 och 53

³⁸ 9 kap. 33 § PBL

³⁹ 4 kap. 26 - 28 § och 9 kap. 33 § PBL

⁴⁰ Jfr prop. 2016/17:137 sid. 15

⁴¹ Jfr prop. 2016/17:137 sid. 13 och prop. 2006/07:122 sid. 53 - 55

Tiden för ett tidsbegränsat lov och förlängning av tiden

Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden som en åtgärd har ett tidsbegränsat bygglov får dock inte överstiga 15 år om åtgärden inte avser ändamål av säsongskaraktär. Vid en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat bygglov ska byggnadsnämnden pröva åtgärden på nytt och fatta ett beslut om förlängning.⁴²

Enligt PBL ska byggnadsnämnden i ett bygglov ange lovet's giltighetstid⁴³. Det anges inte hur detta ska anges. Som framgår i bilaga 5 finns det ett behov av att kunna formulera tiden för ett tidsbegränsat lov på olika sätt. De flesta byggnadsnämnder anger att det tidsbegränsade bygglovet gäller till ett visst datum men i vissa fall finns det behov av att ange tiden i form av det antal år, månader eller veckor som lovet gäller.

Om byggnadsnämnden i sitt beslut anger tiden för det tidsbegränsade bygglovet i år, månader eller veckor anser Boverket att tiden ska räknas från och med dagen då beslutet får laga kraft. Om byggnadsnämnden i stället anger att det tidsbegränsade bygglovet ska gälla till en viss angiven tidpunkt så ska tiden enligt Boverkets uppfattning räknas till den tidpunkten oavsett om beslutet sedan överklagas och får laga kraft först senare. Detta bör enligt Boverkets uppfattning gälla även om syftet är att åtgärden skulle få finnas på platsen under ett visst antal år och den tiden blir kortare på grund av en överklagandeprocess.

Startbesked och slutbesked

Förfarandet efter ett beslut om tidsbegränsat bygglov är samma som för ett permanent bygglov. Det innebär att en åtgärd som omfattas av ett tidsbegränsat bygglov inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Byggnadsverket får inte heller tas i bruk innan nämnden har gett ett slutbesked om nämnden inte har beslutat annat.⁴⁴ Enligt Boverkets uppfattning behövs det däremot inte något nytt startbesked eller slutbesked vid beslut om förlängning av ett tidsbegränsat bygglov.

Återställande

Den plats där en åtgärd som omfattas av ett tidsbegränsat bygglov ska utföras på måste kunna återställas. För den tidsbegränsade bygglovet enligt 9 kap. 33 a § PBL framgår det uttryckligen av bestämmelsen, medan det för den andra formen av tidsbegränsat bygglov är underförstått att återställande ska ske.

Enligt förarbetena ska det vara praktiskt och ekonomiskt rimligt att återställa platsen inom den tidsperiod som det tidsbegränsade lovet ska gälla. Eftersom återställandet innefattar byggnader, tillhörande åtgärder och

⁴² 9 kap. 33 och 33 a § PBL

⁴³ 9 kap. 40 § PBL

⁴⁴ 10 kap. 3 och 4 § PBL

markarbeten behöver byggnadsnämnden göra en bedömning av hur omfattande åtgärden är i förhållande till den tid som åtgärden ska finnas. För att en kommande återställning ska vara trovärdig och möjlig att bedöma bör det redan i ansökan redovisas hur det är tänkt att åtgärden ska återställas.⁴⁵

De åtgärder eller den användning som utförts med stöd av ett tidsbegränsat bygglov måste alltså tas bort eller upphöra och platsen måste återställas innan tiden för lovet går ut. Som exempel innebär det att en byggnad som uppförts med stöd av ett tidsbegränsat bygglov måste rivas eller att en skylt måste tas ned. Det kan även innebära att användningen av en byggnad ska återgå till den tidigare användningen. Av förarbetena framgår att återställandet av den byggnad eller motsvarande som omfattas av lovet är en naturlig del av de åtgärder som vidtas med stöd av ett tidsbegränsat bygglov. Även om det saknas ett uttryckligt undantag från krav på lov för en sådan återställning tolkar Boverket förarbetsuttalandena som att det inte krävs lov, startbesked eller slutbesked för att riva en byggnad som uppförts med stöd av ett tidsbegränsat bygglov eller för att återgå till en tidigare användning av en byggnad. Av förarbetena framgår också att byggherren bär ansvaret för att ett återställande sker.⁴⁶

MÖD har i flera domar prövat om det är praktiskt och ekonomiskt rimligt att återställa åtgärden inom den avsedda tiden. En dom avsåg ett tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av studentbostäder som skulle uppföras som modulhus. De var enkla att demontera men grundläggnings- och markarbetena krävde sprängning, schaktning, spontning och marksanering och av det skälet, ansåg MÖD att det inte var praktiskt och ekonomiskt rimligt att återställa inom den avsedda tiden.⁴⁷

I en annan dom ansåg däremot MÖD att det var praktiskt och ekonomiskt rimligt att återställa inom den angivna tiden. I det fallet handlade det också om ett tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av bostadsmoduler för studenter men det skulle inte utföras några omfattande markarbeten i form av sprängning, schaktning, spontning eller marksanering. I stället var det fråga om pålningsarbete och arbete med att anlägga en bottenplatta samt mindre arbeten för att justera marknivån. Sökanden hade redogjort för hur platsen skulle återställas. De uppförda bostadsmodulerna skulle monteras ned för att byggas upp på annan plats. Pålarna skulle kapas en meter under mark och bottenplattorna bilas bort. Platsen skulle sedan täckas med jord och besås med gräs för att få samma utseende och kvaliteter som den ursprungligen hade haft.⁴⁸

⁴⁵ Jfr prop. 2016/17:137 sid. 13 och prop. 2006/07:122 sid. 53 – 55

⁴⁶ Jfr prop. 2006/07:122 sid. 54

⁴⁷ MÖD 2016-06-28, mål nr P 1128–16

⁴⁸ MÖD 2017-06-20, mål nr P 11330–16

Ingripande med tillsyn om återställande inte sker

Om den åtgärd eller användning som har skett med stöd av ett tidsbegränsat bygglov inte återställs innan tiden för lovet går ut blir åtgärden olovlig. Byggnadsnämnden ska i så fall ingripa inom ramen för sitt tillsynsansvar.⁴⁹

Byggnadsnämnden kan förelägga om att en återställning ska ske och föreläggandet kan förenas med vite eller beslut om att åtgärden ska utföras på den försumliges bekostnad. Byggnadsnämnden kan också ansöka om handräckning hos kronofogdemyndigheten.⁵⁰

Innan byggnadsnämnden beslutar om rättelseföreläggande eller åtgärdsföreläggande måste nämnden först ta ställning till en eventuell ny ansökan om bygglov eller tidsbegränsat bygglov för åtgärden. Även om det inte har gjorts någon ny ansökan om bygglov måste byggnadsnämnden ta ställning till om nämnden i ett lovföreläggande ska ge fastighetens eller byggnadsverkets ägare tillfälle att inom viss tid ansöka om bygglov. Byggnadsnämnden ska besluta om lovföreläggande om det är sannolikt att bygglov kan ges för åtgärden. Om byggnadsnämnden kommer fram till att det inte går att ge ett nytt bygglov ska nämnden ta ställning till frågan om föreläggande. Detta gäller oavsett om ansökan om bygglov skett på eget initiativ eller efter ett lovföreläggande.⁵¹

Förutsättningar för byggsanktionsavgift

Boverket har ingen statistik som visar hur vanligt det är att ett återställande inte sker innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut. Men enligt deltagarna i Boverkets referensgrupper är detta förhållandevis vanligt och de upplever det som ett problem eftersom det grundläggande syftet med tidsbegränsade bygglov därmed inte uppfylls (se bilaga 5). Det skiljer sig dock mellan kommunerna hur vanligt detta är och det gör det också när det gäller i vilken utsträckning de bevakar att ett återställande verkligen sker. Det finns exempel på kommuner som på grund av otillräckliga resurser inte alls bevakar detta och de flesta agerar endast om det kommer in anmälningar.

Idag kan byggnadsnämnderna ingripa med föreläggande om ett återställande inte skett när tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut och det är möjligt att förena det med vite eller andra verkställighetsmedel. Som framgår i inledningen av detta avsnitt finns det dock flera fördelar med att även ha en möjlighet att ingripa med byggsanktionsavgift. Det är allmänt sett enklare att driva ärenden om byggsanktionsavgift än ärenden om föreläggande med vite och byggsanktionsavgiften fungerar även som ett påtryckningsmedel genom att det går att undvika avgiften genom att rätta inom viss tid och genom att den dubblas om rättelse inte sker. Om en

⁴⁹ 11 kap. 5 § PBL

⁵⁰ 11 kap. 19, 20, 27, 37 och 39 § PBL

⁵¹ MÖD 2016-09-08, mål nr P 2214-16

byggsanktionsavgift införs och byggnadsnämnderna utför tillsyn av att ett återställande verkligen sker innan tiden för tidsbegränsade bygglov går ut, kan en sådan avgift öka incitamenten hos ägare att återställa. Boverket anser att det därmed finns ett behov av byggsanktionsavgift.

För att det ska vara lämpligt att införa en byggsanktionsavgift måste det vara relativt enkelt att konstatera om en överträdelse skett. Det innebär att det måste framgå av bestämmelserna om tidsbegränsat bygglov att ett återställande ska ske och när den senast ska ha genomförts. Det måste även framgå vad som gäller vid en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat bygglov och om det krävs ett särskilt lov och ett startbesked för att återställa. Boverket går i det följande igenom i vilken utsträckning de nuvarande bestämmelserna om tidsbegränsat bygglov är tillräckligt tydliga i dessa avseenden.

Behov av tydligt krav på återställande

I de nuvarande reglerna om tidsbegränsat bygglov anges det inte uttryckligen att en återställning ska ske, dvs. att en åtgärd ska tas bort eller att en användning ska upphöra och att en plats ska återställas, innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut. I 9 kap. 33 a § PBL anges visserligen att det är ett krav att platsen kan återställas för att ett sådant tidsbegränsat bygglov ska ges men i övrigt är kravet på återställning underförstått och enligt förarbetena en naturlig följd av att lovet är tidsbegränsat.

Boverket delar uppfattningen att ett återställande utgör en del och en naturlig följd av ett beslut om tidsbegränsat bygglov och känner inte till att detta orsakat några direkta problem i tillämpningen. Om en byggsanktionsavgift ska införas för att inte ha genomfört ett återställande finns det dock skäl att i bestämmelserna om tidsbegränsat bygglov uttryckligen ange att återställning ska ske innan lovet upphör att gälla. Bestämmelserna om byggsanktionsavgift har en straffrättsliknande karaktär och det finns flera exempel på avgöranden i MÖD där beslut om byggsanktionsavgift upphävts på grund av en restriktiv tolkning av de bestämmelser som avgiften avser. MÖD:s avgörande om byggsanktionsavgift vid partiella startbesked är ett tydligt exempel på detta⁵². Boverket anser av det skälet att bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov behöver förtydligas genom att de kompletteras med ett uttryckligt krav på att återställning ska ske. Undantag från det kravet ska gälla om tiden för ett tidsbegränsat bygglov förlängs eller om det senare ges ett permanent bygglov. Boverket återkommer till den frågan senare i rapporten.

Boverket har även övervägt att mer i detalj reglera vad som krävs för att en återställning ska anses ha skett men kommit fram till att det inte är lämpligt att göra det. I de flesta fall är det förhållandevis enkelt att bedöma vad som behöver göras vid en återställning och de få situationer där

⁵² MÖD 2017:3

det kan vara mer svårbedömt får hanteras i rättstillämpningen. Som framgår i beskrivningen av nuvarande regler och rättstillämpning finns det redan idag en rättspraxis som ger viss vägledning. Det är dessutom förhållandevis vanligt att byggnadsnämnderna begär in en återställningsplan innan de ger ett tidsbegränsat bygglov (se bilaga 5).

Inte behov av tydligare angivande av tiden för tidsbegränsade bygglov

I de nuvarande bestämmelserna om tidsbegränsat bygglov anges att sådana lov får ges under högst tio år, att tiden på sökandens begäran kan förlängas med högst fem år i taget och att den sammanlagda tiden med endast ett undantag inte får överstiga femton år. Av ett beslut om lov ska det även framgå vilken giltighetstid som lovet har⁵³. Det innebär att det normalt sett är lätt att veta när tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut och det finns enligt Boverkets uppfattning inte skäl att mer detaljerat reglera hur detta ska anges.

Behov av reglering av återställande vid ansökan om permanent bygglov eller förlängning av tidsbegränsat bygglov

Syftet med tidsbegränsade bygglov är att åtgärden ska tas bort eller att användningen ska upphöra och platsen ska återställas innan tiden för lovet går ut. Men det är trots det inte helt ovanligt att det begärs en förlängning av ett tidsbegränsat bygglov eller söks ett permanent bygglov innan tiden för lovet har gått ut. Det kan vara så att förutsättningarna på platsen har förändrats eller att något tidigare hinder mot att ge permanent bygglov bortfallit och det därför är möjligt att ge ett permanent bygglov. När det gäller tidsbegränsade bygglov som avser nybyggnad för bostadsändamål är det dessutom så att åtgärden inte behöver vara av tillfällig karaktär och det går att ge ett sådant lov även om samtliga krav som ställs för ett permanent bygglov är uppfyllda. Ansökningar om permanent bygglov kan därmed komma att bli vanligt förekommande när sådana lov upphör att gälla.

Om en byggsanktionsavgift ska införas för att inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut måste det med hänsyn till byggsanktionsavgiftens straffrättsliknande karaktär vara tydligt vad som gäller om en förlängning av lovet eller ett permanent bygglov söks. Lämnas en begäran om förlängning eller en ansökan om permanent bygglov in efter tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut gäller kravet på återställning. Det är i sådana fall enligt Boverkets uppfattning rimligt att byggnadsnämnden ska kunna ta ut en byggsanktionsavgift om en återställning inte har skett. Lika rimligt är det att kravet på återställning inte gäller och att byggnadsnämnden därmed inte kan ta ut någon byggsanktionsavgift om nämnden beslutar om att förlänga lovet eller har beslutat om ett permanent bygglov innan tiden för det tidsbegränsade bygglovet har gått ut.

⁵³ 9 kap. 40 § PBL

Det kan däremot diskuteras vad som bör gälla om det söks förlängning av ett tidsbegränsat bygglov eller söks ett permanent bygglov innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut men byggnadsnämnden inte hinner ta ställning till ansökan innan lovet upphör att gälla. Här går det att från ett överträdelseperspektiv resonera på olika sätt beroende på när ansökan om en förlängning eller ett permanent bygglov har lämnats in. Har ansökan lämnats in strax innan giltighetstiden går ut kan man se det som att sökanden får ta konsekvenserna av sin senfärdighet medan detta inte är lika självklart om ansökan lämnats in i god tid innan giltighetstiden går ut. En möjlig skiljelinje kan vara att koppla kravet på återställande vid ansökningar om förlängning tidsbegränsat bygglov eller ansökningar permanent bygglov till bestämmelserna om handläggningstid för lov. Enligt de bestämmelserna ska byggnadsnämnden ta ställning till en fullständig ansökan om lov inom tio veckor från det att den lämnades in. Om en fullständig ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat bygglov eller en fullständig ansökan om permanent bygglov lämnas in senast tio veckor innan giltighetstiden för ett tidsbegränsat bygglov upphör att gälla skulle det i sådana fall inte vara fråga om en överträdelse om byggnadsnämnden inte prövar ansökningen inom giltighetstiden trots att en återställning inte har skett.

För att fungera i den praktiska tillämpningen måste dock en reglering av vad som ska gälla för kravet på återställning vid en begäran om förlängning enligt Boverkets uppfattning vara enkel att tillämpa. Boverket har av det skälet, efter att ha vägt olika för- och nackdelar mot varandra, kommit fram till att ett undantag från kravet på återställning vid en begäran om förlängning av ett tidsbegränsat bygglov ska gälla endast i de fall byggnadsnämnden innan tiden för lovet går ut har beslutat om en förlängning av tiden. Boverket gör samma bedömning även när det gäller ansökningar om permanent bygglov.

Behov av förtydligande att återställande inte kräver lov eller anmälan och startbesked

Som framgår ovan är det idag inte tydligt reglerat om det krävs lov eller anmälan för att återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut. Det finns inte heller vad Boverket känner till någon rättspraxis som ger vägledning om detta. Med hänsyn till de skrivningar som finns i förarbetena till bestämmelserna om tidsbegränsat bygglov anser Boverket att det mesta dock talar för att det vid en återställning inte krävs vare sig lov eller anmälan och därmed inte heller startbesked och slutbesked. Det rimligaste är att se det som att ett beslut om ett tidsbegränsat bygglov även innefattar ett tillstånd att påbörja och genomföra en återställning och att det därför inte finns något särskilt behov av en bedömning från samhällets sida inför en återställning.

Om det ska införas en byggsanktionsavgift för att inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut är det dock viktigt att det tydligt

framgår att det inte krävs lov eller anmälan och därmed inte heller startbesked för att återställa. Boverket anser därför att det finns skäl att i PBL ange att det inte krävs lov eller anmälan för åtgärder i samband med en återställning vid tidsbegränsade bygglov.

Särskilt om rättelse om återställande inte skett

En byggsanktionsavgift ska inte tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion eller ingripande enligt detta kapitel har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med byggnadsnämnden⁵⁴. Om rättelse inte sker efter att byggsanktionsavgift har beslutats ska nya avgifter med dubbelade belopp tas ut upp till högst 50 prisbasbelopp⁵⁵. Det innebär i praktiken att det förutsätts att överträdelser som det utgår byggsanktionsavgift för ska kunna rättas. Enligt Boverkets uppfattning kan man som en rättelse betrakta en återställning som sker i efterhand på samma sätt som man betraktar ett borttagande av åtgärder som utförts innan byggnadsnämnden gett ett startbesked som en rättelse. På samma sätt som startbesked i efterhand inte betraktas som en rättelse kan inte heller ett bygglov i efterhand betraktas som en rättelse.

Boverkets bedömning av förutsättningar för byggsanktionsavgift

Under förutsättning att de förtydliganden som Boverket beskrivit ovan genomförs anser Boverket att det finns tillräckliga förutsättningar att införa en byggsanktionsavgift för att inte ha genomfört ett återställande innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut.

Boverkets förslag

Boverket föreslår att det införs en byggsanktionsavgift för att inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut och att de nuvarande bestämmelserna om tidsbegränsat bygglov förtydligas i vissa avseenden.

Förtydligande av nuvarande bestämmelser om tidsbegränsat bygglov

För att det klart och tydligt ska framgå när en överträdelse av kravet på återställning har skett föreslår Boverket att det direkt i PBL anges att en plats eller ett byggnadsverk ska återställas innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut. Boverket föreslår också att det anges vad som ska gälla när ett permanent bygglov eller en förlängning av ett tidsbegränsat bygglov söks innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut och att det införs ett uttryckligt undantag från kravet på lov eller anmälan för åtgärder i samband med en återställning. Enligt Boverket bör detta regleras i en ny bestämmelse i direkt anslutning till de nuvarande bestämmelserna om tidsbegränsat bygglov, förslagsvis 9 kap. 33 b § PBL. Bestämmelsen kommenteras närmare i författningskommentarerna.

⁵⁴ 11 kap. 54 § PBL

⁵⁵ 9 kap. 2 § PBF

Byggsanktionsavgift

Boverket föreslår att nya byggsanktionsavgifter införs för att inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut.

Till skillnad mot vad som gäller för förslaget om byggsanktionsavgift för överträdelse av delstartbesked är det i detta fall fråga om en helt ny typ av byggsanktionsavgift som inte på något naturligt sätt kan samordnas med befintliga bestämmelser om byggsanktionsavgift för andra överträdelser. Boverket föreslår därför att byggsanktionsavgifterna för att inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut införs i form av sju nya bestämmelser i PBF för var och en av de åtgärder som det kan ges tidsbegränsat bygglov för, dvs. för nybyggnad, tillbyggnad och andra lovpliktiga ändringar av en byggnad samt för lovpliktiga åtgärder för anläggningar och skyltar.

Boverket har även i uppdrag att föreslå en ändamålsenlig storlek på de byggsanktionsavgifter som Boverket anser att det finns förutsättningar att införa. Under de rubriker som följer lämnar Boverket förslag på hur och med vilken storlek som byggsanktionsavgifterna för att inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut ska beräknas och tas ut.

Ingen uppdelning av byggsanktionsavgiften för olika byggnadstyper

I de nuvarande bestämmelserna om byggsanktionsavgift för att påbörja en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är avgifterna när det gäller byggnader differentierade och uppdelade på följande kategorier av byggnader.

- en- och tvåbostadshus
- komplementbyggnad, komplementbostadshus eller annan liten byggnad
- flerbostadshus, kontorsbyggnad, handelsbyggnad eller byggnad för kultur- eller idrottsevenemang
- annan byggnad.⁵⁶

Det finns inga förordningsmotiv till PBF som förklarar varför denna uppdelning av byggnadstyper har valts. Enligt Boverkets bedömning så verkar dock ett av syftena med uppdelningen vara att differentiera byggsanktionsavgiftens storlek beroende på om det är byggnader för privatpersoner eller företag.

Boverket har ingen statistik över vilka typer av byggnader som det är vanligast att det ges tidsbegränsade bygglov för. Enligt Boverkets uppfattning är det dock inte särskilt vanligt att tidsbegränsade bygglov ges för en- och två bostadshus eller komplementbyggnader. Utöver det är

⁵⁶ 9 kap. 6 – 17 § PBF

komplementbostadshus överhuvudtaget inte aktuella för tidsbegränsade bygglov eftersom de är bygglovsbefriade. Med hänsyn till syftet med tidsbegränsade bygglov är det också väldigt sällan som privatpersoner söker och får tidsbegränsade bygglov. De flesta tidsbegränsade bygglov avser enligt Boverkets erfarenhet byggnader för kontor, skolor eller andra verksamheter. Det bekräftas också av deltagarna Boverkets referensgrupper. Det innebär att de flesta tidsbegränsade bygglov avser de två sistnämnda kategorierna av byggnader i punktlistan ovan. Enligt Boverkets uppfattning finns det inte skäl att i detta sammanhang behandla dessa två kategorier av byggnader olika när det gäller överträdelser av tidsbegränsade bygglov. Boverket föreslår därför att alla typer av byggnader ska ingå i en och samma kategori vid bestämmande av byggsanktionsavgifter för överträdelser av tidsbegränsade bygglov. Boverket ser heller inget behov av att byggsanktionsavgifterna för att inte återställa en ytterligare lokal eller bostad ska ha olika nivåer.

