



Datum
2021-10-07
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2021-1017

Yttrande

Till
Finansdepartementet

Remiss från Finansdepartementet - Tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter, Boverkets rapport 2021:13 Fi2021/02315

Sammanfattning

Malmö stad har beretts tillfälle att yttra sig över Boverkets rapport 'Tillsynsavgift och byggsanktionsavgift' i vilken Boverket redogör för regeringsuppdraget att utreda vissa avgiftsfrågor kopplat till plan- och bygglagen.

Malmö stad anser att möjlighet att ta ut tillsynsavgift bör införas och att de närmare förutsättningarna såsom om det lämpligen införs generellt i tillsynsärenden, eller i de fall ärenden leder till ingripande eller påföljd, bör fortsatt utredas av departementet. Malmö stad anser att Boverket inte har stöd för sin slutsats att det finns starka skäl mot att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna i samband med tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen. Malmö stad bedömer att det finns en stor risk att de kvalitativa och kvantitativa brister i tillsynsarbetet som Boverket lyfter i rapporten, kommer att kvarstå utan möjligheten att finansiera via tillsynsavgift.

Malmö stad kan se ett behov att förtydliga byggnadsnämndernas tillsynsansvar med anledning av de brister Boverket identifierat, till exempel genom krav på tillsynsplanering. Malmö stad ser dock en möjlighet för kommunerna att finansiera tillsyn med avgifter som en viktig förutsättning för att få till stånd ett effektivare tillsynsarbete.

Slutligen, Malmö stad ser positivt på Boverkets förslag till införande av byggsanktionsavgift i angivna situationer. Regeln om att bygglov får verkställas först fyra veckor efter kungörelse av beslutet bör dock snarare avskaffas än föranleda påföljder.

Yttrande

Tillsynsavgift

Malmö stad anser att det bör införas en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna i samband med tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen, på samma sätt som för motsvarande tillsyn inom t. ex miljöområdet eller enligt lag om skydd mot

olyckor (LSO, som ju kan ju rikta sig mot vilken fastighetsägare eller nyttjanderättshavare som helst). Som Boverket själv konstaterar har tillsynen av plan- och bygglagstiftningen i dagsläget kvalitativa och kvantitativa brister och Malmö stad ser avgiftsfinansiering som ett viktigt sätt att säkerställa att kommunerna får möjlighet att utföra ett effektivt tillsynsarbete. De närmare förutsättningarna, till exempel om det är lämpligt att införa detta generellt i tillsynsärenden eller i de fall ärenden leder till ingripande eller påföljd, samt vem som kan bli skyldig att betala tillsynsavgift (fastighetsägare eller den som vidtagit anmäld åtgärd/begärd överträdelse) bör fortsatt utredas av departementet.

Malmö stad menar att Boverkets slutsats att det finns starka skäl som talar mot att införa möjlighet att ta ut tillsynsavgift inte är tillräckligt underbyggd. Malmö stad instämmer dock med Boverket att det är olämpligt att ta ut tillsynsavgift enligt de i rapporten undersökta alternativen 3 och 4, dvs i samband med ansökan om lov eller teknisk anmälan eller av den som gör en tillsynsanmälan, i huvudsak på av Boverket anförda grunder.

Malmö stad ifrågasätter Boverkets uppfattning att tillsynen över plan- och bygglagstiftningen skulle skilja sig åt på något avgörande sätt från kommunens miljötillsyn. Miljötillsynen innefattar inte bara återkommande och regelbunden tillsyn av verksamheter som Boverket tycks mena. En betydande del avser tillsyn av motsvarande slag som byggnadsnämnden bedriver, d.v.s. på förekommen anledning vid misstanke om att lagstiftningen inte följs. Sådan tillsyn riktar sig mot verksamhetsutövare både i form av fysiska och juridiska personer och det samma gäller brandskyddstillsyn enligt LSO. Att tillsyn av plan- och bygglagstiftningen främst skulle rikta sig mot enskilda personer är också missvisande; tillsynen riktar sig mot allt från enskilda villaägare till fastighetsbolag, industriföretag och liknande.

