



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060106

DOM
2013-04-16
Stockholm

Mål nr
P 8090-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-08-22 i mål nr P 6860-11, se bilaga A

KLAGANDE

H-E J

Ombud: Advokat K H

MOTPART

Miljö- och byggnämnden för Forshaga och Munkfors kommuner
Box 93
667 22 Forshaga

SAKEN

Föreläggande och byggnadsavgift

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljödomstolens dom ändras endast på så sätt att beslutet om påförande av byggnadsavgift upphävs.

Dok.Id 1065015

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

BAKGRUND

H-E J beviljades bygglov för tillbyggnad av fritidshus på fastigheten X den 17 juni 2003. Den 19 september 2003 beviljades bygglov för tillbyggnad av fritidshus på fastigheten Y. Denna ansökan avslogs av miljö- och byggnämnden i Forshaga och Munkfors kommuner (nämnden) den 21 oktober 2003. Beslutet vann laga kraft genom Regeringsrättens beslut den 25 mars 2009 att inte bevilja prövningstillstånd.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

H-E J har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen dels undanröjer beslutet om byggnadsavgift, dels i första hand undanröjer beslutet om föreläggande av vite och i andra hand ändrar föreläggandet till att avse en senare tidpunkt än den som framgår av länsstyrelsens beslut.

Nämnden har bestritt ändring.

H-E J har till stöd för sin talan åberopat det han anfört i mark- och miljödomstolen och tillagt bl.a. följande. Mer än fem år har förflutit från det att åtgärderna vidtogs 2003 till dess att han under 2010 fick tillfälle att yttra sig över den beslutade avgiften. Mot bakgrund av att preskription därmed bör ha inträtt samt att tillämpningen av nya plan- och bygglagen leder till en lindrigare påföljd ska ingen avgift tas ut. Vidare ska byggnadsavgift, enligt 10 kap. 4 § i den äldre plan- och bygglagen, beräknas på den bygglovstaxa som kommunen tillämpade när åtgärden påbörjades. Nämnden har i sitt beslut från 2010 felaktigt utgått från 2009 års taxa.

H-E J har ingett och åberopat en kopia av s. 16 i kommunfullmäktiges i Forshaga kommun sammanträdesprotokoll, § 116, den 25 november 2003.

Nämnden har i huvudsak anfört följande. Det är tidpunkten när nämnden får vetskap om att byggnaden uppförts utan bygglov som ska ligga till grund för vilken taxa som ska användas. I sitt beslut har nämnden felaktigt hänvisat till 2010 års taxa i stället för den från 2009. Denna felaktighet har ingen betydelse eftersom taxan fastställdes den

1 januari 2009 och gällde med samma grundbelopp fram till den 16 juni 2011. Nämnden fick vid besök år 2009 vetskap om att källaren utförts utan bygglov. Nämnden har ingen möjlighet att veta när en byggnation har utförts och i detta fall var åtgärden inte synlig utifrån.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Byggnadsavgift

Den 2 maj 2011 trädde den nya plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i kraft och den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, upphörde att gälla. Enligt punkten 3 i övergångsbestämmelserna till PBL ska för överträdelser som ägt rum före den 2 maj 2011 äldre bestämmelser tillämpas på prövningen i sak. Den nya lagen ska dock tillämpas, om den leder till en lindrigare påföljd.

Enligt 10 kap. 4 § första stycket ÄPBL ska en byggnadsavgift tas ut om någon utan lov utför en åtgärd som kräver bygglov.

Byggnads- och tilläggsavgifterna i ÄPBL har i PBL ersatts av en särskild avgift benämnd byggsanktionsavgift. Av 11 kap. 51 § PBL framgår att om någon bryter bl.a. mot en bestämmelse i 8-10 kap. ska tillsynsmyndigheten ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 12 §. Sådana föreskrifter har meddelats i 9 kap. plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Av 9 kap. 7 § PBF framgår att en byggsanktionsavgift ska tas ut av den som inte söker bygglov för en bygglovspliktig tillbyggnad på ett en- eller tvåbostadshus trots att det krävs lov.