Byggsanktionsavgifterna ska bestämmas till belopp som speglar överträdelsens allvar och behovet av att de ska fungera som ett påtryckningsmedel för rättelse

Som tidigare har beskrivits så ska vid bestämmande av storleken på en byggsanktionsavgift hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelser avser.⁵⁷

Vid bedömningen av vad som är en lämplig storlek på byggsanktionsavgifterna för överträdelser av tidsbegränsade bygglov har Boverket gjort en jämförelse med de byggsanktionsavgifter som idag finns för andra överträdelser, dvs. för att påbörja en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked och ta i bruk ett byggnadsverk innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked. Byggsanktionsavgiften vid överträdelser av startbesked halveras dock om åtgärden vid tidpunkten för överträdelser omfattades av ett bygglov⁵⁸. Det kan visserligen framstå som ologiskt att de som i bygglov uppmärksammats på att de inte får påbörja en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked får en lägre avgift än de som påbörjar en åtgärd som inte är bygglovspliktig och därmed inte uppmärksammats på detta av byggnadsnämnden. Att avgiften trots det är högre om det inte finns ett bygglov beror sannolikt på att lagstiftaren ansett det vara extra ”sanktionsvärt” att påbörja en åtgärd utan någon myndighetskontakt. Boverket har mot denna bakgrund jämfört överträdelser av tidsbegränsade bygglov med följande tre överträdelser.

- Påbörja en åtgärd som inte har bygglov innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked.
- Påbörja en åtgärd som har bygglov innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

⁵⁷ 11 kap. 52 § PBL

⁵⁸ 9 kap. 3 a § PBF

- Ta i bruk en byggnad eller annan anläggning innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked.

Enligt Boverkets uppfattning kan överträdelser av tidsbegränsade bygglov av flera skäl mest jämföras med överträdelser av startbesked där bygglov har beviljats för åtgärden. I båda fallen har lov getts för åtgärden, vilket bland annat innebär att åtgärden inte bör leda till risk för oåterkalleliga skador på olika värden, till exempel natur- och kulturvärden. Det som däremot skiljer överträdelser av startbesked åt från överträdelser av tidsbegränsade bygglov är att den första överträdelsen avser ett otillåtet påbörjande medan den senare överträdelsen avser ett uteblivet tillåtet återställande som utgjort en förutsättning för det tidsbegränsade bygglovet.

Den påverkan som en åtgärd som det getts tidsbegränsat bygglov för, har på omgivningen kan vara påtaglig och de som utsätts för en sådan påverkan ska inte behöva göra det i större utsträckning än vad lagstiftningen tillåter. Den som får ett tidsbegränsat bygglov får dessutom ett förtroende att vidta en åtgärd som i annat fall inte hade varit tillåten. Detta förtroende bryts om ett återställande inte sker innan tiden för det tidsbegränsade bygglovet går ut. Till det kommer att byggsanktionsavgiften inte enbart är en renodlad administrativ avgift utan även fungerar som ett påtryckningsmedel för att vidta rättelse. För att en byggsanktionsavgift för att inte återställa ska fungera som ett effektivt påtryckningsmedel får den inte bestämmas till ett för lågt belopp. Enligt Boverkets uppfattning bör utgångspunkten därför vara att byggsanktionsavgifterna för överträdelser av tidsbegränsade bygglov ska bestämmas till belopp som är i storleksmässigt jämförbara med de byggsanktionsavgifter som tas ut för överträdelser av startbesked där lov har beviljats för åtgärden.

Som framgår ovan anser Boverket dock att alla typer av byggnader ska ingå i en och samma kategori, vilket inte är fallet för överträdelser av startbesked. Vid en jämförelse av byggsanktionsavgifternas storlek för de fyra olika kategorier av byggnader som byggsanktionsavgifterna för överträdelser av startbesked är indelade i och med beaktande av vilka byggnadstyper som det är vanligast att det ges tidsbegränsade bygglov för, anser Boverket att avgiftsnivån för ”annan byggnad” är mest lämplig att utgå från vid bestämmandet av byggsanktionsavgiftens storlek för överträdelser av tidsbegränsade bygglov. Vidare föreslår Boverket att byggsanktionsavgiften för överträdelser av tidsbegränsade bygglov när det gäller inredande av ytterligare lokal eller bostad ska utgå från byggsanktionsavgiften för överträdelse av startbesked för ytterligare lokal.

Boverkets förslag utgår alltså från principen att storleken på byggsanktionsavgifterna för överträdelser av ett tidsbegränsade bygglov ska vara

samma som för överträdelser av startbesked där åtgärden omfattas av ett bygglov och byggsanktionsavgift tas ut i kategorin ”annan byggnad”.

Boverket kan dock konstatera att byggsanktionsavgiften för överträdelser av tidsbegränsade bygglov som bestäms enligt denna beräkningsprincip, där avgiften alltså inte differentieras för olika byggnadstyper, blir orimligt hög vid nybyggnad och tillbyggnad av mindre byggnader. För att avgiften ska bli mer ändamålsenlig anser Boverket därför att byggsanktionsavgiften för nybyggnad och tillbyggnad bestäms till en något lägre belopp än de som gäller för överträdelser av startbesked för nybyggnad eller tillbyggnad av ”annan byggnad”.

Boverket kan också konstatera att byggsanktionsavgiften för överträdelser av tidsbegränsade bygglov för vissa andra anläggningar än byggnader blir förhållandevis hög om den bestäms enligt denna beräkningsprincip. Det är dock i linje med de byggsanktionsavgifter som tas ut vid överträdelser av startbesked för sådana anläggningar. Boverket anser därför inte att det finns skäl att justera byggsanktionsavgiften för överträdelser av tidsbegränsade bygglov till ett lägre belopp för dessa anläggningar.

I övrigt föreslår Boverket att byggsanktionsavgiften för att inte återställa vid tidsbegränsade bygglov, på samma sätt som gäller för flertalet andra bestämmelser om byggsanktionsavgift, ska beräknas med fasta prisbasbelopp och i förekommande fall med prisbasbeloppstillägg för varje kvadratmeter sanktionsarea, berörd area eller löpmeter.

En redovisning av storleken på byggsanktionsavgifterna för olika typer av tidsbegränsade bygglov finns i bilaga 7.

Boverket anser att de nya bestämmelserna om byggsanktionsavgift ska införas i 9 kap. PBF. Bestämmelserna beskrivs närmare i författningskommentarerna.

Övergångsbestämmelser

Boverket föreslår att ändringarna i PBL ska gälla från och med ikraftträdandet utan några särskilda övergångsbestämmelser.

När det gäller ändringarna i PBF föreslår Boverket att de nya bestämmelserna om byggsanktionsavgift ska gälla för överträdelser som sker från och med ikraftträdandet. Boverket har övervägt om det finns skäl att ha särskilda övergångsbestämmelser för tidsbegränsade bygglov som har beslutats innan de nya bestämmelserna träder i kraft. Eftersom de nya bestämmelserna om byggsanktionsavgift avser överträdelser som byggnadsnämnderna redan enligt nuvarande lagstiftning får ingripa mot med förelägganden och verkställighetsmedel anser Boverket dock att det inte finns skäl för några särskilda övergångsbestämmelser för överträdelser av sådana tidsbegränsade bygglov.

Inte åtgärda enkelt avhjälpna hinder

Enligt nuvarande bestämmelser är det i många situationer förhållandevis svårt att bedöma om det är fråga om ett enkelt avhjälpn hinder. Boverket anser därför att det inte finns förutsättningar för att införa en byggsanktionsavgift för att underlätta att åtgärda enkelt avhjälpna hinder.

Närmare om uppdraget

Boverket ska utreda förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift för att inte avhjälpa ett enkelt avhjälpn hinder och att föreslå en ändamålsenlig storlek på avgiften. Uppdraget grundar sig på en rapport från Boverket där verket föreslår att detta bör övervägas som en av flera åtgärder för att effektivisera och förbättra tillämpningen av reglerna om enkelt avhjälpna hinder⁵⁹.

Frågan om byggsanktionsavgift för att inte avhjälpa ett enkelt avhjälpn hinder finns endast omnämnt i bakgrundsbeskrivningen till regeringens uppdrag. Vid avstämning med finansdepartementet förtydligades dock att det även ingår i Boverkets uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa en sådan byggsanktionsavgift.

Nuvarande regler och rättstillämpning

Reglerna om att enkelt avhjälpna hinder mot tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska undanröjas på allmänna platser samt i och till publika lokaler infördes för snart 20 år sedan i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, och finns numera i PBL.⁶⁰

Om ett hinder är enkelt att avhjälpa ska bedömas i varje enskilt fall. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna att avhjälpa hindret. De ekonomiska konsekvenserna får inte bli orimligt betungande. Praktiska svårigheter handlar om det som fysiskt behöver göras för att avhjälpa hindret medan ekonomiska svårigheter handlar om kostnaderna för avhjälpan det och förmågan att bära kostnaderna.⁶¹

Om byggnadsnämnden konstaterar att det finns ett enkelt avhjälpn hinder och ägaren inte frivilligt åtgärdar detta så får nämnden ingripa med åtgärdsföreläggande⁶². Ett åtgärdsföreläggande kan kombineras med olika verkställighetsmedel i form av vite, föreläggande om att åtgärda genom

⁵⁹ Boverket (2018) ”Analys av reglerna om enkelt avhjälpna hinder”, rapport 2018:31

⁶⁰ 8 kap. 2 och 12 § PBL

⁶¹ Jfr prop. 2009/10:170 sid. 262

⁶² 11 kap. 19 § PBL

kommunens försorg på ägarens bekostnad eller handräckning genom kronofogdemyndigheten⁶³.

När reglerna infördes räknade regeringen med att alla enkelt avhjälpta hinder skulle vara undanröjda senast före utgången av 2010. Detta har dock inte visat sig bli fallet. Flera uppföljningar visar att det fortfarande finns många enkla hinder kvar. Enligt Boverket beror det främst på att det ibland är oklart om det är ägaren eller verksamhetsutövaren som ansvarar för att åtgärda hinder, att den ekonomiska bedömning som ska göras för att komma fram till om ett hinder är enkelt avhjälpt är komplicerad och att byggnadsnämndernas tillsyn är otillräcklig och osystematisk.⁶⁴

För att förbättra tillämpningen har Boverket tidigare föreslagit att det skulle införas en regel som anger att utgångspunkten är att det är ägaren eller platsens huvudman som är ansvarig att åtgärda hinder, att vissa väldigt enkla och mindre kostsamma åtgärder ska undantas från den ekonomiska bedömningen och att det ska införas ett krav på tillsynsplan. Boverket ansåg i samband med förslagen även att det borde övervägas att införa en byggsanktionsavgift för att inte åtgärda enkelt avhjälpta hinder i syfte att underlätta byggnadsnämndernas tillsynsarbete. Med det skulle man enligt Boverket vinna främst två saker. Det ena är att man får en enklare och mindre resurskrävande ordning för att arbeta med tillsyn av enkelt avhjälpta hinder jämfört med att besluta om vitesföreläggande och få vitet utdömt i domstol. Det andra är att den beslutade sanktionsavgiften tillfaller kommunen och den kan användas för att finansiera ytterligare tillsyn. Utdömda viten tillfaller staten och kan därför antas ge mindre incitament för kommunerna att arbeta med tillsynsärenden, vilka många gånger kan vara förhållandevis resurskrävande.⁶⁵

Förutsättningar för byggsanktionsavgift

En byggsanktionsavgift för att inte avhjälpa ett enkelt avhjälpt hinder skulle innebära att byggnadsnämnderna får fler sätt att ingripa mot överträdelser. Eftersom byggsanktionsavgifter tillfaller kommunen kan de också användas för att finansiera byggnadsnämndernas tillsynsarbete. Samtidigt kan Boverket konstatera att kommunerna anser att huvudproblemet när det gäller tillämpningen av reglerna om enkelt avhjälpta hinder inte är bristande ingripandemöjligheter utan svårigheten att bedöma om det är fråga om ett sådant hinder (se bilaga 5). Det handlar enligt Boverkets erfarenhet om ekonomiska och tekniska bedömningar av olika slag som kan vara förhållandevis komplicerade att göra för både ägare och byggnadsnämnder. Det kan även vara juridiska bedömningar om till exempel en ramp som behövs för att avhjälpa en nivåskillnad överhuvudtaget får anordnas på en allmän plats med hänsyn till regler i olika

⁶³ 11 kap. 27, 37 och 39 § PBL

⁶⁴ Boverket (2018) ”Analys av reglerna om enkelt avhjälpta hinder”, rapport 2018:31

⁶⁵ Boverket (2018) ”Analys av reglerna om enkelt avhjälpta hinder”, rapport 2018:31

lagstiftningar, exempelvis PBL och ordningslagen (1993:1617). De upplever därför inte att ett införande av byggsanktionsavgift i sig skulle förbättra möjligheterna att åtgärda enkelt avhjälpna hinder.

Med syfte att underlätta bedömningen av om ett hinder är enkelt att avhjälpna har Boverket inom ramen för arbetet med ett annat regeringsuppdrag som inom kort kommer att redovisas till regeringen, utrett om det är möjligt att undanta vissa enkla och mindre kostsamma åtgärder från den ekonomiska bedömning som ska göras i varje enskilt fall. Boverkets har i sin utredning i det uppdraget kommit fram till att det är möjligt att undanta en del hinder men att det av olika skäl inte är lämpligt att göra det. Eftersom en byggsanktionsavgift enbart bör införas för överträdelser som är relativt lätta att konstatera finns det enligt Boverkets uppfattning inte förutsättningar att nu införa en byggsanktionsavgift för att inte åtgärda enkelt avhjälpna hinder.

Påbörja åtgärd innan lov får verkställas eller villkor för påbörjande uppfyllts

Boverket föreslår att det ska införas en byggsanktionsavgift för att påbörja 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 laga kraft,
- villkor i bygglov om att ersättning för gator eller andra allmänna platser betalas eller att säkerhet för ersättningen ställs, och
- förutsättningar för verkställbarhet av lovbeslut.

Boverket föreslår att byggsanktionsavgiften för att påbörja en åtgärd innan den tidpunkt som byggnadsnämnden i ett startbesked har angett att åtgärden får påbörjas ska bestämmas och beräknas på samma sätt som byggsanktionsavgiften för att påbörja innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Närmare om uppdraget

Enligt nuvarande lagstiftning är det inte möjligt att ta ut en byggsanktionsavgift om en åtgärd som byggnadsnämnden beviljat lov och gett startbesked för påbörjas innan vissa villkor har uppfyllts eller innan lovbeslutet får verkställas. Regeringen anser att det framstår som rimligt att en byggsanktionsavgift ska kunna tas ut i också dessa fall och har gett Boverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa en sådan avgift.

Nuvarande regler och rättstillämpning

Verkställbarhet av lovbeslut

Oavsett om beslut om bygglov, rivningslov eller marklov har fått laga kraft eller inte så får de verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar. Att ett lovbeslut inte får verkställas tidigare innebär i praktiken att de åtgärder som lovbeslutet avser inte får påbörjas. Om åtgärderna påbörjas efter att lovet får verkställas men innan beslutet har fått laga kraft sker det på byggherrens egen risk eftersom beslutet kan komma att bli upphävt. Överklagas lovbeslutet och överinstansen beslutar om inhibition får lovbeslutet inte verkställas förrän överklagandet är slutligt prövat. Byggnadsnämnden får dock bestämma att ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det.⁶⁶

I detta sammanhang kan nämnas att det i en utredning som lämnats till regeringen finns förslag om att lov ska få verkställas omedelbart⁶⁷. Boverkets bedömningar utgår dock inte från förslagen i den utredningen utan från nuvarande regler.

Villkor för att påbörja en åtgärd

Ett bygglov, rivningslov eller marklov för en åtgärd får ges med villkor att en detaljplan eller områdesbestämmelser för det område där åtgärden ska genomföras får laga kraft. Lovbeslutet ska i så fall innehålla en upplysning om att åtgärden inte får påbörjas. Sådana villkor är enbart avsedda att tillämpas när det inte finns någon konflikt om planbeslutet.⁶⁸

Ett bygglov får även villkoras med att byggnadsarbeten får påbörjas först när ersättning för gator eller andra allmänna platser betalats av fastighetsägaren eller när säkerhet har ställts för ersättningen.⁶⁹

Boverket har ingen statistik som visar hur vanligt det är att byggnadsnämnderna beslutar om sådana villkor. Men enligt vad deltagarna i Boverkets referensgrupper uppger så talar mycket för att det är ovanligt, speciellt vad gäller villkoret som kan ges kopplat till ersättning för gator eller andra allmänna platser. De kommuner som använt sig av villkor anger att det då handlat om villkor kopplat till om en detaljplan får laga kraft (Se bilaga 5).

Ingripande vid överträdelser

Byggnadsnämnderna kan som sagt inte ta ut byggsanktionsavgift om en åtgärd som omfattas av ett lovbeslut och ett startbesked påbörjas i strid mot sådana villkor som anges ovan eller innan ett lovbeslut får

⁶⁶ 9 kap. 42 a § PBL, 48 § FL och 26 § lag (1996:242) om domstolsärenden samt prop. 2017/18:240 sid 5 ff.

⁶⁷ SOU 2018:86 ”Verkställbarhet av beslut om lov”

⁶⁸ 9 kap. 36 § PBL och prop. 1990/91:146 sid. 52

⁶⁹ 9 kap. 37 § PBL

verkställas. Nämnden får däremot besluta om att förbjuda att arbetet med åtgärden fortsätter och beslutet kan förenas med vite⁷⁰. Eftersom det kan dröja innan en detaljplan eller områdesbestämmelser får laga kraft kan ett sådant förbud fylla en funktion när det gäller villkor i lovbeslut. När det gäller verkställighet av lovbeslut är det däremot i praktiken inte särskilt vanligt att byggnadsnämnderna hinner besluta om sådana förbud.

Startbesked

En åtgärd som kräver lov eller anmälan får inte påbörjas innan byggnadsnämnden med ett startbesked har godkänt att åtgärden får påbörjas⁷¹. För startbesked krävs att byggnadsnämnden bland annat kan anta att åtgärden kommer att uppfylla de krav som gäller enligt PBF eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen⁷².

Att lovbeslutet får verkställas är inte en förutsättning för att byggnadsnämnden ska få ge ett startbesked. Inte heller krävs att villkor enligt 9 kap. 36 och 37 § PBL är uppfyllda för att nämnden ska få ge startbesked. Den nuvarande regleringen innebär alltså att ett startbesked för en åtgärd kan ges innan beslutet om lov för åtgärden får verkställas eller eventuella villkor i lovbeslutet uppfyllts. Startbeskedet innebär därmed i praktiken inte alltid en rätt att påbörja åtgärden. Detta anser många byggnadsnämnder är en onödigt krånglig reglering som det dessutom är svårt att få förståelse för hos byggherrar. Det innebär i sin tur att det finns en inte obetydlig risk att byggherrar som får ett startbesked av misstag påbörjar en åtgärd som egentligen inte ännu får påbörjas.

När det gäller verkställbarhet av lovbeslut så hanterar som framgår av bilaga 5 byggnadsnämnderna detta på olika sätt. Även om det inte är en förutsättning för startbesked så avvaktar en del byggnadsnämnder med att ge startbesked tills lovbeslutet får verkställas. Det innebär att de måste bevaka när varje beslut om lov får verkställas för att veta när de kan ge startbesked och att det därmed finns en risk att de glömmer att ge startbesked. Andra byggnadsnämnder ger startbesked även om lovbeslutet inte får verkställas. Det är inte ett krav att byggnadsnämnden i ett beslut om bygglov eller i ett startbesked ska informera om att åtgärden inte får påbörjas innan beslutet om lov är verkställbart men en hel del byggnadsnämnder lämnar ändå en sådan information i startbeskedet. Villkor enligt 9 kap. 36 - 37 § PBL hanterar byggnadsnämnderna troligtvis på samma sätt.

Förutsättningar för byggsanktionsavgift

Det finns bland landets byggnadsnämnder en rätt omfattande kritik mot den nuvarande bestämmelsen om uppskjuten verkställbarhet av lovbeslut. De anser att den till skillnad mot direkt verkställbarhet försvårar en

⁷⁰ 11 kap. 31 och 37 § PBL

⁷¹ 10 kap. 3 PBL

⁷² 10 kap. 23 § PBL

effektiv hantering av lov och de anser sig inte heller ha resurser att bevaka att bestämmelsen följs. Eftersom byggnadsnämnderna är kritiska mot regleringen av verkställbarhet som sådan är de även kritiska mot att den förstärks genom att införa en byggsanktionsavgift för överträdelser av den.

Oavsett hur befogad och funktionell den nuvarande regeln om verkställbarhet av lovbeslut är och oavsett i vilken omfattning som åtgärder påbörjas innan lovbeslut är verkställbara eller i strid mot villkor i lovbeslut så kan Boverket konstatera att nuvarande möjligheter att ingripa mot överträdelser är otillräckliga och i praktiken inte avhåller byggherrar som fått startbesked från att påbörja åtgärder även om villkor i lovbeslutet inte uppfyllts eller lovbeslutet inte är verkställbart. Eftersom det är förhållandevis lätt att bedöma om en överträdelse har skett anser Boverket därför i likhet med regeringen att det framstår som rimligt att byggsanktionsavgift ska tas ut för sådana överträdelser.

När en byggsanktionsavgift ska införas för åtgärder som påbörjas innan ett lovbeslut är verkställbart eller i strid mot sådana villkor som anges ovan finns det även ett behov att ändra och komplettera de nuvarande bestämmelserna om startbesked och verkställbarhet för att reglera och klargöra byggsanktionsavgiftens koppling till bestämmelserna om verkställbarhet av lovbeslut och villkor i lovbeslut.

Behov av förtydligande av startbesked

Även om byggnadsnämnden genom startbeskedet godkänner att en åtgärd får påbörjas är det som framgår ovan i praktiken inte alltid så att den får påbörjas direkt. Benämningen och innebörden av startbeskedet är i sådana fall otydlig och missvisande. Detta bekräftas också av deltagarna i Boverkets referensgrupper och av de enkätsvar som lämnats av kommuner i den ovan nämnda utredningen av verkställbarhet i beslut om lov⁷³. Om en byggsanktionsavgift ska införas för att påbörja en åtgärd innan lovbeslut får verkställas eller innan sådana villkor som anges ovan har uppfyllts, förutsätter det därför med hänsyn till byggsanktionsavgiftens straffrättsliga karaktär att denna otydlighet undanröjs. Detta kan ske på olika mer eller mindre genomgripande sätt.

Som den nuvarande regleringen är utformad finns det enligt Boverkets uppfattning egentligen anledning att göra en översyn av själva benämningen ”startbesked” och dess innebörd i byggprocessen. Det får dock stora konsekvenser för övriga regler för byggprocessen och kräver utredning som inte är möjlig att genomföra inom ramen för detta uppdrag. Den otydlighet som finns kan dock på ett godtagbart sätt undanröjas genom

⁷³ SOU 2018:86 ”Verkställbarhet av beslut om lov”

mindre genomgripande ändringar av de nuvarande bestämmelserna om startbesked. Detta beskrivs under rubriken ”Boverkets förslag”.

Behov av förtydligande av kopplingen mellan påbörjande och verkställbarhet av lov

Det framgår inte uttryckligen i PBL att en åtgärd inte får påbörjas innan lovbeslutet får verkställas. Om det ska införas en byggsanktionsavgift för att påbörja en åtgärd innan ett lovbeslut får verkställas anser Boverket att det finns ett behov av att detta förtydligas.