Varför en delvis täckning av kostnaderna för tillsynsarbetet inte skulle vara tillräckligt framgår inte av rapporten. Principen om full kostnadstäckning 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, och det står 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. Boverket kan också möjligen underskatta den grad av kostnadstäckning som uppnås genom tillsynsavgifter i ärenden som leder till beslut om ingripande eller påföljd. Ärenden som leder till förelägganden vid vite eller byggsanktionsavgift är typiskt sett mycket mer tidskrävande än ett utredningsärende som avslutas utan någon påföljd eller ingripande.

Malmö stad anser att tillsynsavgift i alla ärenden eller de som leder till beslut om ingripande eller påföljd är lättbegripligt och förutsägbart då förutsättningar för uttag av avgift framgår av en kommunal taxa, på samma sätt som motsvarande avgift inom andra tillsynsområden. Att tillsynen sker i begränsad omfattning, bland annat till följd av resursbrist, medför ingen skillnad i det avseendet. Tillsynsavgift skulle öka möjligheterna för byggnadsnämnderna att bedriva tillsyn i sådan utsträckning att det inte bedöms orättvist av allmänheten, och att tillsyn faktiskt blir en mer förutsebar följd. Att avgiftsnivåerna kan komma att variera mellan olika

kommuner ligger i sakens natur då de utgår enligt respektive kommuns taxa. Detta är knappast något som kan framhållas som argument till varför allmänheten skulle uppleva tillsynsavgifterna som orättvisa.

Malmö stad anser inte att det är orimligt att den som blir föremål för tillsyn får betala för detta såvida det finns viss grund för misstanke om överträdelse. Det finns heller inte något som hindrar att reglerna utformas på ett sätt som gör att byggnadsnämnden inte kan ta ut avgift i de fall det saknas grund att bedriva tillsyn. Det går också att reglera möjligheten att ta ut avgift till exempel genom att det endast får avse vissa definierade arbetsmoment. Vad gäller ärenden som leder till beslut om ingripande eller påföljd kan det inte heller rimligen vara svårförståeligt att kommunen tar betalt för arbetet med att se till att det blir rätt, om man inte vidtar rättelse frivilligt. Att den som gjort rättelse skulle slippa tillsynsavgift kan för den enskilde framstå som rimligt med tanke på att det sannolikt lett till betydligt mindre arbete för byggnadsnämnden än vad som krävts för att nå fram till ett beslut om påföljd eller ingripande. Att tillsynsavgiften kan användas som ett påtryckningsmedel för att rätta en potentiell överträdelse kan snarare ses som en närmast önskvärd effekt, i likhet med intentionerna bakom det nuvarande sanktionssystemet. Byggsanktionsavgift utgår på motsvarande sätt inte om rättelse vidtas innan fråga om påföljd tas upp för beslut.

Malmö stad ställer sig frågande till Boverkets resonemang om att en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut tillsynsavgift inte annat än undantagsvis kommer att leda till mer tillsyn. Förutsättningar att tillskjuta resurser kommer sannolikt att leda till att mer tillsyn bedrivs, och ge incitament till att reglerna i högre utsträckning följs. Malmö stad kan inte se att en ytterligare möjlighet att finansiera tillsynsarbete skulle riskera att leda till mindre effektiv tillsyn än idag. Ökade resurser och fokus på tillsynsarbete kan snarare leda till att byggnadsnämnderna har möjlighet att bygga upp kompetens att handlägga denna typ av ärenden och även ge incitament att bedriva tillsyn vad gäller ärenden som inte kan förväntas leda till intäkter i form av byggsanktionsavgift. I rapporten är Boverket orolig för att byggnadsnämnden vid införande av tillsynsavgifter skulle rikta sin tillsyn mot överträdelser där det finns stor chans att få betalt. Det är något förvånande att Boverket inte i det sammanhanget jämfört med dagens system där problemet är än mer framträdande. Möjlighet att ta ut byggsanktionsavgift och på så sätt få finansiering kan i hög grad medföra att man fokuserar tillsynen på just sådana ärenden, oavsett vad som i förhållande till samhällsnytta bör prioriteras. Byggsanktionsavgifter är inte heller i första hand avsett att utgöra en finansiering av byggnadsnämndens tillsyn. Avgiftens storlek är inte bestämd med fokus på att ge en täckning för tillsynsarbetet. Ofta är det ett fåtal tillsynsänden som genererar större byggsanktionsavgifter och det är många aspekter utanför kommunens kontroll som avgör om en byggsanktionsavgift kommer kunna tas ut för en överträdelse.