Boverkets förslag

När en byggsanktionsavgift ska införas för åtgärder som påbörjas innan ett lovbeslut är verkställbart eller i strid mot sådana villkor som anges ovan finns det, som beskrivits tidigare, ett behov av att ändra och komplettera de nuvarande bestämmelserna om startbesked och verkställbarhet för att reglera och klargöra byggsanktionsavgiftens koppling till bestämmelserna om verkställbarhet av lovbeslut och villkor i lovbeslut.

Förtydligande av startbesked

Som beskrivits tidigare finns det ett behov av att innebörden av ett startbesked förtydligas. Boverket föreslår att det görs genom att det, i de fall åtgärderna inte får påbörjas direkt när byggnadsnämnden har gett ett startbesked, ställs krav på att det i startbeskedet anges vid vilken tidpunkt som de åtgärder som startbeskedet omfattar i praktiken får påbörjas. Om ett lovbeslut för de åtgärder som startbeskedet avser får verkställas vid tidpunkten för startbeskedet och om sådana villkor som anges ovan har uppfyllts föreslår Boverket att startbeskedet även i fortsättningen ska innebära att åtgärderna får påbörjas direkt. Om detta inte är fallet får byggnadsnämnden i stället i startbeskedet godkänna att åtgärderna får påbörjas först vid en senare angiven tidpunkt. En sådan reglering innebär att byggsanktionsavgiften indirekt blir kopplad till förutsättningarna för verkställbarhet och sådana villkor i lovbeslut som anges ovan. Boverket föreslår att en bestämmelse om det införs i nuvarande 10 kap. 24 § PBL.

Ett startbesked med beslut om att åtgärder får påbörjas först vid en senare tidpunkt kan formuleras på olika sätt. Om lovbeslutet är kungjort och byggnadsnämnden kan räkna fram vilket datum som lovbeslutet får verkställas kan byggnadsnämnden ange det datumet i startbeskedet. I många fall beslutar dock byggnadsnämnderna om lov och startbesked samtidigt. Även om byggnadsnämnderna normalt sett kungör beslut om lov skyndsamt så sker det inte alltid samma dag som besluten meddelas. Det kan då vara svårt för byggnadsnämnden att förutse vid vilken tidpunkt som lovbeslutet får verkställas. I sådana fall kan byggnadsnämnden i startbeskedet i stället ange att åtgärderna får påbörjas den dag då lovbeslutet får verkställas. Det är då upp till byggherren att själv räkna ut och bevaka vid vilken tidpunkt som åtgärderna får påbörjas. En annan situation som kan uppstå är att lovbeslutet får verkställas vid tidpunkten för startbeskedet

men att åtgärderna inte får påbörjas på grund av att villkor enligt 9 kap. 36 – 37 § PBL inte har uppfyllts. Då får byggnadsnämnden ange i startbeskedet att åtgärderna får påbörjas vid den senare tidpunkt då villkoret uppfyllts. Även i den situationen är det upp till byggherren att själv räkna ut och bevaka vid vilken tidpunkt som åtgärderna får påbörjas. För att underlätta för byggherren är det alltså viktigt att byggnadsnämnden formulerar sina beslut på ett tydligt sätt.

Förtydligande av kopplingen mellan påbörjande och verkställbarhet av lov
Det framgår inte uttryckligen i PBL att en åtgärd inte får påbörjas innan lovbeslutet får verkställas. För att förtydliga att verkställbarheten av lovbeslut har en koppling till påbörjandet av de åtgärder som lovbeslut avser föreslår Boverket att första stycket i nuvarande 9 kap. 42 a § PBL kompletteras med krav på att beslut om lov ska innehålla en upplysning om att de åtgärder som lovet avser inte får påbörjas innan lovet får verkställas på motsvarande sätt som för villkor enligt 9 kap 36 § PBL.

Byggsanktionsavgift

Boverket föreslår att de nuvarande bestämmelserna om byggsanktionsavgift för att påbörja en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked även ska gälla för åtgärder som påbörjas innan den tidpunkt som nämnden i ett startbesked har angett att åtgärderna får påbörjas med hänsyn till bestämmelserna om verkställbarhet av lovbeslut och villkor i lovbeslut.

De nuvarande bestämmelserna i 9 kap. 6 – 17 § PBF om byggsanktionsavgift för att påbörja en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är dock kopplade till förbudet i 10 kap. 3 § PBL. I de bestämmelserna anges det att en åtgärd inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. För att bestämmelserna om byggsanktionsavgift även ska gälla för påbörjande som sker innan lovbeslut får verkställas eller eventuella villkor i lovbeslut har uppfyllts så måste bestämmelserna förtydligas även i andra avseenden. Boverket föreslår därför att bestämmelserna om byggsanktionsavgift för att trots förbudet att påbörja åtgärder innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked utvidgas så att de även omfattar förbud mot att påbörja åtgärder innan den senare tidpunkt som byggnadsnämnden i startbeskedet angett att de får påbörjas med hänsyn till bestämmelsen om verkställbarhet av lovbeslut och bestämmelserna om villkor i lovbeslut.

Byggsanktionsavgiftens storlek

Boverket har även i uppdrag att föreslå en ändamålsenlig storlek på de byggsanktionsavgifter som Boverket anser att det finns förutsättningar att införa. Enligt Boverkets uppfattning finns det inte skäl att bestämma en byggsanktionsavgift för att påbörja en åtgärd innan den senare tidpunkt som byggnadsnämnden i startbeskedet angett att den får påbörjas till ett annat belopp än vad som gäller för att påbörja en åtgärd utan startbesked.

Boverket föreslår därför att byggsanktionsavgiften för att påbörja en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked även ska gälla om åtgärden påbörjas innan den senare tidpunkt som byggnadsnämnden i startbeskedet angett att åtgärden får påbörjas med hänsyn till bestämmelsen om verkställbarhet av lovbeslut och till bestämmelserna om villkor i lovbeslut.

Övergångsbestämmelser

Boverket föreslår att ändringarna i PBL ska gälla från och med ikraftträdandet utan några särskilda övergångsbestämmelser.

När det gäller ändringarna i PBF föreslår Boverket att de nya bestämmelserna om byggsanktionsavgift ska gälla för överträdelser som sker från och med ikraftträdandet.

Författningsförslag

Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) utfärdad den xxxxx.

*Enligt Riksdagens beslut föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)
dels att 9 kap. 42 a och 43 §§ samt 10 kap. 3 och 24 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 9 kap 33 b § av följande lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

33 b §

Innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov enligt 33 och 33 a §§ går ut ska den plats eller det byggnadsverk som lovet avser återställas.

Bestämmelserna om bygglov, rivningslov, marklov och anmälan i denna lag gäller inte för åtgärder som utförs för att återställa en plats eller ett byggnadsverk enligt första stycket.

Trots första stycket behöver platsen eller byggnadsverket inte återställas om byggnadsnämnden innan tiden för lovet går ut förlänger tiden eller ger bygglov för åtgärden enligt 9 kap. 30–32 a §§.

42 a §

Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts enligt 41 a §, även om det inte har fått laga kraft.

Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts enligt 41 a §, även om det inte har fått laga kraft. *Beslutet ska innehålla en upplysning om att de åtgärder som lovet avser inte får påbörjas innan lovet får verkställas.*

Trots första stycket får byggnadsnämnden bestämma att ett sådant beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. *Lag (2018:674)*.

43 §

Om inte annat följer av 9 eller 33 §§, upphör ett bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

Om inte annat följer av 9 eller 33 och 33 a §§, upphör ett bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

10 kap. Genomförande av bygg-, mark- och rivningsåtgärder

3 §

En åtgärd får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om åtgärden kräver

1. bygglov, marklov eller rivningslov, eller
2. en anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §.

Om byggnadsnämnden har gett ett startbesked för delar av en åtgärd som avses i första stycket får övriga delar av åtgärden inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett startbesked som omfattar de delarna av åtgärden.

24 §

I startbeskedet ska byggnadsnämnden

1. fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna enligt byggherrens förslag och det som kommit fram i det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet, med uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga eller kontrollansvariga,
2. bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna, om sådana villkor behövs,
3. bestämma villkor och ungefärlig tidpunkt för utstakning, om utstakning behövs,
4. bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked, och
5. ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den mån sådana upplysningar behövs.
4. bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om *slutbesked*,
5. ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den mån sådana upplysningar behövs, och
6. ange vid vilken tidpunkt som åtgärderna får påbörjas om de

*enligt 9 kap. 36, 37 och 42 a §§
inte får påbörjas direkt.*

Denna lag träder i kraft den dag månad år.

Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

utfärdad den x x xxxx.

Regeringen föreskriver i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338)

dels att 9 kap. 6–17 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 9 kap. 26–32 §§, och att det närmast före 9 kap. 26 § ska införas två nya rubriker och närmast före var och en av 9 kap. 28, 31 och 32 §§ ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9. kap. Byggsanktionsavgifter

Nybyggnad och tillbyggnad

6 §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan nybyggnad som kräver lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 8 § första stycket 2 a, 3 eller 4 plan- och bygglagen eller kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 2, 9 eller 10 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 9 kap. 36, 37 och 42 a §§ samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan nybyggnad som kräver lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 8 § första stycket 2 a, 3 eller 4 plan- och bygglagen eller kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 2, 9 eller 10 eller en del av en sådan nybyggnad innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked eller innan den tidpunkt som byggnadsnämnden enligt 10 kap. 24 § punkt 6 plan- och bygglagen (2010:900) i ett startbesked har angett att nybyggnaden får påbörjas är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 1,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea,
2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea,
3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 3 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,02 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1-3, 3 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,01 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea.

Förordning (2015:837).

7 §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan tillbyggnad som kräver lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 2 eller 8 § första stycket 2 a, 3, 4 eller 8 plan- och bygglagen eller kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 2, 9, 10, 12 eller 13 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 9 kap. 36, 37 och 42 a §§ samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan tillbyggnad som kräver lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 2 eller 8 § första stycket 2 a, 3, 4 eller 8 plan- och bygglagen eller kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 2, 9, 10, 12 eller 13 eller en del av en sådan tillbyggnad innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked eller innan den tidpunkt som byggnadsnämnden enligt 10 kap. 24 § punkt 6 plan- och bygglagen (2010:900) i ett startbesked har angett att tillbyggnaden får påbörjas är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,08 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,02 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1-3, 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,01 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea.

Om en åtgärd enligt första stycket avser en takkupa, är byggsanktionsavgiften 0,25 prisbasbelopp per takkupa.

Annan ändring av en byggnad än tillbyggnad

8 §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som kräver lov enligt 9

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 9 kap. 36, 37 och 42 a §§ samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en

kap. 2 § första stycket 3 a eller 8 § första stycket 4 plan- och bygglagen eller kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 11 och som innebär ändrad användning innan byggnadsnämnden har gett ett *startbesked är*

byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 a eller 8 § första stycket 4 plan- och bygglagen eller kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 11, *eller en del av en sådan ändring*, och som innebär ändrad användning innan byggnadsnämnden har gett ett *startbesked eller innan den tidpunkt som byggnadsnämnden enligt 10 kap. 24 § punkt 6 plan- och bygglagen (2010:900) i ett startbesked har angett att ändringen får påbörjas är*

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser,
2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,0625 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser,
3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0125 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser, och
4. för en annan byggnad än de som avses i 1-3, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00625 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

9 §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 b eller 8 § första stycket 2 a eller 4 plan- och bygglagen eller kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 14 och som innebär att någon ytterligare bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri inreds innan byggnadsnämnden har gett ett *startbesked är*

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 9 kap. 36, 37 och 42 a §§ samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 b eller 8 § första stycket 2 a eller 4 plan- och bygglagen eller kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 14, *eller en del av en sådan ändring*, och som innebär att någon ytterligare bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri inreds innan byggnadsnämnden har gett ett *startbesked eller innan*

den tidpunkt som byggnadsnämnden enligt 10 kap. 24 § punkt 6 plan- och bygglagen (2010:900) i ett startbesked har angett att ändringen får påbörjas är

1. för varje ytterligare bostad, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser, och

2. för varje ytterligare lokal, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

10 §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 c eller 8 § första stycket 4, 6, 7 eller 9 *plan- och bygglagen och* som avser en byggnads yttre utseende innan byggnadsnämnden har gett ett *startbesked är*

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 9 kap. 36, 37 och 42 a §§ samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 c eller 8 § första stycket 4, 6, 7 eller 9 *plan- och bygglagen, eller en del av en sådan ändring, och som avser en byggnads yttre utseende innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked eller innan den tidpunkt som byggnadsnämnden enligt 10 kap. 24 § punkt 6 plan- och bygglagen (2010:900) i ett startbesked har angett att ändringen får påbörjas är*

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den area som ändringen avser,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,0625 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den area som ändringen avser,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den area som ändringen avser, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1-3, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av den area som ändringen avser.

Om en åtgärd enligt första stycket avser ett fönster eller en dörr, är byggsanktionsavgiften 0,125 prisbasbelopp per fönster eller dörr som berörs.

Om en åtgärd enligt första stycket avser en balkong, altan eller entré, är byggsanktionsavgiften 0,25 prisbasbelopp per balkong, altan eller entré.

11 §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 8 § första stycket 4 plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 3 och som berör de bärande delarna eller påverkar planlösningen innan byggnadsnämnden har gett ett *startbesked* är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 9 kap. 36, 37 och 42 a §§ samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 8 § första stycket 4 plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 3, *eller en del av en sådan ändring*, och som berör de bärande delarna eller påverkar planlösningen innan byggnadsnämnden har gett ett *startbesked* eller innan den tidpunkt som byggnadsnämnden enligt 10 kap. 24 § punkt 6 plan- och bygglagen (2010:900) i ett *startbesked* har angett att *ändringen får påbörjas* är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,0625 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0125 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1-3, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00625 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen.

Andra anläggningar än byggnader

12 §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan-

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 9 kap. 36, 37 och

och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om en annan anläggning än en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 8 § första stycket 3 eller 5 plan- och bygglagen eller 6 kap. 1 § eller anmälan enligt 5 § första stycket 8 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

42 a §§ samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om en annan anläggning än en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 8 § första stycket 3 eller 5 plan- och bygglagen eller 6 kap. 1 § eller anmälan enligt 5 § första stycket 8 eller en del av en sådan åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked eller innan den tidpunkt som byggnadsnämnden enligt 10 kap. 24 § punkt 6 plan- och bygglagen (2010:900) i ett startbesked har angett att åtgärden får påbörjas är

1. 1,5 prisbasbelopp när det gäller en anläggning för en grundvattentäkt,
2. 5 prisbasbelopp när det gäller en kabinbana,
3. 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area när det gäller en nöjespark, en djurpark, en idrottsplats, en skidbacke med lift, en campingplats, en skjutbana, en småbåtshamn, ett friluftsbad, en motorbana eller en golfbana,
4. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area när det gäller ett upplag, en materialgård, en tunnel, ett bergrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats,
5. 5 prisbasbelopp när det gäller en fast cistern eller en annan fast anläggning för farliga produkter eller varor,
6. 2,5 prisbasbelopp när det gäller en radio- eller telemast eller ett torn,
7. 2,5 prisbasbelopp när det gäller ett vindkraftverk,
8. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,01 prisbasbelopp per löpmeter när det gäller en mur eller ett plank, och
9. 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,025 prisbasbelopp av anläggningens area när det gäller en transformatorstation.

Vissa åtgärder i fråga om ett byggnadsverk som kräver lov eller anmälan

13 §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om ett byggnadsverk som kräver lov enligt 9 kap. 8 § första stycket 2 b

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 9 kap. 36, 37 och 42 a §§ samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om ett byggnadsverk som kräver lov

plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 4, 5, 6 eller 7 innan byggnadsnämnden har gett ett *startbesked* är

enligt 9 kap. 8 § första stycket 2 b plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 4, 5, 6 eller 7 *eller en del av en sådan åtgärd* innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked *eller innan den tidpunkt som byggnadsnämnden enligt 10 kap. 24 § punkt 6 plan- och bygglagen (2010:900) i ett startbesked har angett att åtgärden får påbörjas* är

1. 0,25 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en hiss,
2. 0,1 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en eldstad,
3. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,
4. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnads- eller markarea för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,
5. 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet,
6. 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket plan- och bygglagen eller motsvarande äldre föreskrifter, och
7. 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnads- eller markarea för underhåll eller ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde i ett område som utgör en värdefull miljö.

Om åtgärden i första stycket 3-7 inte berör en byggnads- eller markarea är byggsanktionsavgiften

1. 0,05 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,
2. 0,05 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,
3. 0,25 prisbasbelopp för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet,
4. 1 prisbasbelopp för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket plan- och bygglagen eller motsvarande äldre föreskrifter, och

5. 0,25 prisbasbelopp för underhåll eller ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde i ett område som utgör en värdefull miljö.

Skyltar och ljusanordningar

14 §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om en skylt eller en ljusanordning som kräver lov enligt 6 kap. 3, 3 a eller 4 a § innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 9 kap. 36, 37 och 42 a §§ samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om en skylt eller en ljusanordning som kräver lov enligt 6 kap. 3, 3 a eller 4 a § eller en del av en sådan åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked eller innan den tidpunkt som byggnadsnämnden enligt 10 kap. 24 § punkt 6 plan- och bygglagen (2010:900) i ett startbesked har angett att åtgärden får påbörjas är

1. för en skylt, 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,025 prisbasbelopp per kvadratmeter av skyltens area, och
2. för en ljusanordning, 0,0625 prisbasbelopp.

Rivning

15 §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 10 § plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap 5 § första stycket 1 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 9 kap. 36 och 42 a §§ samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 10 § plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap 5 § första stycket 1 eller en del av en sådan rivning innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked eller innan den tidpunkt som byggnadsnämnden enligt 10 kap. 24 § punkt 6 plan- och bygglagen (2010:900) i ett startbesked har angett att rivningen får påbörjas är

1. när det gäller ett en- eller tvåbostadshus, 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea,

2. när det gäller en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,17 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea,

3. när det gäller ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,008 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea, och

4. när det gäller en annan byggnad än de som avses i 1-3, 2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea.

Om en rivning avser en sådan byggnad som enligt 9 kap. 34 § 2 plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

16 §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en del av en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 10 § plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 1 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 9 kap. 36 och 42 a §§ samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en del av en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 10 § plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 1 eller en del av en sådan rivning innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked eller innan den tidpunkt som byggnadsnämnden enligt 10 kap. 24 § punkt 6 plan- och bygglagen (2010:900) i ett startbesked har angett att rivningen får påbörjas är

1. när det gäller ett en- eller tvåbostadshus, 0,4 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea,

2. när det gäller en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,07 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea,

3. när det gäller ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,8 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,008 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea, och

4. när det gäller en annan byggnad än de som avses i 1-3, 0,8 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea.

Om en rivning avser en del av en sådan byggnad som enligt 9 kap. 34 § 2 plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

Markåtgärd

17 §

Byggsanktionsavgiften för att trots *förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900)* påbörja en sådan markåtgärd som kräver lov enligt 9 kap. 11, 12 eller 13 § plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 9 kap. 36 och 42 a §§ samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan markåtgärd som kräver lov enligt 9 kap. 11, 12 eller 13 § plan- och bygglagen eller en del av en sådan markåtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked eller innan den tidpunkt som byggnadsnämnden enligt 10 kap. 24 § punkt 6 plan- och bygglagen (2010:900) i ett startbesked har angett att markåtgärden får påbörjas är

1. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för schaktning eller fyllning inom en tomt,

2. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för schaktning eller fyllning inom en allmän plats,

3. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för schaktning eller fyllning i ett område utanför detaljplan,

4. 0,25 prisbasbelopp per träd för trädfällning,

5. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för skogsplantering, och

6. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.

Tidsbegränsade bygglov

Nybyggnad och tillbyggnad

26 §

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en nybyggnad 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea.

27 §

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en tillbyggnad 0,3 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea.

Annan ändring av en byggnad än tillbyggnad

28 §

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en ändring av en byggnad som innebär ändrad användning 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

29 §

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en ändring av en byggnad som innebär att någon

*ytterligare bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri inre-
des 0,125 prisbasbelopp med ett
tillägg av 0,0025 prisbasbelopp
per kvadratmeter av den sankt-
ionsarea som ändringen avser.*

30 §

*Byggsanktionsavgiften för att
trots kravet i 9 kap. 33 b § plan-
och bygglagen inte återställa en
plats eller ett byggnadsverk innan
tiden för ett tidsbegränsat bygglov
har gått ut är för en ändring av en
byggnad som avser byggnadens
yttre utseende 0,125 prisbas-
belopp med ett tillägg av 0,0005
prisbasbelopp per kvadratmeter
av den sanktionsarea som änd-
ringen avser.*

*Om en åtgärd enligt första stycket
avser ett fönster eller en dörr, är
byggsanktionsavgiften 0,0625
prisbasbelopp per fönster eller
dörr som berörs.*

*Om en åtgärd enligt första stycket
avser en balkong, altan eller en-
tré, är byggsanktionsavgiften
0,125 prisbasbelopp per balkong,
altan eller entré.*

Andra anläggningar än byggnader

31 §

*Byggsanktionsavgiften för att
trots kravet i 9 kap. 33 b § plan-
och bygglagen inte återställa en
plats eller ett byggnadsverk innan
tiden för ett tidsbegränsat bygglov
har gått ut är för en annan an-
läggning än en byggnad*

*1. 0,75 prisbasbelopp när det
gäller en anläggning för en
grundvattentäkt,*

*2. 2,5 prisbasbelopp när det
gäller en kabinbana,*

3. 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area när det gäller en nöjespark, en djurpark, en idrottsplats, en skidbacke med lift, en campingplats, en skjutbana, en småbåtshamn, ett friluftsbad, en motorbana eller en golfbana,

4. 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area när det gäller ett upplag, en materialgård, en tunnel, ett berg-rum, en parkeringsplats eller en begravningsplats,

5. 2,5 prisbasbelopp när det gäller en fast cistern eller en annan fast anläggning för farliga produkter eller varor,

6. 1,25 prisbasbelopp när det gäller en radio- eller telemast eller ett torn,

7. 1,25 prisbasbelopp när det gäller ett vindkraftverk,

8. 0,0125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per löpmeter när det gäller en mur eller ett plank, och

9. 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0125 prisbasbelopp av anläggningens area när det gäller en transformatorstation.

Skyltar och ljusanordningar

32 §

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en skylt 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0125 prisbasbelopp per kvadratmeter av skyltens area,

*och för en ljustavordning 0,03
prisbasbelopp.*

1. Denna förordning träder i kraft den dag månad år.

*2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överträdelser som har ägt rum
före den dag månad år (datum för ikraftträdande).*

Författningskommentarer

Plan- och bygglagen (2010:900)

9 kap. 33 b §

Paragrafen är ny.

I paragrafens första stycke förtydligas att den plats eller det byggnadsverk som ett tidsbegränsat bygglov avser ska återställas innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut. Att återställning ska ske är inte något nytt krav utan anses ingå som en underförstådd och naturlig del av ett tidsbegränsat bygglov. Eftersom det nu införs en byggsanktionsavgift för att inte återställa i rätt tid bör detta krav av tydlighetsskäl anges uttryckligen i PBL för att undvika tillämpningsproblem.

I paragrafens andra stycke anges att det inte krävs lov eller anmälan för åtgärder som utförs för att återställa en plats eller ett byggnadsverk som omfattas av ett tidsbegränsat bygglov. Detta är ett förtydligande av vad som de flesta anser gäller redan idag. Regleringen innebär att det till exempel inte krävs rivningslov eller anmälan för att riva en byggnad som uppförts med stöd av ett tidsbegränsat bygglov. Den innebär även att det inte krävs bygglov eller anmälan för att återgå till den tidigare användningen av en byggnad om den nuvarande användningen tillkommit med stöd av ett tidsbegränsat bygglov. Att det inte krävs lov eller startbesked för att påbörja en återställningsåtgärd underlättar också för ägare att genomföra en återställning inom rätt tid. Det behov som kan finnas att få insyn i hur en återställning sker bör rimligen kunna hanteras i samband med att byggnadsnämnden ger startbesked för att påbörja de åtgärder som det tidsbegränsade bygglovet avser.

I paragrafens tredje stycke anges att en plats eller ett byggnadsverk som omfattas av ett tidsbegränsat bygglov inte behöver återställas om byggnadsnämnden innan tiden för lovet går ut förlänger tiden eller ger ett permanent bygglov för åtgärden. Bestämmelsen införs för att undvika att byggsanktionsavgift och andra ingripanden aktualiseras i dessa situationer.

9 kap. 42 a §

I paragrafen anges att beslut om lov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

Paragrafen ändras på så sätt att det görs ett tillägg i första stycket där det anges att beslutet ska innehålla en upplysning om att de åtgärder som lovet avser inte får påbörjas innan lovet får verkställas. Syftet med ändringen är att förtydliga att det med ”verkställa” i praktiken avses att de åtgärder som lovet avser får påbörjas. Genom den ändringen och den

föreslagna ändringen av 10 kap. 24 § PBL blir det tydligare än idag när åtgärder i praktiken får påbörjas. Det blir också möjligt att utforma en bestämmelse i PBF om att byggsanktionsavgift ska tas ut om åtgärder som omfattas av ett lovbeslut påbörjas innan lovbeslutet får verkställas.

9 kap. 43 §

I paragrafen anges när lovbeslut upphör att gälla.

Paragrafen ändras på så sätt att hänvisningen till tidsbegränsade bygglov enligt 9 kap. 33 § PBL utökas till att även omfatta tidsbegränsade bygglov enligt 9 kap. 33 a § PBL. Ändringen sker för att rätta till en ofullständig hänvisning.

10 kap. 3 §

I paragrafen anges att åtgärder som kräver lov eller en anmälan inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Paragrafen ändras på så sätt att det införs ett nytt andra stycke som anger vad som gäller om byggnadsnämnden har gett ett startbesked för delar av en åtgärd som avses i första stycket. Ändringen innebär att om byggnadsnämnden ger ett startbesked för delar av en åtgärd som avses i första stycket så får inte övriga delar av åtgärden påbörjas innan byggnadsnämnden har gett startbesked som omfattar de åtgärderna. Ändringen är föranledd av att rättspraxis utvecklats i en oönskad riktning när det gäller möjligheten att ta ut byggsanktionsavgift för att påbörja delar av en åtgärd. Genom denna ändring och en ändring av reglerna om byggsanktionsavgift i PBF åtgärdas denna brist i lagstiftningen.

10 kap. 24 §

I paragrafen anges vad byggnadsnämnden ska fastställa, bestämma och ge upplysningar om i startbeskedet.

Paragrafen ändras på så sätt att det införs en ny punkt där det anges att byggnadsnämnden i startbeskedet ska ange vid vilken tidpunkt som åtgärderna får påbörjas om de enligt 9 kap. 36, 37 och 42 a § inte får påbörjas direkt. Ändringen sker för att förtydliga att ett startbesked inte alltid innebär en rätt att påbörja åtgärderna omedelbart och för att det i de föreslagna nya bestämmelserna om byggsanktionsavgift i PBF tydligt ska framgå att en sådan avgift tas ut för påbörjande som sker innan den tidpunkt som anges i bestämmelsen.

Tidpunkten när en åtgärd får påbörjas kan anges på olika sätt. Den kan anges genom ett exakt datum eller genom att hänvisa till att åtgärden får påbörjas den dag då lovet får verkställas eller den dag då detaljplanen får laga kraft.

Övergångsbestämmelser

Ändringarna i PBL ska gälla från och med ikraftträdandet utan några särskilda övergångsbestämmelser.

Plan- och byggförordningen (2011:338)

9 kap. 6 – 17 §§

I paragraferna anges med vilka belopp som byggnadsnämnden ska ta ut byggsanktionsavgift för olika åtgärder om de trots förbudet i 10 kap. 3 § PBL påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Paragraferna ändras på så sätt att de även omfattar dels påbörjande av åtgärder innan den tidpunkt som byggnadsnämnden i ett startbesked har angett att de får påbörjas med anledning av förutsättningar för verkställbarhet av lovbeslut eller villkor i lovbeslut, dels påbörjande av delar av en åtgärd innan byggnadsnämnden gett ett startbesked som uttryckligen omfattar dem.

Genom dessa ändringar och de ändringar som sker i 10 kap. 3 och 24 §§ PBL införs och förtydligas att byggnadsnämnden ska ta ut byggsanktionsavgift vid sådana överträdelser.

9 kap. 26 – 32 §

Paragraferna är nya. I paragraferna anges med vilka belopp som byggnadsnämnden ska ta ut byggsanktionsavgift om en plats eller ett byggnadsverk inte återställs innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut. I paragraferna regleras detta beroende på vilken typ av åtgärd som bygglovet avser.

Övergångsbestämmelser

Ändringarna ska gälla för överträdelser som sker från och med ikraftträdandet. Det innebär att byggsanktionsavgift även kan tas ut för överträdelser av tidsbegränsade bygglov som har beslutats innan de nya bestämmelserna träder i kraft.

Konsekvensbeskrivning

Inledning

I detta avsnitt redovisas konsekvenser av Boverkets förslag om byggsanktionsavgift för att påbörja en del av en åtgärd utan startbesked, inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut och påbörja en åtgärd innan lovbeslut får verkställas eller innan vissa villkor i lovbeslut har uppfyllts.

Bakgrunden till förslagen, arbetsmetod, samråd och avgränsningar framgår i det inledande avsnittet i rapporten.

I utredningen har konsekvenserna av att införa eller inte införa byggsanktionsavgifter för ytterligare överträdelser utgjort en naturlig del av bedömningsunderlaget. Eftersom uppdraget är att utreda om det finns förutsättningar att införa sådana avgifter har utrymmet för andra lösningar varit mycket begränsat och konsekvensutredningen avgränsas därför till konsekvenser som följer av förslagen.

Problembeskrivning och allmänna förutsättningar

Beskrivning av problemet och vad Boverket vill uppnå

Byggnadsnämnderna har enligt nuvarande lagstiftning inte tillräckligt effektiva möjligheter att ingripa mot och förebygga de överträdelser som uppdraget avser. Genom Boverkets förslag om byggsanktionsavgift förbättras deras möjligheter att på ett tidsmässigt effektivare sätt ingripa mot tre av överträdelserna. Förslagen kan även bidra till att minska antalet överträdelser genom den förebyggande signal som risken att behöva betala en byggsanktionsavgift sänder.

Beskrivning av nollalternativen och effekter om reglering inte kommer till stånd

Påbörja delar av en åtgärd

Om det inte blir möjligt att ta ut byggsanktionsavgift kan byggnadsnämndernas vilja att ge delstartbesked minska. Det kan i sin tur leda till att projektering och byggande inte kan genomföras på ett effektivt sätt. En utebliven möjlighet att ta ut byggsanktionsavgift kan också leda till att antalet överträdelser ökar och att framtida överträdelser inte förebyggs i tillräcklig utsträckning.

Inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut

Om det inte blir möjligt att ta ut byggsanktionsavgift kan byggnadsnämndernas vilja att ge tidsbegränsade bygglov minska. Det kan i sin tur leda till att tidsbegränsade behov inte kan tillgodoses i önskad utsträckning.

Det finns också en risk att överträdelser sker i fortsatt förhållandevis stor omfattning och inte förebyggs i tillräcklig utsträckning.

Påbörja åtgärd innan villkor i lovbeslut har uppfyllts

Om det inte blir möjligt att ta ut byggsanktionsavgift kan byggnadsnämndernas vilja att ge bygglov med villkor minska. Det kan i sin tur leda till att beslut om bygglov och påbörjande av byggprojekt kommer att ske senare än idag. En utebliven möjlighet att ta ut byggsanktionsavgift kan också leda till att det blir svårare att effektivt förebygga och komma till rätta med överträdelser.

Påbörja åtgärd innan lovbeslut får verkställas

Om det inte blir möjligt att ta ut byggsanktionsavgift kan antalet överträdelser förväntas fortsätta ske i samma omfattning och det kan även i fortsättningen bli svårt att få gehör för förbudet att verkställa ett lovbeslut direkt.

Alternativa regleringar

Eftersom uppdraget är att utreda om det finns förutsättningar att införa byggsanktionsavgift har de alternativa regleringar som Boverket bedömt vara möjliga begränsat sig till olika lagtekniska lösningar inom ramen för PBL och PBF. Boverket bedömer att den reglering som föreslås är den som är bäst avvägd och leder till att de problem som finns tas om hand effektivast.

Regleringens överensstämmelse med EU-rätten

Förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. De bedöms inte heller ha några konsekvenser för den fria handeln med varor och tjänster eller strida mot Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

Tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Ändringarna i PBF föreslås gälla för överträdelser som sker från och med ikraftträdandet. Det innebär att byggsanktionsavgift även kan tas ut för överträdelser av beslut som har meddelats innan de nya bestämmelserna träder i kraft.

Boverket bedömer att förslagen om de genomförs kommer att leda till begränsade informationsinsatser inom ramen för Boverkets kunskapsbank.

Konsekvenser

Förslaget berör huvudsakligen staten, byggherrar/ägare och kommuner.

Byggherrar och ägare

Enligt svaren på Boverkets plan- och byggenkät fick landets byggnadsnämnder under 2019 in cirka 102 000 ansökningar av bygglov,

rivningslov och marklov, inklusive tidsbegränsade bygglov. Av dessa beviljades cirka 84 000 lov. Antalet anmälningar som inkom till byggnadsnämnderna under 2019 var ungefär 34 000. Under 2019 gav byggnadsnämnderna totalt cirka 90 000 startbesked i ärenden om lov eller anmälan.

Det är i första hand de byggherrar som utför åtgärder som kräver lov eller anmälan som kan komma att beröras av förslagen. Men även ägare av byggnadsverk som kräver lov eller anmälan att uppföra eller ändra och ägare till fastigheter som innehåller sådana byggnadsverk kan komma att beröras. I praktiken är det dock enbart de byggherrar och ägare som begär överträdelse som berörs av förslagen. Den som kan komma att få betala en byggsanktionsavgift är den som när överträdelsen begicks var ägare till den fastighet eller det byggnadsverk som överträdelsen avser, den som begick överträdelsen eller den som har fått en fördel av överträdelsen⁷⁴. I de allra flesta fall innebär det att det är byggherrar eller ägare som ska betala byggsanktionsavgift. Det handlar om företag, privatpersoner, bostadsrättsföreningar eller liknande. Boverket har dock ingen statistik över antalet överträdelse som förslagen avser. Det går därför inte att ange hur många byggherrar och ägare som berörs av förslagen.

Påbörja delar av en åtgärd

Förslaget innebär att det blir tydligt att byggnadsnämnderna kan ge delstartbesked och att byggsanktionsavgift utgår för att påbörja delar av en åtgärd som inte omfattas av ett startbesked för alla åtgärder eller ett delstartbesked för de delar av en åtgärd som påbörjats. Byggherrar som inte påbörjar en del av en åtgärd för tidigt drabbas dock inte av några negativa konsekvenser med anledning av förslaget.

Boverket har ingen statistik över hur många delstartbesked som byggnadsnämnderna ger. Delstartbesked förekommer dock i långt ifrån alla ärenden. Enligt vad Boverket känner till förekommer det främst vid större åtgärder som exempelvis nybyggnad av flerbostadshus eller liknande. I vissa fall ges även delstartbesked vid nybyggnad av enbostadshus och vid större ombyggnader. Delstartbesked ges dock nästan aldrig för mindre åtgärder som exempelvis mindre tillbyggnader av enbostadshus, nybyggnad av komplementbyggnader och liknande, dvs. den typ av ärenden som utgör en stor del av byggnadsnämndernas ärendemängd. Delstartbesked är inte heller annat än i enstaka fall aktuellt vid marklov, rivningslov eller i anmälningsärenden. Denna bild bekräftas av deltagarna i Boverkets referensgrupper (se bilaga 5).

Av de lovbeslut som meddelades under 2019 var cirka 79 000 beslut om bygglov. Boverket har ingen statistik över hur många av dessa som avsåg nybyggnad av större byggnader, som är den vanligaste ärendetypen där

⁷⁴ 11 kap. 57 § PBL

startbesked för delar av en åtgärd ges. Enligt svaren på Boverkets plan- och byggenkät beviljades dock under 2019 cirka 1 200 bygglov för nybyggnad av flerbostadshus. Boverket uppskattar därför att det sannolikt ges några tusen delstartbesked varje år. Denna uppskattning är dock något osäker eftersom det saknas ett tillfredställande statistiskt underlag. För att beröras av förslaget krävs dock att byggherrar eller ägare gör överträdelser. Det innebär att det i praktiken är betydligt färre byggherrar eller ägare som faktiskt kommer att beröras av den föreslagna regleringen.

Inte återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut

Det blir viktigare att återställa innan tiden för tidsbegränsade bygglov har gått ut eftersom man i annat fall, till skillnad mot vad som gäller idag, måste betala en byggsanktionsavgift. Byggherrar och ägare som återställer inom rätt tid drabbas dock inte av några negativa konsekvenser med anledning av förslaget.

Enligt svaren på Boverkets plan- och byggenkät beviljades under 2019 cirka 3 500 ansökningar om tidsbegränsat bygglov. För att beröras av den föreslagna regleringen om byggsanktionsavgift krävs dock att ett tidsbegränsat bygglov överskrids på så sätt att platsen eller byggnaden inte återställs innan tiden för det tidsbegränsade bygglovet har löpt ut. Boverket har ingen statistik över hur många åtgärder som utförts med stöd av tidsbegränsade bygglov som inte har återställts innan tiden för lovet har löpt ut. Av det skälet kan Boverket inte göra någon uppskattning av hur många av de som fått ett tidsbegränsat bygglov beviljat som faktiskt kommer att beröras av förslaget.

Påbörja åtgärd innan vissa villkor i lovbeslut har uppfyllts

Det blir viktigare att inte påbörja åtgärder innan aktuella villkor i lovbeslut har uppfyllts eftersom man i annat fall, till skillnad mot vad som gäller idag, måste betala en byggsanktionsavgift. Byggherrar och ägare som inte påbörjar för tidigt drabbas dock inte av några negativa konsekvenser med anledning av förslagen.

Boverket har ingen statistik som visar hur vanligt det är att byggnadsnämnderna beslutar om sådana villkor men mycket talar för att det är ovanligt. Boverket uppskattar därför att det i praktiken endast är ett fåtal byggherrar och ägare som kommer att beröras av förslaget.

Påbörja åtgärd innan lovbeslut får verkställas

Det blir viktigare att inte påbörja åtgärder innan bygglovsbeslut får verkställas eftersom man i annat fall, till skillnad mot vad som gäller idag, måste betala en byggsanktionsavgift. Byggherrar och ägare som inte påbörjar för tidigt drabbas inte av några negativa konsekvenser med anledning av förslaget.

Alla byggherrar som fått ett lov beviljat kan beröras av den föreslagna regleringen. Enligt svaren på Boverkets plan- och byggenkät beviljades under 2019 cirka 84 000 ansökningar om lov. För att beröras av den föreslagna regleringen krävs dock att åtgärder påbörjas innan lovbeslut får verkställas. Boverket har dock ingen statistik över hur många som påbörjar en åtgärd innan lovbeslutet får verkställas. Enligt vad Boverket känner till har bestämmelsen om verkställbarhet framför allt betydelse för lov som avser mindre projekt. Detta eftersom det i större projekt av olika skäl ofta kan dröja fyra veckor eller mer mellan det att lovet kungjorts till dess att det ges ett startbesked.

Enligt nuvarande reglering finns det inget krav på att byggnadsnämnden ska upplysa byggherren om att lovet inte får verkställas förrän fyra veckor efter kungörelsen och att åtgärden inte får påbörjas innan dess. Enligt Boverkets förslag ska byggnadsnämnden, i de fall lovet ännu inte är verkställbart, i startbeskedet ange att åtgärden får påbörjas först vid en senare tidpunkt. Detta kommer att göra det tydligare för byggherrar och ägare vad som gäller och enligt Boverkets uppfattning leda till att färre byggherrar jämfört med idag påbörjar en åtgärd innan lovbeslutet får verkställas.

Administrativa kostnader

Förslagen innebär inte några nya krav på byggherrar eller ägare utan endast att det införs en ytterligare möjlighet för byggnadsnämnden att ingripa mot överträdelser av krav som redan finns. Det krävs till exempel inte att byggherrar behöver upprätta några ytterligare handlingar. Boverket bedömer därför att förslagen inte leder till några administrativa kostnader för de byggherrar och ägare som berörs.

Andra konsekvenser

En naturlig följd av förslagen är att ökade kostnader kan uppkomma för byggherrar och ägare genom att de får betala byggsanktionsavgift om rättelse inte sker innan frågan om byggsanktionsavgift tas upp till överläggning vid ett sammanträde med byggnadsnämnden. Samtidigt kan byggherrar och ägares kostnader för vite komma att minska. Men detta är inte säkert eftersom ett ärende om byggsanktionsavgift kan handläggas parallellt med ett ärende om föreläggande med vite och det i vissa fall kan leda till att ägare får betala både att byggsanktionsavgift och vite.

Även om byggnadsnämnden samtidigt med att ta ut en byggsanktionsavgift kan ingripa med ett föreläggande med vite leder förslagen till ett mer enhetligt system över hela landet. Detta eftersom byggsanktionsavgifter differentieras och preciseras i förordning och att överträdelser, oavsett i landet de sker, därmed leder till samma påföljd.

Om förslagen leder till att regler följs i större utsträckning så bidrar det till att förbättra konkurrensförhållandena mellan företag när de agerar

som byggherrar eller ägare. Boverket bedömer att förslagen inte kommer att ha någon nämnvärd påverkan på företagens byggkostnader, investeringsbehov och intäkter.

Kommuner

Förslagen innebär att byggnadsnämnderna får nya och effektivare möjligheter att ingripa mot överträdelser av befintliga bestämmelser. Det är alltså inte fråga om att utöka byggnadsnämndernas tillsynsansvar till att omfatta nya överträdelser och Boverket bedömer därför att förslagen inte kommer att påverka kommunernas ärendemängd i någon större omfattning. Däremot kan de komma att påverka kommunernas sätt att arbeta med tillsyn.

Som framgår i det inledande avsnittet om byggsanktionsavgifter så är det normalt sett administrativt sett enklare att handlägga ett ärende om byggsanktionsavgift än ett ärende om föreläggande med vite. Det kan dock uppkomma ett behov av att uppdatera mallar för beslut med mera.

Förslagen innebär också att kommunerna kan förväntas få ett tillskott av medel i och med att de byggsanktionsavgifter som tas ut tillfaller dem. Det är dock svårt att ange eller uppskatta hur stora dessa tillskott kommer att bli.

Boverket bedömer att förslagen inte har någon påverkan på det kommunala självstyret.

Kommuner som byggherre

När kommuner agerar som byggherre påverkas de på samma sätt som andra fastighetsägare, exempelvis företag och bostadsrättsföreningar. Förslagen påverkar även kommunen som ägare till byggnader eller fastigheter på samma sätt som övriga byggherrar och ägare. Det kan till exempel vara om kommunen bedriver förskole- eller skolverksamhet i lokaler med tidsbegränsat bygglov.

Staten

Domstolar

Domstolarna kan i vart fall inledningsvis få fler överklaganden av beslut om byggsanktionsavgift. Men på sikt kan förslagen leda till färre överklaganden eftersom rättelse kan förväntas ske i något större utsträckning än vad som är fallet idag. Även om byggnadsnämnden samtidigt med att ta ut en byggsanktionsavgift kan ingripa med ett föreläggande med vite, kan förslagen innebära att domstolarna får färre ansökningar om utdömande av vite. Sammantaget bedömer Boverket att förslagen inte medför några större konsekvenser för domstolarna.

Boverket

Boverket har ett informations- och tillsynsvägledningsansvar för reglerna i plan- och bygglagstiftningen. Den vägledning som finns på Boverkets kunskapsbank behöver kompletteras och den digitala beräkningsguiden för byggsanktionsavgifter behöver uppdateras. Sammantaget bedömer Boverket att konsekvenserna av förslagen blir marginella för Boverket.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har ett tillsynsvägledningsansvar för reglerna i plan- och bygglagstiftningen och prövar överklaganden om byggsanktionsavgift som första instans. Länsstyrelserna kan i vart fall inledningsvis få fler överklaganden av beslut om byggsanktionsavgift. Men på sikt kan förslagen leda till färre överklaganden eftersom rättelse kan förväntas ske i något större utsträckning än vad som är fallet idag. Sammantaget bedömer Boverket att förslagen inte medför några större konsekvenser för länsstyrelserna.

Staten som byggherre och ägare

Staten som byggherre och ägare påverkas på samma sätt som andra byggherrar och ägare av byggnadsverk och fastigheter.

Övriga konsekvenser

Eftersom möjligheterna att komma till rätta med överträdelser förbättras och att negativa konsekvenser för omgivningen därigenom begränsas bedömer Boverket att förslagen i viss utsträckning kan leda till ett ökat förtroende för reglerna i plan- och bygglagstiftningen hos allmänheten och de som tillämpar lagstiftningen.

Förslaget om byggsanktionsavgift för att påbörja åtgärder innan lov får verkställas kan i viss utsträckning förebygga överträdelser och därigenom minska risken för att natur-, kultur- och arkitektoniska värden kan komma att förstöras.

Boverket bedömer att förslagen inte får några nämnvärda konsekvenser för hälsa, barn, jämställdhet, tillgänglighet, sociala förhållanden, digitaliseringsmöjligheter eller samhällsekonomin.