Konsekvensen av att inte införa möjlighet att finansiera via tillsynsavgift är en stor risk att de kvalitativa och kvantitativa brister i tillsynsarbetet Boverket konstaterar kommer att kvarstå. Det finns en risk att prioriteringen blir ärenden där man kan få kostnadstäckning genom

byggsanktionsavgifter snarare än den tillsyn som leder till störst samhällsnytta. Det kan också upplevas orättvist att tillsynen inte bedrivs likvärdigt gentemot alla.

Malmö stad menar att ökade krav på kommunernas tillsyn av plan- och bygglagstiftningen måste gå hand i hand med motsvarande möjlighet att finansiera tillsynsarbetet genom tillsynsavgifter. Ett tydliggörande av tillsynsansvaret med krav på behovsbedömning och tillsynsplanering kan i det sammanhanget vara positivt, särskilt om man bedömer det vara en behövlig förutsättning för att införa möjlighet att ta ut tillsynsavgift. Ökade krav på tillsynen utan möjlighet att ta ut tillsynsavgift förutsätter närmast statlig medfinansiering.

Boverket anför i rapporten att det finns anledning att överväga om det ska göras mer genomgripande förändringar av huvudmannskapet för den tillsyn som byggnadsnämnderna idag har ansvar för samt att det bör utredas om det finns alternativa och bättre sätt att organisera i vart fall delar av den tillsyn som byggnadsnämnderna idag ansvarar för. Boverket utvecklar däremot inte sina synpunkter närmare vilket försvårar en kommentar. Malmö stad kan dock konstatera att en starkt bidragande anledning till de brister i tillsynen som Boverket påpekar är brist på resurser. Möjlighet för kommunerna att ta ut tillsynsavgift som ett alternativ till skattefinansiering av tillsynen är ett sätt att komma till rätta med detta.

Byggsanktionsavgifter för fler överträdelser

Malmö stad tillstyrker Boverkets förslag om införande av byggsanktionsavgift i samband med påbörjande i strid med delstartbesked, då återställande inte skett efter att tidsbegränsat lov gått ut samt vid påbörjande av åtgärd innan lov får verkställas eller villkor för påbörjande uppfyllts. Att byggsanktionsavgift inte utgår i dessa situationer enligt dagens regler framstår som ologiskt och är en brist som bör åtgärdas. Malmö stad har heller inga synpunkter på föreslagna avgiftsnivåer eller principer för uttagande av avgift.

Bestämmelsen i 9 kap. 42a § PBL, att ett bygglov inte får verkställas förrän fyra veckor efter kungörelse av beslut, bör enligt Malmö stad i första hand avskaffas snarare än att föranleda påföljder. En tydlig och enkel regel om att den som börjar bygga utan lagakraftvunnet lov gör det på egen risk vore att föredra i likhet med vad som gällde fram till införandet av 9 kap. 42a § PBL. I rapporten nämner Boverket också att det i en utredning som lämnats till regeringen finns förslag om att lov ska få verkställas omedelbart men att Boverkets förslag utgår från gällande regler.

Vad gäller påbörjande av åtgärd innan lov får verkställas eller villkor för påbörjande uppfyllts vill Malmö stad också instämma i vad Boverket anför på sid 65 i rapporten om att det som den nuvarande regleringen är utformad egentligen finns anledning att göra en översyn av själva benämningen ”startbesked” och dess innebörd i byggprocessen. Med utgångspunkt i gällande regler anser Malmö stad dock att det är rimligt att det som Boverket föreslår ställs krav på att det i startbeskedet anges vid vilken tidpunkt som de åtgärder som startbeskedet omfattar i praktiken får påbörjas.

Malmö stad instämmer slutligen med Boverket att det inte finns förutsättningar för att införa en byggsanktionsavgift för att underlåta att åtgärda enkelt avhjälpna hinder. Nämnden delar Boverkets bedömning att det är förhållandevis svårt att bedöma för den enskilde om ett hinder är enkelt att avhjälpa och att det är därför olämpligt med sanktionsavgifter av straffrättslikande karaktär för den som inte följer reglerna. Att kommunernas tillsyn är otillräcklig skulle man närmast kunna komma till rätta med genom att istället införa möjlighet till tillsynsavgifter.

Ordförande

.....
[Förnamn Efternamn]
.....

[Fyll i titel]

.....
[Förnamn Efternamn]
.....

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]