Bilaga 1 Byggnadsnämndernas tillsyn

Byggnadsnämndens tillsynsansvar

Byggnadsnämnden har tillsyn över att byggherren fullgör sina skyldigheter enligt PBL och dess föreskrifter. Utöver detta ingår det i byggnadsnämndens ansvar att ha tillsyn över att ägare tar sitt ansvar att underhålla sina byggnader med mera och att funktionskontrollanter och kontrollansvariga sköter sina uppgifter.⁷⁵

Byggnadsnämndens tillsyn omfattar i huvudsak de formella bestämmelserna i lovprocessen, byggprocessen och bruksskedet samt de materiella bestämmelserna i PBL. I byggnadsnämndens tillsyn ingår också att bevaka att de tekniska egenskaper som det ställdes krav på när ett byggnadsverk uppfördes i huvudsak bevaras under byggnadsverkets livslängd⁷⁶.

Med formella bestämmelser menas till exempel att en åtgärd inte får påbörjas utan startbesked, att lämna in utlåtande inför slutsamråd och att utföra obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystem. Med materiella bestämmelser menas krav som ställs på åtgärden som sådan till exempel utformningskrav, tekniska egenskapskrav, underhållskrav och krav på undanröjande av enkelt avhjälpna hinder.

Det som gäller för tillsyn av byggnadsverk ska tillämpas också i fråga om skyltar och ljusanordningar⁷⁷.

Byggnadsnämnden ska besluta om byggsanktionsavgift för vissa överträdelser. De har också möjlighet att använda sig av olika förelägganden och förbud för att åstadkomma rättelse, utförande av en åtgärd eller för att stoppa fortsatt arbete, åtgärd eller användning. Förelägganden och förbud kan i de flesta fall förenas med verkställighetsmedel, till exempel vite och handräckning.⁷⁸

Vad innebär byggnadsnämndens tillsynsansvar

Byggnadsnämnden är skyldig att pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt lag, förordning, föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen.⁷⁹

⁷⁵ 11 kap. 3 § PBL och 8 kap. 2 § PBF

⁷⁶ 8 kap. 5 § PBL

⁷⁷ 11 kap. 6 § PBL

⁷⁸ 11 kap. PBL

⁷⁹ 11 kap. 5 § PBL

När det finns anledning att anta att det skett en avvikelse måste byggnadsnämnden alltså pröva om det finns skäl att ingripa. Byggnadsnämnden har inte någon laglig möjlighet att avstå från en sådan prövning. Det gäller oavsett om frågan kommit upp på grund av en anmälan eller om byggnadsnämnden själv uppmärksammat att någon eventuellt inte har följt gällande bestämmelser, domar eller beslut.

Avvikelser från bestämmelser, föreskrifter, domar och andra beslut gäller inte enbart den situationen att någon genom en aktiv åtgärd åsidosätter en föreskrift eller ett beslut utan också att någon genom passivitet underlåter att vidta en åtgärd som föreskrivs. Byggnadsnämndens skyldighet att ta upp en tillsynsfråga till prövning omfattar inte bara åtgärder som kräver bygglov utan alla åtgärder inom plan- och bygglagstiftningens tillämpningsområde. Tillsynen omfattar exempelvis även att bygglovsfria och bygglovsbefriade åtgärder uppfyller lagens krav och bestämmelser i bindande planer om inte annat anges.

Tillsynsbegreppet och gränsdragningar

Jämfört med ÄPBL har tillsynen förtydligats något och begränsats till att vara en ren efterhandsgranskning. Begreppet tillsyn bör enligt regeringen främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Tillsyn kan vid behov leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

I PBL och PBF används begreppet tillsyn efter viss anpassning med denna betydelse. I PBF definieras begreppet tillsyn till att avse bland annat tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.⁸⁰

Syftet med tillsyn

Varför är det viktigt att byggnadsnämnderna utövar tillsyn och ingriper när det finns anledning att göra det? Ett uppenbart svar på den frågan är att de ska göra det eftersom de har till uppgift och ansvar att göra det och det inte är något som byggnadsnämnden kan välja bort. Om byggnadsnämnden inte sköter den uppgiften kan det ytterst bli fråga om straffansvar för tjänstefel och skadeståndsansvar på grund av vårdslös myndighetsutövning.

Det finns dock även andra motiv till varför byggnadsnämnderna ska arbeta med tillsyn. Ytterst är det en demokratifråga. Alla regler ska tillämpas på samma sätt i hela landet inom ramen för det större eller mindre bedömningsutrymme som finns i de olika reglerna. Avsteg och undantag ska endast kunna ske om reglerna tillåter det. En sådan tillämpning är

⁸⁰ 1 kap. 6 § PBF

rättssäker, rättvis och enhetlig och byggnadsnämnden kan genom ett effektivt tillsynsarbete bidra till detta.

Ytterligare ett skäl för att bedriva aktiv tillsyn är givetvis att den byggda miljön ska vara säker, hälsosam och tillgänglig. Flera undersökningar visar att det finns stora problem i den byggda miljön. Bland annat har en stor andel av byggnaderna i landet problem med fukt, mögel och dålig ventilation, vilket leder till allergier och andra fysiska och psykiska problem bland de boende. Det har också skett flera olyckor som orsakats av brister i byggnaders konstruktion, till exempel takras.

En stor andel av de enkelt avhjälpna hinder för tillgänglighet och användbarhet som finns i publika lokaler och på allmänna platser har inte åtgärdats och många hissar besiktigas inte. Detta är bara några exempel på de problem som finns. Det är visserligen byggherrar och ägare av byggnadsverk som har ansvaret för att åtgärda problemen men samhället ska utöva tillsyn över att de tar sitt ansvar. Det är viktigt att det finns en fungerande tillsyn som tar tag i problemen och ingriper när det finns anledning att göra det. Ett aktivt tillsynsarbete ger en tydlig signal att det finns en betydande risk att avsteg från beslut och bestämmelser upptäcks.

Byggnadsnämndens tillsyn bidrar i bästa fall till att de hus som byggs och brukas blir säkra, funktionella och friska. Det leder i sin tur till färre olyckor och sjukdomsfall på grund av exempelvis husras och sjuka hus.

Tillsyn viktigare i nuvarande plan- och bygglagen

Ett av de grundläggande syftena med byggprocessen i PBL är att åstadkomma en effektiv, enhetlig och rättssäker tillämpning av plan- och bygglagstiftningen. Tillsyn är ett viktigt verktyg för att uppnå detta. I förarbetena till de lagändringar som gjordes den 2 maj 2011 angavs att tillsynsarbetet behövde stärkas. Som ett led i den strävan har tillsynsansvaret och ingripandemöjligheterna i plan- och bygglagstiftningen förstärkts och förtydligats jämfört med ÄPBL.

Tillsyn är inget valfritt arbete

Tillsyn är en uppgift som ingår i byggnadsnämndens ansvar som tillsynsmyndighet och som inte kan väljas bort. Byggnadsnämnden ska genom tillsyn bidra till att felaktigheter och brister åtgärdas och till att lagstiftningen följs.

Som tillsynen är utformad i plan- och bygglagstiftningen har byggnadsnämnderna när det ska beslutas om ingripande ska ske, inte något utrymme för övertalning, förhandling eller situationsanpassning. Det är viktigt att byggnadsnämnderna utför tillsynen på ett granskande och ingripande sätt och inte blandar in hänsyn som saknar lagstöd i bedömningen.

Allt detta förutsätter att det finns ett engagemang och en vilja hos politiker och chefer att ge byggnadsnämnderna och de som arbetar med tillsyn

de resurs- och kompetensmässiga förutsättningar som krävs för ett fungerande tillsynsarbete. De som arbetar med tillsyn måste också känna att de har stöd för att göra det.

Enligt tidigare års rapporteringar från länsstyrelserna, om byggnadsnämndernas tillsynsarbete, kan Boverket konstatera att byggnadsnämndernas tillsyn över byggandet och den byggda miljön är otillräcklig och att den ofta har för liten omfattning och ibland även bristande kvalitet. Det kan finnas flera orsaker till detta men främst beror det på resursbrist och, i vissa fall, en politisk ovilja att hantera tillsynsärenden.

Hur byggnadsnämnden ska eller får ingripa

Bestämmelserna om sanktionsavgifter och ingripanden är formulerade antingen som att byggnadsnämnden ska göra något eller som att byggnadsnämnden får göra något.

I tillsynsärenden som börjat med en anmälan är byggnadsnämnden skyldig att ta upp frågan om påföljd eller ingripande oavsett om anmälan har gjorts av någon sakägare, till exempel en granne, eller av någon annan. Även vid en anonym anmälan måste byggnadsnämnden pröva frågan. Skyldigheten innebär bland annat att nämnden måste pröva om de omständigheter som har kommit fram genom anmälan ska föranleda någon åtgärd eller inte.

Om det är en sakägare, som har gjort en tillsynsanmälan har JO i flera beslut uttalat sig om vad som gäller när beslutet är taget. JO anser att en person som i egenskap av ägare till en grannfastighet har begärt ingripande av nämnden har rätt att få ett formellt överklagbart beslut i ärendet oavsett om byggnadsnämnden anser att det finns skäl att besluta om ingripande eller inte.⁸¹

Vem utövas byggnadsnämndens tillsyn mot

Byggnadsnämndens tillsyn utövas direkt mot den som har ett ansvar eller vidtar en åtgärd. Det är framför allt byggherrar, fastighetsägare och ägare av byggnadsverk som tillsyn utövas mot men även kontrollansvariga, sakkunniga, funktionskontrollanter, nyttjanderättsinnehavare, väghållare och huvudmän för allmänna platser omfattas av byggnadsnämndens tillsyn.⁸²

Hur mycket tillsyn ska byggnadsnämnden utöva

Byggnadsnämnden måste pröva alla anmälningar om tillsyn och ingripa om det finns skäl till det. Det framgår dock inte av plan- och bygglagstiftningen i vilken omfattning byggnadsnämnderna ska utöva egeninitierad och planerad tillsyn. I förarbetena till PBL anges visserligen att det

⁸¹ JO-beslut 1997-10-09, dnr 3276/1996) och Förvaltningsrättslig tidskrift 1984 sid. 341 f.

⁸² 1 kap. 6 § och 8 kap. 2 § PBF samt 11 kap. 17 – 24, 27, 30 – 35 och 57 § PBL

förväntas att byggnadsnämnderna ska arbeta mer med tillsyn men det framgår inte närmare på vilket sätt detta ska ske⁸³.

Hur mycket en byggnadsnämnd bör arbeta med egeninitierad och planerad tillsyn är naturligtvis beroende av hur förhållandena ser ut i den enskilda kommunen. Om antalet tillsynsanmälningar är stort och byggnadsnämnden ofta upptäcker avvikelser finns det anledning att avsätta mer resurser till egeninitierad och planerad tillsyn. Det innebär att tillsynen kan skilja i omfattning mellan olika kommuner. Byggnadsnämnden är dock alltid skyldig att handlägga anmälningar om överträdelser.

Krav på uppföljning och utvärdering av tillsynsarbete

Byggnadsnämnden ska regelbundet följa upp och utvärdera sitt tillsynsarbete och på begäran lämna den information som Boverket och länsstyrelsen behöver för sin tillsynsvägledning⁸⁴. Erfarenheterna från en sådan utvärdering utgör en bra utgångspunkt för planeringen av kommande tillsynsinsatser.

Tillsynsplan är värdefull men inget krav

Det finns inte något krav på att byggnadsnämnden ska ha en tillsynsplan men Boverket har tidigare föreslagit att det införs ett sådant krav. Boverket anser att effektivt tillsynsarbete förutsätter att det i så stor utsträckning som möjligt planeras och resurssätts i förväg.⁸⁵

Att ta fram en tillsynsplan är ett lämpligt sätt att systematisera tillsynsarbetet. Byggnadsnämnden kan i en tillsynsplan till exempel ange inom vilka områden nämnden avser att prioritera sin tillsyn under det kommande året. Prioriteringen kan grundas på en behovs- och riskbedömning enligt tidigare erfarenheter. Planen kan förankras och beslutas av byggnadsnämnden och kontinuerligt följas upp.

Vilken kompetens behöver byggnadsnämnden för tillsynsarbete

Byggnadsnämnden ska ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt⁸⁶. I tillsynsärenden behöver byggnadsnämnden ofta göra ingående bedömningar av om tekniska krav följts. Om det blir aktuellt att ingripa finns det också många juridiska hänsynstaganden som behöver tas vid utformningen av olika beslut. För att fullgöra sin tillsynsuppgift på ett tillfredsställande sätt måste byggnadsnämnden därför ha tillgång till framför allt byggteknisk och juridisk kompetens men även arkitektkompetens behövs.

⁸³ prop. 2009/10:170 sid. 330

⁸⁴ 8 kap. 8 – 9 § PBF

⁸⁵ Boverkets (2018) ”Analys av reglerna om enkelt avhjälpna hinder”, rapport 2018:31

⁸⁶ 12 kap. 7 § PBL

Tillsynsarbete kan utföras av en annan kommun

Det är möjligt för en kommun att träffa avtal med en annan kommun om att de tillsynsuppgifter som byggnadsnämnden har ska skötas helt eller delvis av anställda i den andra kommunen, så kallad extern delegation⁸⁷. Det är också fullt möjligt att samarbeta om tillsyn mellan olika kommuner.

Byggnadsnämnden kan inte ta ut avgift för tillsynsarbete

Det finns inte någon bestämmelse som ger rätt för byggnadsnämnden att ta ut avgift för sitt tillsynsarbete. De byggsanktionsavgifter som nämnden tar ut tillfaller dock kommunen⁸⁸.

Kontroll av byggnadsnämndens tillsynsarbete

Byggnadsnämndens tillsynsarbete omfattas inte av tillsyn enligt PBL. Det finns alltså ingen tillsynsmyndighet som har till uppgift att granska byggnadsnämndens arbete och det finns inga sanktioner om byggnadsnämnden missköter sig. Länsstyrelsen har dock tillsyn över vissa av byggnadsnämndens beslut såsom detaljplaner, områdesbestämmelser och i vissa fall även förhandsbesked och lov.

Byggnadsnämndens tillsyn är myndighetsutövning. Reglerna om straffansvar för tjänstefel och civilrättsligt skadeståndsansvar kan därför aktualiseras vid felaktigt, försumligt eller uteblivet tillsynsarbete⁸⁹. Det är därför viktigt att byggnadsnämnden utför tillsyn och ingriper när det finns skäl för det.

⁸⁷ 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725)

⁸⁸ 11 kap. 62 § PBL

⁸⁹ 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) och 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207)

Bilaga 2. Ventilationssystem och motordrivna anordningar

Obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystem

I PBL finns bestämmelser obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystem i byggnader, OVK. Bestämmelserna innebär att OVK ska genomföras dels innan ett ventilationssystem första gången tas i bruk, dels regelbundet vid återkommande tillfällen, så kallad återkommande besiktning. Återkommande besiktningar ska göras med olika intervaller beroende på typ av byggnad och ventilationssystem. I Boverkets föreskrifter om OVK preciseras vilka byggnader som är berörda och vilka intervaller som gäller. Vissa byggnader och ventilationssystem är helt eller delvis undantagna från kraven på OVK.⁹⁰

Syftet med bestämmelserna om OVK är att säkerställa ett tillfredställande inomhusklimat i byggnader och se till att ventilationssystemet fungerar på det sätt som är avsett. OVK är också viktigt för att bidra till att uppnå det nationella miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Målet innebär bland annat att människor inte får utsättas för skadliga luftföroreningar, ljudnivåer och radonhalter eller oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker.

Det är byggnadens ägare som ska se till att OVK utförs enligt bestämmelserna i plan- och bygglagstiftningen. Byggnadens ägare ansvarar enligt plan- och bygglagstiftningen för att under byggnadens brukstid vidta de åtgärder som behövs för att ventilationssystemet alltid fyller sitt ändamål och för att det underhålls så att dess tekniska egenskaper i huvudsak bevaras. Byggnadens ägare ansvarar således för att fel och brister i ventilationssystem som upptäcks vid OVK eller annars under byggnadens brukstid åtgärdas snarast möjligt.⁹¹

OVK ska utföras av en sakkunnig funktionskontrollant, som är certifierad av ett certifieringsorgan som är ackrediterat för uppgiften. Kontrollanten ska föra protokoll vid besiktningen och anteckna resultatet av kontrollen⁹². Kontrollanten ska lämna ett exemplar av protokollet till byggnadens ägare och skicka ett exemplar till byggnadsnämnden⁹³. Nämnden ansvarar för tillsynen av att byggnadens ägare fullgör sina skyldigheter när det gäller OVK⁹⁴. Om bestämmelserna om att OVK ska utföras inte följs får byggnadsnämnden förelägga byggnadens ägare att utföra OVK. Visar det sig vid en funktionskontroll att ventilationssystemet har brister

⁹⁰ 8 kap. 25 § PBL, 5 kap. 1 § PBF och 3 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd om funktionskontroll av ventilationssystem och certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter (BFS 2011:16)

⁹¹ 8 kap. 14 och 25 § PBL och 5 kap. 1 och 7 § PBF

⁹² 5 kap. 4 § PBF

⁹³ 5 kap. 5 § PBF

⁹⁴ 11 kap. 5 § PBL

eller att övriga krav inte uppfylls får byggnadsnämnden förelägga byggnadens ägare att rätta till dessa⁹⁵. Byggnadsnämnden får också förbjuda den som äger eller har nyttjanderätt till ett byggnadsverk att använda hela eller delar av byggnaden om den har brister som kan äventyra säkerheten hos de som vistas i byggnaden⁹⁶.

Som framgår ovan ska funktionskontrollanten sända ett exemplar av besiktningsprotokollet från funktionskontrollen till byggnadsnämnden. Det finns däremot inte en motsvarande skyldighet för byggnadens ägare. Byggnadsnämnden har därmed inte rätt att genom åtgärdsföreläggande förelägga en ägare att lämna in godkända besiktningsprotokoll över utförd funktionskontroll av ventilationssystem. Nämnden kan dock med stöd av ett åtgärdsföreläggande, kräva att OVK utförs. Byggnadens ägare kan sedan se till att protokollet skickas in till byggnadsnämnden för att bevisa att föreläggandet har följts.⁹⁷

I plan- och bygglagstiftningen och i miljöbalken finns inte något krav på att OVK-protokollen ska godkännas av byggnadsnämnden. Det är inte heller en byggnadsnämnds uppgift att ta ställning i eventuella civilrättsliga tvister mellan enskilda.⁹⁸

Om en funktionskontrollant har åsidosatt sina skyldigheter får byggnadsnämnden besluta att en annan funktionskontrollant ska utses. Byggnadsnämnden ska anmäla sitt beslut till den som har certifierat kontrollanten.⁹⁹

Särskilt om hissar och andra motordrivna anordningar

I PBL finns krav på kontroll av motordrivna anordningar och krav för när och hur de får användas. Med motordrivna anordningar avses bland annat motordrivna hissar som är avsedda för transport av personer eller gods och andra motordrivna anordningar som är avsedda för transport av personer eller gods såsom till exempel rulltrappor.¹⁰⁰

Kraven på kontroll av hissar och andra motordrivna anordningar i byggnadsverk gäller både innan en motordriven anordning tas i bruk och löpande under anordningens brukstid. Kontroll ska ske

- innan anordningen tas i bruk första gången, så kallad första besiktning,
- med intervaller på minst sex månader och högst sex år, så kallad återkommande besiktning, eller

⁹⁵ 11 kap. 19 och 20 § PBL

⁹⁶ 11 kap. 33 § PBL

⁹⁷ MÖD 2015-07-20, mål nr P 1666-15 och MÖD 2015-12-01, mål nr P 5374-15

⁹⁸ MÖD 2015-06-15, mål nr P 1373-15

⁹⁹ 11 kap. 34 § PBL

¹⁰⁰ 1 kap. 5 § PBF

- innan anordningen för första gången tas i bruk efter att ha ändrats, så kallad revisionsbesiktning.¹⁰¹

Det är den som äger eller annars ansvarar för anordningen som ska se till att den kontrolleras och besiktigas innan den tas i bruk och därefter återkommande med olika intervall. Byggnadsnämnden får utöver det besluta om att de ska ske en särskild besiktning¹⁰².

Kontrollen sker genom besiktningar av fristående besiktningsorgan och vid besiktningarna ska det kontrolleras att den motordrivna anordningen uppfyller de krav på skydd för säkerhet och hälsa som ställs i plan- och bygglagstiftningen och Boverkets föreskrifter. Besiktningsorganet ska utfärda ett protokoll över besiktningen. Om anordningen har brister som har omedelbar betydelse med hänsyn till kraven på skydd för säkerhet och hälsa ska besiktningsorganet skicka ett exemplar av besiktningsprotokollet till byggnadsnämnden. Det finns, till skillnad mot vad som gäller för protokoll vid OVK, inget krav på att besiktningsorganet ska skicka protokollet till byggnadsnämnden om anordningen inte har sådana brister.¹⁰³

En motordriven anordning får inte användas om den som äger eller annars ansvarar för anordningen inte kan visa med ett besiktningsprotokoll att anordningen uppfyller de krav på skydd för säkerhet och hälsa som ställs i plan- och bygglagstiftningen och Boverkets föreskrifter.¹⁰⁴

¹⁰¹ 5 kap. 8 § PBF

¹⁰² 5 kap. 8 och 9 § PBF

¹⁰³ 5 kap. 10 och 11 § PBF

¹⁰⁴ 5 kap. 14 § PBF

Bilaga 3. Uppföljning av byggnadsnämndernas tillsyn

Nuvarande tillämpning

Boverket har tillsammans med länsstyrelserna i uppdrag att följa upp och utvärdera byggnadsnämndernas tillsynsarbete samt regelbundet sammanställa och rapportera erfarenheterna till regeringen. Underlaget för rapporteringen inhämtar Boverket och länsstyrelserna främst från byggnadsnämndernas svar på den plan- och byggenkät som skickas ut varje år. Svarsfrekvensen på enkäten varierar från år till år vilket påverkar statistiken. Normalt sett svarar mellan 90 och 95 procent av landets kommuner på enkäten. Svarsfrekvensen var som högst 2019, men Boverket uppmärksammade samtidigt en del brister i det inkomna dataunderlaget samma år. Det innebär att statistiken bör tolkas med viss försiktighet.

Tillsynsärenden

I plan- och byggenkäten har Boverket frågat hur många tillsynsärenden som byggnadsnämnden har påbörjat, hur många av dessa som har påbörjats genom en tillsynsanmälan och hur många som har påbörjats på nämndens egna initiativ.

Tabell 1 Antal tillsynsärenden

År	Inkomna anmälningar	Egeninitierade	Beslutade ärenden	Inneliggande ärenden vid årets slut
2017	11 738	2 253	5 550	20 572
2018	11 140	4 074	6 958	23 912
2019	15 214	3 566	8 773	33 811
2020	14 588	2 954	8 940	34 519

Även om svarsfrekvensen varierar mellan åren kan man se en tydligt uppåtående trend i antalet tillsynsärenden i balans. Balansen har ökat med ca 75 procent från 2017 till utgången av 2019. Även om byggnadsnämnderna avgör allt fler ärenden varje år framgår det tydligt att de varje år påbörjar ungefär dubbelt så många tillsynsärenden än de avgör. Det är en indikation på att byggnadsnämnderna avsätter alltför lite resurser för tillsyn

Svaren på plan- och byggenkäten visar även att en större del av byggnadsnämndernas tillsynsärenden påbörjas på grund av tillsynsanmälningar. Andelen egeninitierade tillsynsärenden varierar något mellan åren och utgör cirka 15–25 procent av det totala antalet påbörjade tillsynsärenden. Under de fem redovisade åren var i genomsnitt cirka 20 procent av det totala antalet påbörjade tillsynsärenden egeninitierade. Det innebär att

cirka 80 procent av byggnadsnämndernas tillsynsärenden påbörjats på grund av anmälningar.

Ingripanden och påföljder

För att få en ungefärlig bild av hur många tillsynsärenden som leder till beslut om ingripande eller påföljd har vi jämfört antalet sådana beslut med antalet avslutade ärenden varje år.

Tabell 2 Antal ingripanden och påföljder

År	Förelägganden eller förbud	Byggsanktionsavgift	Ingripande mot KA	Ingripande totalt
2017	1 109	1 170	13	2 292
2018	1 509	1 289	8	2 806
2019	1 922	1 600	10	3 532
2020	1 673	1 705	15	3 393

Andelen beslut om ingripande eller påföljd i förhållande till det totala antalet beslut i tillsynsärenden har varit ungefär 40 procent per år.

Tillsynsplanering

Byggnadsnämnderna har också svarat på om de gör en behovsbedömning och planering av tillsynsarbetet. Den frågan fanns dock inte med i enkäten för 2020, varför det inte finns någon statistik om det för det året.

Tabell 3 Antal kommuner som gör behovsbedömning och planering av tillsyn

År	Ja	Nej	Har inte svarat
2017	113	143	14
2018	119	125	12
2019	115	162	3

Även om det inte är ett krav så uppger drygt 40 procent av de kommuner som har besvarat plan- och byggenkäten att de gör en behovsbedömning och planering av tillsynsarbetet. Av svaren framgår att flera kommuner som saknar en tillsynsplan avser att arbeta fram en sådan. Det är också flera kommuner som nämner tids- och resursbrist som skäl till att de inte genomför någon behovsbedömning och planering av tillsynsarbetet.

Bilaga 4. Finansiering i PBL och på andra kommunala tillsynsområden

Nuvarande regler om finansiering av byggnadsnämndens arbete

Kommuner får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla får avgifter dock endast tas ut om det följer av lag eller annan författning.¹⁰⁵

PBL ger kommunerna rätt att ta ut avgift för att täcka kostnaderna för alla åtgärder som normalt ingår i ärenden om lov eller anmälan. Även arbete med detaljplanering kan finansieras genom avgifter. PBL ger däremot inte byggnadsnämnden rätt att ta ut avgifter för tillsynsarbete eller rådgivning. Det innebär att byggnadsnämndernas arbete med tillsyn i stället får finansieras med skattemedel eller byggsanktionsavgifter.¹⁰⁶

Byggsanktionsavgiften är en administrativ avgift som byggnadsnämnden tar ut av dem som gör vissa i PBF närmare angivna överträdelser av plan- och bygglagstiftningen. De byggsanktionsavgifter som byggnadsnämnden tar ut tillfaller kommunen. Skattemedel och byggsanktionsavgifter har ingen direkt koppling till kostnaderna för den tid som byggnadsnämnderna avsätter för tillsynsarbete i varje enskilt tillsynsärende.

Finansiering på andra kommunala tillsynsområden

Kommunerna har till uppgift att utöva tillsyn enligt flera olika lagstiftningar. Det mest omfattande tillsynsansvaret har kommunerna på miljöområdet när det gäller olika miljö- och hälsoskyddsfrågor. Tillsynen omfattar allt från strandskydd, djur- och växtskydd, solarier och biltvättar till hanteringen av kemiska produkter. Men kommunerna har även tillsyn över exempelvis hanteringen av livsmedel, avlopp och servering av alkohol.

Vad som tillsynas och i vilken utsträckning som kommunerna utövar tillsyn varierar mellan de olika tillsynsområdena. Det är dock ofta fråga om regelbunden och återkommande tillsyn av verksamheter som på olika sätt har potential att belasta exempelvis miljön. Det förekommer även anmälningsstyrd tillsyn men i mer begränsad omfattning. Det är alltså fråga om tillsyn som skiljer sig avsevärt från den tillsyn som byggnadsnämnden utövar enligt plan- och bygglagstiftningen.

Ibland men inte alltid har kommunerna rätt att ta ut en tillsynsavgift. Enligt miljöbalken ska den som söker tillstånd eller är föremål för tillsyn betala tillsynsavgift. Vissa verksamhetsutövare ska betala en årlig

¹⁰⁵ 2 kap. 5 § kommunallagen (2017:725)

¹⁰⁶ Jfr prop. 2009/10:170 sid. 352

schablonavgift för både prövning och tillsyn. I andra fall ska de betala en särskild avgift vid tillståndsprovning och en timavgift vid utförd tillsyn eller en årlig avgift. De avgifter som ska betalas till kommunen varierar en hel del mellan olika kommuner eftersom varje kommun beslutar om sin taxa inom ramen för självkostnadsprincipen. Det är inte ovanligt att de som ska betala tillsynsavgift upplever att avgifterna är höga och ibland tas tillsynsavgift ut utan att det sker något faktiskt tillsynsbesök.¹⁰⁷

För vissa överträdelser får kommunerna även ta ut en miljösanktionsavgift. Till skillnad mot vad som gäller för byggsanktionsavgifter enligt PBL tillfaller miljösanktionsavgifter enligt miljöbalken inte kommunen utan staten.

När Boverket gått igenom olika kommunala tillsynsområden har det varit svårt att hitta några mer ingående överväganden och skäl till varför det i vissa fall införts en rätt att ta ut tillsynsavgift men inte i andra.

¹⁰⁷ 27 kap. Miljöbalk (1998:808)

Bilaga 5. Erfarenheter från referensgrupperna

Bakgrund

Boverket har genomfört referensgruppsmöten i två grupper med deltagare från 21 kommuner runt om i landet. I den ena referensgruppen deltog tillsynshandläggare, bygglovshandläggare, byggnadsinspektörer eller motsvarande som arbetar med byggnadsnämndens tillsyn. I den andra gruppen deltog bygglovschefer eller liknande med ansvar för resurser, budget med mera för byggnadsnämndens tillsyn.

Utöver det har Boverket genomfört en intervjustudie med samtliga deltagare i Boverkets referensgrupper. Intervjuerna genomfördes via telefonintervjuer eller videosamtal.

Syftet med att inhämta erfarenheter och synpunkter från referensgrupperna är att få en uppfattning om hur nuvarande reglering tillämpas, vilka tillämpningsproblem som finns och vad som behöver förändras eller förbättras.

Nedan sammanfattas de viktigaste erfarenheterna.

Hur deltagarna arbetar med tillsyn idag

Det varierar hur man arbetar med tillsyn. I en del kommuner finns det renodlade tillsynshandläggare som enbart arbetar med tillsynsärenden och det har blivit allt vanligare på senare tid. Det vanligaste är dock fortfarande att bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer utöver att arbeta med bygglovsfrågor och byggprocessfrågor även arbetar med tillsyn.

I ungefär hälften av de kommuner som deltagarna representerar arbetar tjänstepersoner som handlägger tillsynsärenden med det på heltid. Det finns exempel på kommuner, främst större, som även har separata enheter som enbart arbetar med tillsyn och i dem ingår även administratörer eller koordinatörer.

Antalet oavgjorda ärenden ökar

De flesta deltagare uppger att de har och under lång tid har haft många oavgjorda tillsynsärenden och ingen uppger att de inte har några oavgjorda tillsynsärenden alls. Att det finns många oavgjorda tillsynsärenden beror främst på att tillsynen i många år har varit eftersatt och nedprioriterad och att antalet inkommande tillsynsärenden ökar varje år.

De flesta av deltagarna från kommuner med många oavgjorda tillsynsärenden arbetar sedan några år tillbaka aktivt med att försöka minska dem och det finns exempel på kommuner som lyckats minska dem en hel del. Men i andra kommuner ökar antalet oavgjorda tillsynsärenden trots att de

arbetar mer med tillsyn. Det finns även exempel på kommuner som förklarar mängden oavgjorda tillsynsärenden med att de förutom när det gäller ärenden där det är fråga om fara för liv och hälsa i stort sett inte arbetar någonting med tillsyn. En deltagare förklarar det ökande antalet oavgjorda tillsynsärenden med att omsättningen av personal är hög och att det är svårt att rekrytera kompetent personal. Det finns även en tendens till att det kommer in fler anmälningar om byggnadsnämnden arbetar mer med tillsyn eftersom de som anmäler ser att det händer något.

Egeninitierad tillsyn

Ett tillsynsärende inleds antingen genom att en anmälan görs eller på grund av byggnadsnämndens egna initiativ. Byggnadsnämnden kan arbeta med egeninitierad tillsyn på olika sätt. Det kan ske genom tillsyn i olika geografiska områden eller enligt olika teman, exempelvis tillsyn av lekplatser eller enkelt avhjälpna hinder. Det kan även vara egeninitierad tillsyn som föranleds av erfarenheter från handläggningen av enskilda ärenden, exempelvis olovlig byggnation i samband med bygglovsärenden, förhandsbesked eller anmälningsärenden.

Alla deltagare framför att deras kommuner främst arbetar med tillsynsärenden som påbörjats genom en anmälan. De flesta arbetar inte med någon mer planerad egeninitierad tillsyn. Några utför dock tillsyn av olika områden i anslutning till att de fått in en eller flera anmälningar inom samma område. Tillsyn av lekplatser och ovårdade tomter nämner några deltagare som rätt vanliga teman för egeninitierad tillsyn. Tillsyn av ovårdade tomter samordnas ofta med miljötillsyn enligt miljöbalken.

Resursbrist och stora mängder oavgjorda tillsynsärenden är de främsta anledningarna till att kommunerna inte arbetar mer med egeninitierad tillsyn. Men även hög omsättning av personal, svårigheter att rekrytera kompetent personal och i vissa fall politisk ovilja att arbeta med egeninitierad tillsyn nämns som förklaring till att det inte utförs egeninitierad tillsyn.

Flera deltagare önskar att de hade haft bättre möjligheter att arbeta mer med egeninitierad tillsyn. De tror att respekten för lagstiftningen hade ökat om de haft möjlighet att göra det. Även från ett effektivitets- och rättviseperspektiv hade det varit bättre att arbeta mer med egeninitierad tillsyn. Tillsynen hade då kunnat inriktas mer på frågor som ger mest samhällsnytta och fler överträdelser hade kunnat upptäckas.

Flera deltagare önskar också att de hade haft mer resurser att arbeta mer förebyggande och i tidiga skeden informera allmänheten om vad som gäller. Det hade enligt dem minskat behovet av tillsyn i efterhand.

Tillsynsplanering

Flera av deltagarna anger att deras byggnadsnämnd har eller håller på att ta fram en tillsynsplan. Det varierar hur ofta tillsynsplanerna uppdateras.

En del uppdaterar den varje år och andra mer sällan. Även innehållet i tillsynsplanerna varierar. De flesta innehåller en prioritering av hur olika tillsynsärenden ska handläggas. Nästan alla deltagare uppger att nämnden i första hand prioriterar tillsynsärenden som kan innebära fara för människors liv och hälsa. Samtidigt uppger en deltagare att de varit tvungna att bortprioritera tillsyn av den obligatoriska ventilationskontrollen. En deltagare nämner att de i tillsynsplanen har olika fokusområden varje år. Under 2020 var fokusområdena det fallet lekplatser och barnperspektivet i PBL.

Samordning av tillsyn inom kommunen

Kommunerna har tillsyn på olika lagområden. Flera av dem har beröringspunkter med PBL och tillsynen kan i vissa delar samordnas. Samordningen kan exempelvis ske genom gemensamma tillsynsbesök och gemensam kommunikation. De flesta deltagarna uppger att de inte har något mer uttalat tillsynssamarbete med andra förvaltningar inom kommunen. Några uppger att de i vissa fall samordnar tillsyn vid platsbesök med kommunens miljöhandläggare. Det finns dock i de flesta fall inte några utarbetade rutiner eller arbetssätt för detta utan det är snarare slumpen som avgör. I de fall det finns utarbetade rutiner så handlar det om samarbete med miljönämnden, socialnämnden i fråga om alkoholtillstånd, kommunens fastighetskontor i fråga om enkelt avhjälpna hinder och räddningstjänsten. Samarbetena sker på olika sätt. En del samarbetar direkt i enskilda ärenden medan andra träffas några gånger varje månad för att exempelvis diskutera vem som "äger" ett ärende.

Tillsynsansvaret

Deltagarnas uppfattning om byggnadsnämndens tillsynsansvar varierar. Lite mer än hälften av dem anser att tillsynsansvaret inte är tillräckligt tydligt. De som anser att tillsynsansvaret inte är tillräckligt tydligt pekar framför allt på att det är otydligt om de ska bedriva egeninitierad tillsyn och i så fall hur mycket. De menar att Boverkets och SKR:s olika synsätt på om de har en sådan skyldighet är problematisk och i stor utsträckning bidrar till att kommunerna tycker att det är otydligt och de upplever att det ibland används som en ursäkt för att inte bedriva egeninitierad tillsyn.

Deltagarna önskar också en tydligare avgränsning av tillsynsansvaret. Som det är nu tvingas byggnadsnämnderna att hantera en hel del anmälningar som rör mindre åtgärder som inte är lov- eller anmälningspliktiga men som ändå omfattas av krav i PBL. En hel del av byggnadsnämndernas resurser för tillsyn går därmed åt till att handlägga tillsynsärenden om mindre överträdelser. Det kan handla om anmälningar mot trädgårdsstudsmattor och andra enklare anläggningar som mycket väl hade kunnat hanteras i annan ordning än genom PBL-tillsyn. Deltagarna efterfrågar av denna anledning mer proportionalitet och avvägning kring vad byggnadsnämndens tillsynsresurser används till och vad som det är viktigt att

utöva tillsyn över. Men de framför samtidigt att detta är en svår avvägning eftersom det är viktigt att det sker någon form av uppföljning av alla de krav som ställs i PBL.

Flera deltagare pekar på att det borde finnas en mer reglerad granskning och tillsyn av att byggnadsnämnderna sköter sitt tillsynsansvar och att det borde leda till konsekvenser om så inte är fallet. Då hade det blivit tydligare hur mycket tillsyn som byggnadsnämnderna är skyldiga att utföra och hur skyndsamt de ska handlägga tillsynsärenden. Den granskning som JO utför med anledning av anmälningar är i och för sig bra men inte tillräcklig.

Tidsåtgången i enskilda tillsynsärenden

Under djupintervjuerna bad Boverket deltagarna att uppskatta hur tidskrävande tillsynsärenden är att handlägga beroende på utgången i ärendena. Resultatet visar att tidsåtgången i olika tillsynsärenden varierar stort. Det varierar mellan olika kommuner men även mellan olika typer av tillsynsärenden och beroende på vem som tillsynas och vem som gjort en tillsynsanmälan. Den uppskattade tidsåtgången varierar mellan 1–4 timmar i tillsynsärenden som är obefogade och upp till 7–125 timmar i tillsynsärenden som leder till beslut om ingripande eller påföljd.

Förtroendevaldas inställning

Frågor om förtroendevaldas inställning till tillsyn ställdes till referensgruppen med chefer men inte till referensgruppen med handläggare. Där emot lyftes de förtroendevaldas inställning till tillsyn många gånger fram av handläggarna. Det framgår tydligt att det finns stora skillnader i inställningen till tillsyn bland de förtroendevalda. Generellt verkar det finnas ett motstånd mot att arbeta aktivt med tillsyn. Inställningen till tillsynsarbete varierar också mycket beroende på vad tillsynen avser och inställningen kan också förändras över tid. De förtroendevalda vill att det ska vara ordning och reda och att alla ska behandlas lika men tillsätter i vissa fall inga resurser alls och i många andra fall inte tillräckligt med resurser. Det förekommer också att förtroendevalda, trots att de anser att tillsyn är viktigt, är ovilliga att besluta om ingripande eller påföljd i enskilda ärenden. Några förvaltningar arbetar aktivt för att på ett pedagogiskt sätt informera och utbilda förtroendevalda om varför det är viktigt att arbeta med tillsyn. De flesta upplever att det leder till en förbättring av inställningen till tillsyn bland de förtroendevalda och en minskad ovilja mot att fatta beslut om ingripande eller påföljd. Det leder dock inte alltid till att det tillsätts mer resurser.

Finansiering av tillsyn

Frågor om hur byggnadsnämnderna finansierar sin tillsyn ställdes enbart till referensgruppen med bygglovschefer eller motsvarande (11 kommuner). Av dessa har endast ett fåtal en separat budget för

byggnadsnämndens tillsynsarbete. Det är främst de som har separata avdelningar eller enheter för tillsynsarbete eller separata tillsynshandläggare som har en separat budget för tillsynsarbete. De flesta av de tillfrågade kommunerna har dock gemensam budget för arbetet med lov- och byggprocessen, tillsyn och rådgivning till allmänheten. I de allra flesta fall har de dock inte separata poster i budgeten för sitt tillsynsarbete. Det innebär att det av budgeten inte framgår hur mycket resurser som byggnadsnämnden avsätter för tillsynsarbete. Vissa byggnadsnämnder får anslag i form av skattemedel men dessa ska bland annat täcka både kostnader för tillsyn och för rådgivning. I många kommuner tillfaller byggsanktionsavgifterna byggnadsnämnden, men det är enbart ett fåtal av dessa nämnder som budgeterar för byggsanktionsavgifter i budgeten. De upplever att det är problematiskt att budgetera för detta eftersom det kan verka som att de förutsätter att medborgarna kommer att begå överträdelser som sedan leder till att byggsanktionsavgift tas ut. I vissa kommuner tillfaller dock byggsanktionsavgifterna inte byggnadsnämnden utan övriga verksamheter i kommunen. I enstaka kommuner tillskjuts det varken skattemedel eller byggsanktionsavgifter för att finansiera arbetet med tillsyn. I praktiken innebär det att det i dessa kommuner inte utförs någon tillsyn eftersom det inte finns några andra resurser som kan användas för att finansiera tillsynsarbetet.

Tillsynsavgifter

För- och nackdelar med tillsynsavgift

Deltagarna ser både fördelar och nackdelar med tillsynsavgifter. De flesta har i grunden en positiv inställning till tillsynsavgifter eftersom de upplever att de inte har tillräckligt med resurser för att bedriva tillsynsarbete. Men de ser samtidigt många svårigheter med att införa tillsynsavgifter i alla typer av tillsynsärenden. Behovet är störst när det gäller hanteringen av OVK, hissar och andra motordrivna anordningar. De menar att tillsynen på de områdena hade underlättats om de kunnat ta ut en avgift för upprätta register över dessa och hantera de besiktningsprotokoll som kommer in. För andra tillsynsärenden, som exempelvis avser olovligt byggande, ovårdade tomter och liknande, ser många av deltagarna svårigheter med att ta ut en tillsynsavgift.

Den främsta fördelen med tillsynsavgifter som deltagarna pekar på är att finansieringen av tillsynen blir enklare. Flera av deltagarna upplever att det är svårt att i konkurrens med behov inom vård, skola och omsorg få tillräckliga resurser för att bedriva tillsyn. Med finansiering med tillsynsavgifter kan det också bli något enklare att planera tillsynsarbetet och få planeringen godkänd av de förtroendevalda. En annan fördel är att kostnaderna för tillsynen betalas av de som blir föremål för tillsyn och inte av alla kommuninvånare. Samtidigt upplever deltagarna det som problematiskt att budgetera för att kostnaderna för tillsyn ska finansieras med

tillsynsavgifter eftersom det i praktiken förutsätter att kommuninvånarna gör överträdelser.

En nackdel med tillsynsavgifter är att det ses som ett främmande inslag i PBL och att det kanske hade varit bättre att i stället utveckla systemet med byggsanktionsavgifter, exempelvis genom att införa en byggsanktionsavgift för ovårdade tomter. En annan nackdel som nämns är att administrationen kommer att öka, dels när det gäller tid för att besluta om avgifter och skicka fakturor med mera, dels för att beräkna avgifterna. Det senare gäller särskilt om avgifterna tas ut enligt en tidtaxa. Deltagarna ser även en stor risk för att antalet överklaganden av tillsynsavgifter och indrivningsärenden kommer att öka. Det gäller särskilt om tillsynsavgift tas ut oavsett om det skett en överträdelse eller inte. En tillsynsavgift kan också leda till försämrade möjligheter till bra dialog med dem som tillsynas. Deltagarna upplever även att det skulle kunna uppstå situationer där det inte är skäligt att ta ut en avgift. Det gäller exempelvis i ärenden där det kan konstateras att ett ingripande är befogat men där byggnadsnämnden på grund av resursbrist inte hinner hantera ärendet inom skälig tid.

Flera deltagare är också tveksamma till att ta ut tillsynsavgift samtidigt med vite eller byggsanktionsavgift. Det kan upplevas som en slags dubbelbestraffning. De pekar också på att ett uttag av tillsynsavgift kan komma att upplevas som orättvist eftersom tillsynen i huvudsak är anmälningsstyrd och det är en så stor andel av de som ingår i tillsynskollektivet som aldrig blir föremål för tillsyn. Det talar starkt mot att införa en tillsynsavgift. Dessutom är det inte ovanligt de som tillsynas saknar betalningsförmåga. Det är framför allt vanligt när det gäller förfallna byggnader och ovårdade tomter. Den typen av tillsynsärenden leder därför inte sällan till att byggnadsnämnden i slutändan får stå för kostnaderna för sitt arbete och kostnaderna för verkställigheten av ett tillsynsbeslut. I tillsynsärenden som avser personer med ett rättshaveristiskt beteende kan ett uttag av tillsynsavgift också försämra möjligheterna att få de som tillsynas till att medverka på ett konstruktivt sätt.

Jämförelse med miljötillsynen

Flera av deltagarna anser att om avgifter kan tas ut för miljötillsyn så borde avgifter även kunna tas ut för i PBL-tillsyn. Men de pekar samtidigt på de skillnader som finns. Miljötillsynen riktar sig oftast mot verksamheter och är ofta återkommande och regelbunden. PBL-tillsynen riktar sig däremot oftast mot enskilda personer som har gjort eller inte har gjort en åtgärd. Miljötillsynen avser också ofta någon form av miljöbelastande och ibland förorenande verksamhet där de som tillsynas ofta har förståelse för att det utförs tillsyn och att de ska betala för denna tillsyn genom en tillsynsavgift.

Om tillsynsavgift – när bör den tas ut?

Deltagarna anser att en tillsynsavgift på samma sätt som gäller vid miljö-tillsyn inte ska tas ut om det är fråga obefogade anmälningar. Flera deltagare anser också att tillsynsavgift endast ska tas ut vid konstaterade överträdelse för att undvika okynnesanmälningar. De framför även att avgiften borde tas ut i samband med det slutgiltiga tillsynsbeslutet.

Om tillsynsavgift – vem bör den tas ut av?

Deltagarna anser att det är den som tillsynen riktas mot som ska betala tillsynsavgift. De framför dock att detta precis som för byggsanktionsavgifter bör regleras tydligt. De anger också att det av rättviseskäl kan finnas anledning att ålägga den som begått en överträdelse att betala tillsynsavgift. Men de är samtidigt medvetna att det ibland kan vara svårt att utreda.

Att låta den som anmäler en överträdelse till byggnadsnämnden betala tillsynsavgift nämndes som ett alternativ. Det hade kunnat leda till färre okynnesanmälningar men är i praktiken svårt att genomföra med hänsyn till byggnadsnämndens grundläggande tillsynsansvar och att anmälare ibland är anonyma.

Om tillsynsavgift – vem ska fastställa den och hur ska den beräknas?

De flesta av deltagarna anser att kommunerna själva ska fastställa tillsynsavgiften. Några anser dock att nivån på avgifterna bör regleras av staten med hänsyn till behovet av förutsebarhet och att uttaget av avgift sker på ett rättvist sätt. De jämför med vad som gäller för systemet med byggsanktionsavgifter som de anser har fungerat väldigt bra. De anser även att utrymmet för godtyckliga bedömningar av tillsynsavgiften minskar om staten bestämmer den.

De som anser att kommunerna själva ska fastställa tillsynsavgiften har som argument det kommunala självstyret och att arbetssätt och kostnaderna för personal, lokaler med mera varierar mellan kommunerna. Åsikterna varierar om kommunerna ska fastställa den enligt en taxa med fasta belopp eller en tidsbaserad taxa.

De som förespråkar fasta avgifter för olika typer av ärenden anser att det är en fördel enligt likabehandlingsprincipen och att det minskar risken för överklaganden och invändningar mot fakturor som tar resurser i anspråk att hantera. De menar också att det blir rättvisare och mer förutsebart och att skönsmässiga bedömningar undviks.

De som förespråkar timdebitering eller fasta taxeavgifter för olika typer av arbetsmoment anser framför allt att de som sköter sig bör premieras genom en lägre avgift medan de som exempelvis inte vill rätta på kommunens uppmaning utan vill få sin sak prövad i ett beslut eller undviker att rätta på annat sätt bör få en högre avgift. Avgiften skulle på så sätt

fungera som ett incitament till att rätta. De anser också att det med fasta avgifter i en taxa finns en risk att byggnadsnämnderna undviker att handlägga mer komplicerade och tidskrävande tillsynsärenden eftersom de riskerar att inte få full kostnadstäckning i sådana ärenden.

Deltagarna anser också att det av förutsebarhetsskäl blir väldigt viktigt att informera de som ska tillsynas att de kommer att få betala en tillsynsavgift. Det gäller särskilt i det fall om det är fråga om timdebitering.

Tillsynsavgifter löser inte alla problem

Deltagarna anser inte att tillsynsavgifter kommer att lösa alla de problem som finns i tillsynen av plan- och bygglagstiftningen. Den har sett i stort sett likadan ut under de senaste 50 åren och det är hög tid för en helhetsöversyn och modernisering av tillsynen. Framför allt anser de att det är själva tillsynsansvaret som behöver ses över i första hand.

Byggsanktionsavgift

Erfarenheter av systemet med byggsanktionsavgifter

De flesta deltagare har goda erfarenheter av systemet med byggsanktionsavgifter. Flera framför att de ofta använder sig av dubbla byggsanktionsavgifter som påtryckningsmedel vilket de överlag anser fungerar bra. Flera upplever att byggsanktionsavgiftssystemet är ett mycket enklare påtryckningsmedel att använda sig av för att få till stånd rättelser än vad förelägganden förenat med vite är.

Men byggnadsnämndernas inställning till byggsanktionsavgift varierar. En del nämnder tycker att det är jobbigt att ta ut byggsanktionsavgift och undviker därför i det längsta att göra det. Deltagarna uppger att det finns byggnadsnämnder som trots att de är skyldiga att göra det nästan aldrig tar ut byggsanktionsavgift. Samtidigt finns det byggnadsnämnder som inte alls har några problem med att göra det och som känner sig allt mer trygga med det ju längre systemet med byggsanktionsavgift funnits.

Deltagarna anser att det är bra att regler om byggsanktionsavgift i PBF är utformade på ett sätt som lämnar litet utrymme för bedömningar i enskilda ärenden. Däremot anser de att bestämmelserna om nedsättning av byggsanktionsavgift är problematiska att tillämpa. Här förekommer väldigt olika tillämpning i olika byggnadsnämnder. En del byggnadsnämnder är väldigt frikostiga med att sätta ned avgifterna, ibland på mycket godtyckliga och tveksamma grunder, medan andra nästan aldrig gör det.

Deltagarna pekar på att beslut om att ta ut byggsanktionsavgift och dubblering av byggsanktionsavgift om rättelse inte sker kan leda till arbetsmiljöproblem när upprörda beslutsmottagare vänder sig till byggnadsnämnden. De pekar också på andra problem i tillämpningen av reglerna om byggsanktionsavgift. Ibland kan det exempelvis vara svårt att bedöma om och i så fall när en rättelse har skett. Det kan i vissa fall också vara

svårt att bedöma vilken byggnadstyp det är fråga om eller vilken sanktionsarea som är berörd. Byggnadsnämndens bedömning av de frågorna har stor betydelse för byggsanktionsavgiftens storlek. Deltagarna anser också att byggsanktionsavgifterna inte alltid står i proportion till överträdelserna. Ibland är de omotiverat höga och ibland för låga.

Tidsbegränsade bygglov

Återställningsplan

En stor majoritet av de tillfrågade kommunerna begär i de flesta fall in en redovisning av hur en åtgärd ska återställas (återställningsplan) i samband med ansökan om tidsbegränsat bygglov. Vissa undantag görs för enklare åtgärder som skyltar eller vepor. Omfattningen och detaljeringsgraden på den information som begärs varierar mellan kommunerna och beroende på vilken åtgärd som ansökan avser. Det är vanligt att det krävs dokumentation som visar hur sökanden har tänkt att återställa platsen, tidplanen för återställningen och den beräknade kostnaden för den liksom hur material ska tas om hand.

Tiden för ett tidsbegränsat bygglov

En klar majoritet av kommunerna anger i beslutet ett exakt datum då det tidsbegränsade bygglovet går ut. I vissa fall anges en viss tidsperiod från det att beslutet får laga kraft för att inte den tid som beslutet ska gälla kommer att förkortas om beslutet överklagas.

Bevakning av tidsbegränsade bygglov

Det varierar i vilken utsträckning och hur kommunerna arbetar med att bevaka tidsbegränsade bygglov där tiden för lovet löpt ut. Flera anger att de skulle behöva arbeta mer med sådan bevakning men att resurserna inte räcker till. Vissa skickar ut påminnelser innan tiden löpt ut och ser det som en service till kommunens medborgare och företagare. Andra anser att det är upp till den som har fått lovet att komma ihåg när det går ut och att det inte är kommunens ansvar att påminna om detta. Kommunens ärendehanteringssystem är en viktig faktor för hur den här uppföljningen sker. De kommuner som bevakar när tidsbegränsade bygglov går ut har ofta digitala system med funktioner som påminner om när giltighetstidens slut närmar sig.

Behov av byggsanktionsavgifter

Deltagarna upplever att det är vanligt förekommande att en plats eller en byggnad inte återställs efter att ett tidsbegränsat bygglov har löpt ut. De anser att det är problematiskt att villkoren för tidsbegränsade bygglov på det sättet inte respekteras. Alla deltagare anser därför att en byggsanktionsavgift bör införas om någon underlåter att återställa innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut. Det bör leda till att fler återställer innan giltighetstiden går ut.

Partiella startbesked

Antal partiella startbesked

Samtliga av de tillfrågade kommunerna uppger att det förekommer att de ger partiella startbesked men det varierar mellan dem hur vanligt det är. Det uppskattade antalet partiella startbesked varierar mellan 5 och 50 per år i de tillfrågade kommunerna. Partiella startbesked är generellt sett vanligare i större kommuner än i mindre. Detta på grund av att partiella startbesked är vanligare i större projekt, exempelvis nybyggnad av flerbostadshus, vilka är mer vanligt förekommande i större kommuner.

Rättspraxis påverkan på tillämpningen

Rättspraxis har inte påverkat kommunernas inställning till att ge partiella startbesked i någon större utsträckning. Många uppger att det ofta bara är små detaljer som saknas innan de kan ge ett riktigt startbesked och att det därför är enklare och mer tidseffektivt att ge ett partiellt startbesked. Många kommuner uppger även att byggherrarnas behov av partiella startbesked är stort. Några kommuner uppger att de på grund av domen förtydligat informationen om vad som ingår och inte ingår i startbeskedet.

Domen har dock påverkat arbetssätt och inställningen hos några kommuner. De har blivit mer restriktiva till att ge denna typ av startbesked till följd av domen, särskilt i mindre ärenden. Men trots en mer restriktiv inställning uppger många kommuner att det blir en bedömning i varje enskilt fall om det är lämpligt att ge ett sådant startbesked. Faktorer som påverkar kan exempelvis vara om det bara är enstaka handlingar som saknas eller kommunens bedömning av projektet.

Projekt med partiella startbesked

Partiella startbesked efterfrågas för i stort sett alla typer av projekt. I särskild vanligast förekommande är de dock i större projekt med flerbostadshus eller större byggnader för exempelvis skola, industri och olika verksamheter.

Det skiljer sig åt mellan olika typer av kommuner, bland annat kommunstorlek, när det gäller vilken sorts projekt som kommunerna ger partiella startbesked för. Vissa kommuner har idag ett mycket litet tillskott av ny bebyggelse medan det byggs mycket i andra kommuner. I större kommuner byggs exempelvis fler flerbostadshus än i mindre kommuner. I mindre kommuner utgörs å andra sidan en större andel av nyproduktionen av villabebyggelse. Flera mindre kommuner uppger att det är vanligt att partiella startbesked efterfrågas även för denna typ av bebyggelse. Skälen till att partiella startbesked efterfrågas varierar men vanliga skäl är att byggherrar vill påskynda processen och påbörja bygget innan alla handlingar är klara eller att finansiärer inte vill betala ut pengar innan man kan uppvisa ett startbesked.

De absolut vanligaste arbetsmomenten för vilka partiella startbesked efterfrågas är markarbeten och grundläggning. Några kommuner uppger att det även förekommer att de ger etappvisa startbesked i kombination med partiella startbesked. Ett typiskt exempel på detta är bostadskvarter med flera byggnader på en gemensam sockel eller underjordiska garage där man först vill ha partiella startbesked för sockel/källare och sedan etappvisa startbesked för varje byggnadskropp.

Byggprocessen

Hur byggprocessen hanteras i samband med partiella startbesked skiljer sig generellt sett inte så mycket åt från hur byggprocessen hanteras i ett ärende utan partiella startbesked. Många kommuner uppger att tidsperioden för byggprocessen brukar vara densamma oavsett om partiella startbesked getts i ärendet eller inte. De flesta kommuner ger också ett samlat slutbesked för hela åtgärden även i de fall de gett ett partiellt startbesked för delar av åtgärden. Det som skiljer mellan kommunerna är framför allt hur kontrollplanen hanteras. Det varierar om det finns en kontrollplan för hela projektet eller om det finns ett för varje partiellt startbesked. Vissa kommuner gör även extra arbetsplatsbesök eller har flera tekniska samråd i ärenden där partiella startbesked har getts.

Behov av byggsanktionsavgifter

Enligt vad kommunerna känner till är det generellt sett inte särskilt vanligt att det sker överträdelser av partiella startbesked. Men med hänsyn till att kommunerna inte alltid gör arbetsplatsbesök för den del av en åtgärd som omfattas av ett partiellt startbesked så kan det dock förekomma överträdelser som byggnadsnämnderna inte känner till.

Samtliga deltagare anser att en byggsanktionsavgift bör införas vid överträdelse av ett partiellt startbesked. De anser att det är ett stort problem och mycket märkligt att byggnadsnämnderna inte kan ta ut byggsanktionsavgift för en sådan överträdelse. Så länge möjligheten till partiella startbesked finns bör det därför införas en möjlighet att ta ut byggsanktionsavgift för en sådan överträdelse.

Deltagarna anser att en byggsanktionsavgift för en överträdelse av ett partiellt startbesked skulle förtydliga innebörden av partiella startbesked. Det skulle göra det tydligt för både byggherren och byggnadsnämnden vad som händer vid en överträdelse av ett partiellt startbesked och förebygga att det uppstår onödiga överträdelser som kan vara svåra att hantera på ett rimligt sätt.

Enkelt avhjälpna hinder

Deltagarna ser svårigheter med att införa en byggsanktionsavgift för att inte åtgärda enkelt avhjälpna hinder så som nuvarande reglering av sådana hinder är utformad. Det främsta argumentet mot att införa en byggsanktionsavgift är att det idag ofta är svårt att avgöra om ett hinder är enkelt

avhjälp eller inte med hänsyn till de ekonomiska aspekterna och att det finns ett stort tolkningsutrymme. De pekar också på att det kan leda till att byggsanktionsavgift tas ut för ett hinder medan det på grund av en annan ekonomisk bedömning inte tas ut en sådan avgift i ett annat fall trots att det är fråga om samma fysiska hinder. Eftersom byggsanktionsavgifter har en straffrättslig karaktär är det enligt deltagarna viktigt att de överträdelser som det utgår byggsanktionsavgift för är förhållandevis enkla att bedöma. Så är ofta inte fallet när det gäller enkelt avhjälpna hinder. De anser därför inte att byggsanktionsavgifter skulle underlätta tillämpningen av enkelt avhjälpna hinder.

Deltagarna ser även andra svårigheter med att införa en byggsanktionsavgift för att inte åtgärda enkelt avhjälpna hinder. Byggnadsnämnden måste vara tydlig med vad den ansvarige behöver göra för att rätta en överträdelse och det framstår som mer tveksamt att ta ut en byggsanktionsavgift för överträdelser av bestämmelser med en sådan retroaktiv verkan som är fallet med enkelt avhjälpna hinder.

Verkställbarhet av lov

Flera kommuner framför kritik mot den nuvarande bestämmelsen om uppskjuten verkställbarhet av lovbeslut. De anser att den till skillnad mot direkt verkställbarhet försvårar en effektiv hantering av lov och de har inte resurser att bevaka att bestämmelsen följs. De hänvisar även till de förslag som lämnades i SOU 2018:86 ”Verkställbarhet av beslut om lov” och anser att regeringen i stället bör gå vidare med dessa förslag. Eftersom byggnadsnämnderna är kritiska mot regleringen av verkställbarhet som sådan så är de även kritiska mot att den förstärks genom att införa en byggsanktionsavgift för överträdelser av denna reglering.

Bevakning och information av verkställbarhet av lov

Hur kommunerna bevakar och informerar om verkställbarhet av lov varierar. De flesta kommunerna uppger att de upplyser om lovbeslutets verkställbarhet i beslutet men att de inte bevakar om åtgärden påbörjas innan lovet får verkställas. Några kommuner avvaktar med att ge startbesked tills lovbeslutet får verkställas. Andra kommuner ger startbesked även om lovbeslutet inte får verkställas.

Kommunerna framför att bestämmelsen om verkställbarhet framför allt har betydelse för bygglov som avser mindre projekt. Detta eftersom det i större projekt av olika skäl ofta kan dröja fyra veckor eller mer mellan det att lovet kungjorts och tills att det ges ett startbesked.

Villkor för påbörjande i lov

Flera av kommunerna har inte beslutat om villkor för påbörjande enligt vare sig 9 kap. 36 § PBL eller 9 kap. 37 § PBL. Några av kommunerna har använt sig av villkoret att åtgärden inte får påbörjas innan detaljplanen eller områdesbestämmelser vunnit laga kraft enligt 9 kap. 36 § PBL.

De som använt sig av sådana villkor upplever inte att det är särskilt vanligt med överträdelser av sådana villkor. Ingen av kommunerna har dock villkorat ett bygglov med att åtgärden får påbörjas först när ersättning för gator eller andra allmänna platser betalats eller när säkerhet har ställts för ersättningen enligt 9 kap. 37§ PBL.

Med hänsyn till att det är ovanligt att kommunerna använder sig av möjligheten till villkor enligt dessa bestämmelser och att överträdelser av sådana villkor är ännu mera ovanliga så har kommunerna ingen bestämd uppfattning om byggsanktionsavgift bör införas eller inte för sådana överträdelser.

Bilaga 6. Systemet med byggsanktionsavgifter

När byggsanktionsavgift ska tas ut

Byggsanktionsavgift ska tas ut för vissa uppräknade överträdelser av plan- och bygglagstiftningen. Det gäller även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.¹⁰⁸

Eftersom den avgiftsskyldige kan undgå byggsanktionsavgift genom rättelse är den inte enbart en administrativ påföljd. Den fungerar på så sätt också som ett påtryckningsmedel och är därmed ett komplement till övriga ingripandemöjligheter.¹⁰⁹

Byggnadsnämnden ska ta ut byggsanktionsavgift för följande överträdelser.

- en motordriven anordning som används i strid mot användningsförbud eller vissa villkor för användningen,
- nybyggnad eller tillbyggnad som kräver lov eller anmälan påbörjas utan startbesked eller tas i bruk utan slutbesked,
- annan ändring av en byggnad än tillbyggnad som kräver lov eller anmälan påbörjas utan startbesked eller tas i bruk utan slutbesked,
- åtgärd i fråga om en annan anläggning än byggnad som kräver lov eller anmälan påbörjas utan startbesked eller tas i bruk utan slutbesked,
- vissa andra åtgärder som kräver lov eller anmälan påbörjas utan startbesked eller tas i bruk utan slutbesked,
- skyltar eller ljusanordningar som kräver lov påbörjas utan startbesked,
- rivning av en byggnad eller del av en byggnad som kräver lov eller anmälan påbörjas utan startbesked, och
- markåtgärd som kräver lov påbörjas utan startbesked.¹¹⁰

När byggsanktionsavgift ska tas ut med dubbelt belopp

Om en byggsanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inte vidtar rättelse, ska en ny avgift för överträdelsen tas ut. Varje sådan ny avgift ska dubbleras. Den sammanlagda avgiften för överträdelsen får dock uppgå till högst 50 prisbasbelopp. En ny

¹⁰⁸ 11 kap. 53 PBL

¹⁰⁹ 11 kap. 54 § PBL och 9 kap. 2 § PBF

¹¹⁰ 9 kap. 6 – 25 § PBF

avgift får beslutas endast om den avgiftsskyldige har fått skälig tid att vidta rättelse.¹¹¹

Om en byggsanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inom två år på nytt gör sig skyldig till en överträdelse av samma slag, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som följer av 9 kap. PBF, dock med högst 50 prisbasbelopp.¹¹²

När byggsanktionsavgift ska sättas ner eller inte tas ut

I vissa situationer ska eller får byggnadsnämnden sätta ned eller inte ta ut en byggsanktionsavgift trots att det skett en avgiftspliktig överträdelse.

Om lov eller anmälan finns

En byggsanktionsavgift ska tas ut om en lov- eller anmälningspliktig åtgärd har påbörjats utan startbesked. Om den avgiftsskyldige när åtgärden påbörjades hade fått bygglov för åtgärden eller hade anmält åtgärden ska dock avgiften sättas ned till hälften¹¹³. En nedsättning till hälften ska däremot inte ske för åtgärder som kräver marklov eller rivningslov.

Om avgiften blir orimligt hög

En byggsanktionsavgift får i ett enskilt fall sättas ned till hälften eller en fjärdedel om avgiften inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har skett. Vid prövningen 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.¹¹⁴

I förarbetena till bestämmelsen så beskriver regeringen några situationer som kan utgöra skäl för nedsättning av avgiften. Ett exempel på när en överträdelse inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet kan vara när överträdelsen har sin grund i en felbedömning huruvida en åtgärd kräver lov eller anmälan. Det kan då vara en förmildrande omständighet om den avgiftsskyldige har uppfyllt alla materiella samhällskrav men förbisett den formella delen genom att på goda grunder göra en bedömning på egen hand som senare visar sig vara felaktig. Vid en bedömning i ett enskilt fall kan då överträdelsen anses vara mindre allvarlig och att det därför finns möjlighet att sätta ned avgiften.¹¹⁵

En avgift kan också sättas ner om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art. Ett exempel på ett sådant skäl är att överträdelsen har ett samband med att byggnadsnämnden inte har handlagt ett

¹¹¹ 9 kap. 2 § PBF

¹¹² 9 kap. 3 § PBF

¹¹³ 9 kap. 3 a § PBF

¹¹⁴ 11 kap. 53 a § PBL

¹¹⁵ Jfr prop. 2012/13:104 sid. 9 – 10

ärende, exempelvis en mindre komplementbyggnad, inom en rimlig tid. Om byggnadsnämndens handläggning drar ut på tiden oskäligt länge kanske den enskilde påbörjar byggnationen utan att ha fått bygglov eller startbesked. Det skulle då senare 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 bestämmelser. Trots detta skulle det i denna situation bli aktuellt med en byggsanktionsavgift för att byggnaden har påbörjats utan startbesked. Mot bakgrund av byggnadsnämndens oskäligt långa handläggning, skulle dock överträdelsen enligt regeringen kunna anses vara av mindre allvarlig art och att det då kan finnas skäl att sätta ned avgiften.¹¹⁶

Om en lång handläggningstid däremot beror på att sökanden inte kommit in med de handlingar som krävs för att ärendet ska anses vara komplett, så kan det inte motivera att byggsanktionsavgiften sätts ned enligt ett avgörande av MÖD.¹¹⁷

Enligt förarbetena kan också en överträdelse som är av formell karaktär i ett enskilt fall anses vara mindre allvarlig och därmed motivera att en byggsanktionsavgift sätts ned. Ett exempel på detta är när en enskild har genomfört en mindre tillbyggnad av en villa och följt bestämmelserna om bygglov samt inväntat startbesked från byggnadsnämnden innan tillbyggnaden påbörjades. Om den tillbyggda delen då har uppförts på ett korrekt sätt i enlighet med gällande byggregler och de krav i övrigt som ställs 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 slutbesiktning inte 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.¹¹⁸

Om vite har dömts ut

Byggsanktionsavgift ska inte tas ut om vite har dömts ut för samma överträdelse¹¹⁹.

Normalt sett ska byggnadsnämnden besluta om att ta ut byggsanktionsavgift innan nämnden tar ställning till om den ska begära att ett vite för samma överträdelse döms ut. Att byggnadsnämnden ska ta ställning till byggsanktionsavgift först beror på att en sådan avgift alltid ska tas ut medan ett föreläggande eller förbud får förenas med vite.

¹¹⁶ Jfr prop. 2012/13:104 sid. 10

¹¹⁷ MÖD 2014-06-04, mål nr P 11481–13

¹¹⁸ Jfr prop. 2012/13:104 sid. 10

¹¹⁹ 11 kap. 55 § PBL

I detta sammanhang är det viktigt att betona att förbudet mot att ta ut byggsanktionsavgift och vite gäller under förutsättning att det är fråga om samma överträdelse. Den grundläggande principen är att den som begått en överträdelse inte ska bestraffas fler än en gång för en och samma sak. Frågan om vad som utgör samma överträdelse när det gäller byggnadsavgift enligt ÄPBL och vite har belysts i ett avgörande från MÖD. I målet hade byggnadsnämnden först tagit ut byggnadsavgift för att byggherren utan lov utfört en bygglovspliktig åtgärd. Samtidigt hade nämnden begärt utdömmande av vite för att byggherren inte hade följt ett rivningsföreläggande om att ta bort det som påbörjats. Enligt domstolen utgjorde detta två separata överträdelser och det fanns därmed inget hinder att döma ut vitet.¹²⁰

Det som sägs i domen ovan om byggnadsavgift enligt ÄPBL får även anses gälla byggsanktionsavgift enligt PBL. Det finns därmed inget hinder att döma ut ett vite för att en byggherre inte följt ett föreläggande om att ta bort det som påbörjats, när det samtidigt har beslutats om en byggsanktionsavgift för att byggherren har utfört byggnadsarbeten utan startbesked.

Om rättelse har skett

Byggsanktionsavgift ska inte tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion eller ingripande har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med byggnadsnämnden.¹²¹

Om en överträdelse tas upp på ett nämndssammanträde men detta enbart leder till att ärendet bordläggs, utan någon överläggning i sakfrågan, finns möjligheten att rätta kvar. Rättelse som sker efter ett sammanträde där nämnden har haft överläggning i påföljds- eller ingripandefrågan medför däremot inte någon avgiftsbefrielse.¹²²

Frågan vad som krävs för att rättelse ska anses ha skett är därmed av stor betydelse. MÖD har i ett avgörande slagit fast att ett påbörjande av byggnadsarbeten utan startbesked endast kan rättas genom att de åtgärder som vidtagits återställs. I samma avgörande slog domstolen fast att ett undanröjande av det eller de hinder som fanns för att ge startbesked, i det här fallet att byggfelsförsäkring inte uppvisats, inte var att betrakta som en rättelse.¹²³

Om överträdelsen avser rivning

Byggsanktionsavgift ska inte tas ut om överträdelsen avser rivning av en byggnad och rivningen har

¹²⁰ MÖD 2014-06-05, mål nr P 11322-13

¹²¹ 11 kap. 54 § PBL

¹²² Jfr Didón m.fl (okt 2015). Plan- och bygglagen (2010:900): en kommentar. Norstedts Juridik. 11:54

¹²³ MÖD 2014-01-08, mål nr P 7235-13

- 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.¹²⁴

Om det är oskäligt

Byggsanktionsavgift behöver 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.¹²⁵

Som bestämmelsen är utformad krävs det en hel del för att byggnadsnämnden inte ska ta ut byggsanktionsavgift. Det måste exempelvis vara fråga om en allvarligare sjukdom som i princip omöjliggjort för den avgiftsskyldige att handla eller händelser som varit helt oförutsedda och opåverkbara.

Situationer som enligt förarbetena inte anses motivera avgiftsbefrielse är exempelvis försumlighet hos uppdragstagare, dålig ekonomi, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist, bristande rutiner eller att ett företag är nystartat.¹²⁶

Felaktiga besked från en myndighet som framkallat den gärning eller passivitet som föranlett byggsanktionsavgiften torde dock vara grund för avgiftsbefrielse.¹²⁷

Vem ska betala byggsanktionsavgift

Byggnadsnämnden kan välja att ta ut en byggsanktionsavgift av

- den som vid tidpunkten för överträdelsen var ägare till den fastighet eller det byggnadsverk som överträdelsen avser,
- den som har begått överträdelsen, eller

¹²⁴ 11 kap. 56 § PBL

¹²⁵ 11 kap. 53 § andra stycket PBL

¹²⁶ Jfr prop. 2009/10:170 sid. 346 - 347 och prop. 2005/06:182 sid. 52 och 156

¹²⁷ Jfr Didón m.fl. (okt 2015). Plan- och bygglagen (2010:900): en kommentar. Norstedts Juridik. 11:51-63

- den som har fått en fördel av överträdelsen.¹²⁸

Byggnadsnämnden kan välja vem eller vilka som avgiften ska tas ut av. Oftast är den person som avses i punkterna ovan densamma och nämnden har då inga problem att avgöra vem som anspråket ska riktas emot.

Bevisbörda och beviskrav för byggsanktionsavgift

Byggsanktionsavgifter har en straffrättslig karaktär. Allmänna straffrättsliga principer gäller i fråga om vem som har bevisbördan för att en överträdelse har ägt rum. Det innebär att byggnadsnämnden ska visa att det har funnits förutsättningar att besluta om byggsanktionsavgift och att det är nämndens sak att bemöta och där det är möjligt att försöka motbevisa varje invändning som ägaren gör i syfte att undgå ansvar. Bevisbördan för samtliga omständigheter som ligger till grund för beslutet om byggsanktionsavgift vilar alltså på byggnadsnämnden. Det gäller såväl att överträdelsen verkligen har ägt rum som att överträdelsen omfattas av byggsanktionsavgift. Det kan dock finnas situationer då tillsynsmyndigheten möter sådana bevisvårigheter att ett sänkt beviskrav kan tillåtas.¹²⁹

Beräkning av byggsanktionsavgift

I PBF framgår vilka överträdelser som ska leda till byggsanktionsavgift och med vilket belopp som byggsanktionsavgift ska tas ut för varje slag av överträdelse. Avgiftsbeloppen är kopplade till area och/eller det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas. Avgiftsbeloppen för de olika överträdelserna i förordningen är baserade på överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Avgiften får uppgå till högst 50 prisbasbelopp.¹³⁰

Byggsanktionsavgift har delvis samma funktion som ett rättelseföreläggande

Byggsanktionsavgiften i plan- och bygglagstiftningen är inte en renodlad administrativ avgift utan fungerar också som ett påtryckningsmedel för att åstadkomma rättelse. Byggsanktionsavgift ska inte tas ut om rättelse sker innan byggnadsnämnden tagit upp frågan till överläggning vid ett sammanträde med nämnden. I de fall byggsanktionsavgift har beslutats men rättelse ändå inte sker ska nya byggsanktionsavgifter tas ut med dubbelt belopp till dess rättelse sker eller de sammanlagda byggsanktionsavgifterna uppgår till högst 50 prisbasbelopp. Byggsanktionsavgiften har på det sättet delvis samma funktion som ett rättelseföreläggande.¹³¹

Byggsanktionsavgift bygger på strikt ansvar

Att byggnadsnämnden ska ta ut byggsanktionsavgift även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet beror på att reglerna om

¹²⁸ 11 kap. 57 § PBL

¹²⁹ MÖD 2015-11-26, mål nr P 3559-15

¹³⁰ 11 kap. 51 och 52 § PBL samt 9 kap. PBF

¹³¹ 11 kap. 54 § PBL och 9 kap. 1 och 2 § PBF

byggsanktionsavgift ska vara enkla att tillämpa och att utrymmet för bedömningar i det enskilda fallet ska vara litet. Om en avgiftspliktig överträdelse har skett är det alltså strikt ansvar som gäller och byggnadsnämnden måste ta ut byggsanktionsavgift om inte förutsättningar för avgiftsbefrielse eller nedsättning av avgiften föreligger. Det är dock viktigt att byggnadsnämnden kan visa att en överträdelse faktiskt har skett.

Kommunikation innan beslut om byggsanktionsavgift

Innan tillsynsmyndigheten beslutar att ta ut en byggsanktionsavgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Av förarbetena till PBL framgår att ett beslut om byggsanktionsavgift är ingripande för den enskilde. Den som riskerar att få en byggsanktionsavgift ska därför alltid få möjlighet att yttra sig.¹³²

Preskription av skyldigheten att ta ut byggsanktionsavgift

Byggnadsnämnden får inte besluta att ta ut en byggsanktionsavgift om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom fem år efter överträdelsen. Preskriptionstiden för avgifter ska räknas från det överträdelsen begicks. Det framgår varken av lagtexten eller av förarbetena hur yttrandet ska gå till. Om den som anspråket riktas mot invänder att han eller hon inte getts tillfälle att yttra sig är det byggnadsnämnden som måste visa att så har skett.¹³³

Betalning av byggsanktionsavgiften

Byggsanktionsavgiften ska betalas till byggnadsnämnden i de fall nämnden har beslutat om avgiften. Den ska betalas inom två månader efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts den avgiftsskyldige eller den senare dag som byggnadsnämnden har bestämt. Byggnadsnämnden ansvarar för indrivning av byggsanktionsavgifter. Har inte avgiften betalats i tid ska byggnadsnämnden ansöka om indrivning hos kronofogdemyndigheten. Bestämmelser om begäran om indrivning med mera finns i indrivningsförfordningen. Den betalningsskyldige ska uppmanas att betala fordringen innan ansökan om indrivning görs. Indrivning behöver inte begäras för en fordran som understiger 100 kronor om indrivning inte krävs från allmän synpunkt.¹³⁴

Avgiften kan tas ut även om beslutet om att ta ut byggsanktionsavgift har överklagats. Det är också möjligt att ansöka om indrivning hos kronofogdemyndigheten. Finns det skäl att avvakta med verkställighet kan domstolen inhibera det överklagade beslutet.¹³⁵

¹³² 11 kap. 58 § PBL och prop. 2009/10:170 sid 349

¹³³ 11 kap. 58 § PBL

¹³⁴ 11 kap. 61 § PBL, 9 kap. 4 § PBF och 3 – 9 § indrivningsförfordningen (1993:1229)

¹³⁵ 11 kap. 61 § PBL

Om en skyldighet att betala en byggsanktionsavgift har upphävts genom ett beslut som har fått laga kraft ska tillsynsmyndigheten återbetala avgiften och ränta enligt räntelagen för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag återbetalningen sker.¹³⁶

På samma sätt som byggnadsnämndens rätt att ta ut byggsanktionsavgift preskriberas efter en viss tid så preskriberas också ett beslut om byggsanktionsavgift efter en viss tid. Om ett beslut om byggsanktionsavgift inte har verkställts inom tio år från det att beslutet fått laga kraft behövs byggsanktionsavgiften inte betalas.¹³⁷

Byggsanktionsavgifter tillfaller kommunen och staten i vissa fall

En byggsanktionsavgift tillfaller kommunen när det är byggnadsnämnden som har beslutat att ta ut den. Kommunen kan exempelvis använda byggsanktionsavgifterna till att finansiera sitt förebyggande arbete och på så sätt på sikt minska behovet av tillsynsinslag.¹³⁸

¹³⁶ 11 kap. 63 § PBL, 9 kap. 4 § PBF, 8 § indrivningsförordningen och 5 § räntelagen (1975:635)

¹³⁷ 11 kap. 61 § PBL

¹³⁸ 11 kap. 62 § PBL

Bilaga 7. Storleken på förslagna byggsanktionsavgifter

Boverket föreslår i denna rapport att det ska införas nya byggsanktionsavgifter för att inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov går ut. I tabell 4 framgår vad byggsanktionsavgiften blir för olika åtgärder med Boverkets förslag. Även formlerna för byggsanktionsavgifterna för de olika åtgärderna framgår av tabellen.

Byggsanktionsavgifterna beräknas utifrån gällande prisbasbelopp, PBB. I beräkningen har Boverket utgått från PBB för år 2021 som är 47 600 kr. Byggsanktionsavgiften beräknas även utifrån sanktionsarea, berörd area, löpmeter eller antal, där sanktionsarea är den area som i fråga om en lovpliktig åtgärd motsvarar brutto- eller öppenarea eller en kombination av dessa minskad med 15 kvadratmeter¹³⁹.

Tabell 4 Storlek på byggsanktionsavgifter för att inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov gått ut

Åtgärd (formel för byggsanktionsavgift)	Byggsanktionsavgift (kr)
Nybyggnad (1 PBB + 0,005 PBB * sanktionsarea)	
15 m ² BTA	47 600
100 m ² BTA	67 830
1000 m ² BTA	282 030
Tillbyggnad (0,3 PBB + 0,005 PBB * sanktionsarea)	
15 m ² BTA	14 280
100 m ² BTA	34 510
1000 m ² BTA	248 710
Väsentligt annat ändamål (0,125 PBB + 0,003 PBB * sanktionsarea)	
15 m ² BTA	5 950
100 m ² BTA	18 088
1000 m ² BTA	146 608
Ytterligare bostad eller lokal (0,125 PBB + 0,0025 PBB * sanktionsarea)	
15 m ² BTA	5 950
100 m ² BTA	16 065
1000 m ² BTA	123 165
Fasadändring (area) (0,125 PBB + 0,0005 PBB * area som ändringen avser)	
15 m ²	6 307

¹³⁹ 1 kap. 7 § PBF

100 m ²	8 330
1000 m ²	29 750
Fasadändring (fönster eller dörr) (0,0625 PBB)	
1 st.	2 975
Fasadändring (balkong, altan eller entré) (0,125 PBB)	
1 st.	5 950
Grundvattentäkt (0,75 PBB)	
1 st.	35 700
Kabinbana (2,5 PBB)	
1 st.	119 000
Fast cistern eller annan fast anläggning för farliga produkter eller varor (2,5 PBB)	
1 st.	119 000
Mast och torn (1,25 PBB)	
1 st.	59 500
Vindkraftverk (1,25 PBB)	
1 st.	59 500
Nöjespark, djurpark, idrottsplats, skid- backe med lift, campingplats, skjutbana, småbåtshamn, friluftsbad, motorbana eller golfbana (0,25 PBB + 0,0025 PBB*berörd area)	
100 m ²	23 800
1000 m ²	130 900
Upplag, materialgård, tunnel, berggrum, par- keringsplats eller begravningsplats (0,0125 PBB + 0,0025 PBB*berörd area)	
100 m ²	12 495
1000 m ²	119 595
Transformatorstation (0,25 PBB + 0,0125 PBB*anläggningens area)	
10 m ²	17 850
100 m ²	71 400
Mur och plank (0,0125 PBB + 0,005 PBB*löpmetrar)	
10 m	2 975
100 m	24 395
Skylt (0,05 PBB + 0,0125 PBB* skyltens area)	

1 m ²	2 975
10 m ²	8 330
Ljusanordning (0,03 PBB)	
1 st.	1 428

Bilaga 8. Regeringsuppdrag



Regeringen

Regeringsbeslut

II 3

2020-02-06
FI2020/00451/SPN

Finansdepartementet

Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Uppdrag till Boverket att utreda vissa avgiftsfrågor

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Boverket att utreda:

- om byggnadsnämnderna bör ges möjlighet att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna i samband med vissa tillsynsuppgifter enligt plan- och bygglagstiftningen, och
- förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift vid överträdelse av ett partiellt startbesked och när tiden för ett tidsbegränsat lov har gått ut och den aktuella platsen inte återställts samt föreslå en ändamålsenlig storlek på sådana avgifter.

Vid utförandet av uppdraget ska Boverket beakta och beskriva svårigheter med att ta ut avgifter i olika typer av tillsynsärenden, och bl.a. ta ställning till vem som ska betala en avgift, vid vilken tidpunkt avgiften ska tas ut och om uttaget ska vara beroende av utgången i ett tillsynsärende.

Myndigheten ska lämna förslag till nödvändiga författningsändringar. I uppdraget ingår även att beskriva och beakta konsekvenserna av ett genomförande av förslagen för bl.a. kommunerna. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Boverket ska inhämta synpunkter från länsstyrelserna, Lantmäteriet, Ekonomistyrningsverket, Sveriges Kommuner och Regioner samt ett urval av representativa kommuner. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2021 till regeringen (Finansdepartementet).

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Bakgrund

Avgifter vid tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen

Kommunernas byggnadsnämnder ansvarar för tillsynen över att byggherren fullgör sina skyldigheter enligt plan- och bygglagen (2010:900) förkortad PBL, och att bestämmelserna i 8–10 kap. PBL, och anslutande föreskrifter följs. I plan- och bygglagen finns bestämmelser om byggnadsnämndens möjlighet att ta ut avgifter för att täcka genomsnittliga kostnader för olika beslut och andra åtgärder, bl.a. för tillsyn under byggskedet (se 12 kap. 8–11 §§ PBL). Byggnadsnämndens allmänna tillsynsverksamhet omfattas inte av denna möjlighet, utan är skattefinansierad. Denna verksamhet kan exempelvis avse tillsyn över ovårdade tomter och förfallna byggnader, lekplatser, enkelt avhjälpna hinder, hissar och kontroll av ventilationssystem, s.k. OVK.

Regeringen har i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) bedömt att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter, men att det inom vissa områden kan vara lämpligt att låta tillsynen finansieras via skattemedel. Av skrivelsen framgår bl.a. att en tillsynsavgift bör motsvaras av en tydlig motprestation, ha principen om full kostnads-täckning som ekonomiskt mål samt vara lättbegriplig och förutsebar. Vidare framgår att kommunala tillsynsavgifter bör fastställas av respektive kommun.

Enligt Boverkets rapport Ovårdade tomter och förfallna byggnader (rapport 2015:32) finns det en hel del byggnadsverk och tomter i landet vars ägare inte följer plan- och bygglagens krav på underhåll och skötsel. För att komma till rätta med detta behöver förutsättningarna för byggnadsnämndernas tillsyn förbättras. Enligt Boverket är det mycket angeläget att göra en översyn av bl.a. byggnadsnämndernas resurs- och kompetensmässiga förutsättningar att bedriva tillsyn. Rapporten har remitterats och många kommuner, och flera länsstyrelser, framför i sina remissvar att det är särskilt angeläget att utreda förutsättningarna för byggnadsnämnderna att avgifts-finansiera tillsynsarbetet.

Riksdagens ombudsmän har konstaterat att bl.a. resurserproblem kan leda till att byggnadsnämnderna inte bedriver sin tillsyn i tillräcklig omfattning och att ärenden inte handläggs med den skyndsamhet som föreskrivs i förvaltningslagen (bet. 2018/19:JO1 s. 18).

Enligt länsstyrelsernas uppföljning av tillsynsarbetet 2016 (Fi2019/01228/SPN) utgör byggnadsnämndernas brist på resurser ett av de största hindren för kommunernas tillsyn av hissar och handläggning av ärenden om bristande OVK. För att ärendena ska prioriteras av kommunerna har länsstyrelserna föreslagit att byggnadsnämnderna bör få möjlighet att ta ut avgifter.

I propositionen Genomförande av EU:s ändringsdirektiv om byggnaders energiprestanda (prop. 2019/20:81) föreslås att byggnadsnämnderna ska få nya tillsynsuppgifter, t.ex. när det gäller laddinfrastruktur i befintliga byggnader.

Byggnadsnämndernas tillsynsarbete är centralt för upprätthållandet av plan- och bygglagstiftningen och för att lagstiftningen ska uppfattas som rättvis, rättssäker och effektiv. Byggnadsnämndernas tillsynsarbete bidrar också till en god vardagsmiljö (precisering av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö) i såväl stad som landsbygd. I syfte att förbättra byggnadsnämndernas förutsättningar att bedriva ett effektivt tillsynsarbete behöver det utredas om byggnadsnämnderna bör ges möjlighet att ta ut avgifter för att täcka kostnader som uppstår i tillsynsärenden och som i dag finansieras med skattemedel.

Nya byggsanktionsavgifter

Byggnadsnämnden ska ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) vid överträdelse av vissa bestämmelser i plan- och bygglagstiftningen (11 kap. 51 § PBL). Vid fastställandet av avgifternas storlek ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträddes avser. Sanktionsavgifternas storlek regleras i 9 kap. plan- och byggförordningen (2011:338).

Byggnadsnämnden har möjlighet att ge ett startbesked för en begränsad del av de arbeten som omfattas av ett beslut om lov, t.ex. för att utföra grundkonstruktionen i ett lämnat bygglov. Detta underlättar särskilt ett snabbare genomförande av större projekt när såväl projektering som genomförande kan ske stegvis. Enligt rättspraxis saknas det dock förutsättningar att ta ut en byggsanktionsavgift om åtgärder som inte omfattas av ett partiellt startbesked vidtas (se bl.a. MÖD 2017:3). Förutsättningar att införa en sådan byggsanktionsavgift bör därför utredas. Det bör även utredas om det kan

införas en byggsanktionsavgift för situationen då tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut och platsen inte återställts.

I Boverkets rapport Analys av reglerna om enkelt avhjälpna hinder (rapport 2018:31) har myndigheten identifierat ett antal faktorer som bidrar till att det fortfarande finns hinder mot tillgänglighet. Enligt Boverket bör det övervägas att införa en byggsanktionsavgift för fastighetsägare som inte avhjälpes dessa hinder. Förutsättningarna för att införa en sådan avgift bör mot denna bakgrund utredas.

På regeringens vägnar



Per Bolund



Ann-Kristin Kaplan Wikström

Kopia till

Ekonomistyrningsverket
Lantmäteriet
länsstyrelserna
Sveriges Kommuner och Regioner



Finansdepartementet

Regeringsbeslut

II 3

2021-02-04
Fi2021/00491Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Ändring av uppdraget att utreda vissa avgiftsfrågor

Regeringens beslut

Med ändring av regeringens uppdrag till Boverket den 6 februari 2020 om att utreda vissa avgiftsfrågor (Fi2020/00451), förordnar regeringen att myndigheten även ska utreda förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift vid överträdelse av villkor för att få påbörja en åtgärd och om en åtgärd påbörjas innan lovbeslutet är verkställbart, samt föreslå en ändamålsenlig storlek på sådana avgifter.

Uppdraget ska i sin helhet redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 15 juni 2021.

Bakgrund

Regeringen gav den 6 februari 2020 Boverket i uppdrag att bl.a. utreda förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift vid överträdelse av ett partiellt startbesked och för situationen då tiden för ett tidsbegränsat lov har gått ut och den aktuella platsen inte återställts samt föreslå en ändamålsenlig storlek på sådana avgifter.

En byggsanktionsavgift ska tas ut av tillsynsmyndigheten vid överträdelser av vissa bestämmelser i plan- och bygglagstiftningen, bl.a. om någon, trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, påbörjar en lov- eller anmälningspliktig åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked (se 11 kap. 51 § PBL och 9 kap. 4–17 §§ plan- och byggförordningen [2011:338]). Det finns inte någon sanktion för det fall en åtgärd, som nämnden har gett startbesked för, påbörjas innan villkor enligt 9 kap. 36 och 37 §§ PBL har uppfyllts och innan lovbeslutet är verkställbart

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.sePostadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgratan 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

enligt 9 kap. 42 a § samma lag, trots att åtgärden inte får påbörjas innan dess.
Det framstår som rimligt att en avgift också ska kunna tas ut i dessa fall.
Förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift för sådana
överträdelser bör därför utredas.

På regeringens vägnar



Per Bolund



Ludvig Lundgren

Kopia till

Ekonomistyrningsverket
Lantmäteriet
länsstyrelserna
Sveriges Kommuner och Regioner
Bygglövsutredningen (Fi 2020:01)

2 (2)



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se