Nämnden har inte ifrågasatt H-E J:s uppgift att de åtgärder som medförde att en källare tillkom utfördes någon gång under 2003. Någon exakt tidpunkt har inte angetts, men annat är inte utrett än att åtgärderna utfördes *efter* det att bygglovsansökan avseende källaren lämnades in i september 2003.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att ingen av bestämmelserna i 9 kap. PBF enligt sin ordalydelse träffar den överträdelse som därmed ska prövas, dvs. att

H-E J innan bygglov medgivits, men efter det att ansökan om bygglov inlämnades, har vidtagit vissa bygglovspliktiga åtgärder. Den överträdelse som nämnden har lagt till grund för sitt yrkande om byggnadsavgift träffas därför inte av någon bestämmelse i den nya regleringen. Eftersom H-E J hade ansökt om bygglov när han utförde åtgärden skulle en tillämpning av PBL innebära att någon avgift för den aktuella överträdelsen inte kan dömas ut (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 januari 2013 i mål nr P 2696-12).

Av övergångsbestämmelserna följer att när en tillämpning av nya PBL leder till en lindrigare påföljd ska nya PBL tillämpas. I den nu föreliggande situationen leder detta till att ingen avgift ska dömas ut. H-E J:s överklagande ska därför bifallas i den del den avser byggnadsavgift.

Rättelseföreläggandet som förenats med vite

Enligt vad som framgår av 10 kap. 27 § ÄPBL får byggnadsnämnden fatta beslut om rättelseföreläggande under förutsättning att det inte har gått mer tio år sedan åtgärden vidtogs. Nya PBL anger i 11 kap. 20 § samma tidsram. Eftersom det är ostridigt att åtgärden vidtogs under 2003 och nämnden fattade sitt beslut under 2010 så har beslutet fattats inom rätt tid. Det saknas även i övrigt skäl att göra en annan bedömning i fråga om föreläggandet än den mark- och miljödomstolen gjort. Mark- och miljödomstolens dom ska därför stå fast i den delen.

Mark- och miljööverdomstolens dom kan enligt 5 kap. 5 § lagen (210:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Ulla Bergendal och Håkan Åberg, referent, tekniska rådet Tommy Åström och adjungerade ledamoten Anna Stenberg.

Föredragande har varit Lina Österberg.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-08-22
meddelad i
Vänernsborg

Mål nr P 6860-11

ÖMSOM KLAGANDE OCH MOTPARTER

1. H-E J

Ombud: Advokat K H

2. Miljö- och byggnämnden i Forshaga/Munkfors kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Värmlands län beslut 2011-12-01 i ärende nr 403-2842-10, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande och byggnadsavgift enligt plan- och bygglagen avseende fastigheten Forshaga X

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår H-E J:s överklagande avseende påförd byggnadsavgift.

2. Mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut avseende vitesföreläggande endast på så sätt att de två sista meningarna i vitesföreläggandet ska ha följande lydelse. Åtgärden ska vara vidtagen senast tre månader efter det att avgörande i saken har vunnit laga kraft. Föreläggandet är förenat med ett vite på 20 000 kr och ska för varje tidsperiod om fyra veckor, räknat från den första tidsfristen (tre månader efter det att avgörande i saken har vunnit laga kraft), utgå tills åtgärden utförts.

Dok.Id 207462

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänernsborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 09:00-16:00

BAKGRUND

Miljö- och byggnämnden för Forshaga och Munkfors kommun (nedan nämnden) beslutade den 13 april 2010, MBN § 21, att förelägga H-E J, i egenskap av fastighetsägare till fastigheten X i Forshaga kommun, att utge en byggnadsavgift om 5 184 kr för olovligen uppförd källare med en bruttoarea om 98,8 kvm. Vidare beslutade nämnden att förelägga H-E J enligt följande.

”Med stöd av plan- och bygglagen, 10 kap 14, 15 och 18 §§ föreläggs H-E J vid löpande vite av tjugotusen (20 000) kronor, på fastigheten X, senast tre månader efter delgivning av beslutet, på ett varaktigt sätt (homogent skikt av sand) fylla ut samtliga inspekterbara utrymmen i den olovligt uppförda källaren, med en bruttoarea om 98,8 m². Utfyllanden ska innebära att takhöjden i utrymmet under huset uppgår till högst 189 cm. H-E J skall även anpassa ingången till källaren, dörren, så att den är förenlig med den nya takhöjden. H-E J förpliktas vidare att utge samma belopp (20 000 kronor) för varje tidsperiod om fyra veckor räknat från utgången av den första tidsfristen (tre månader efter delgivning) tills åtgärderna utförts. ”

Nämnden beslutade även att överlämna ärendet till allmän förvaltningsdomstol för prövning av tilläggsavgift.

H-E J överklagade beslutet i de delar det avsåg byggnadsavgift och vitesföreläggande till Länsstyrelsen i Värmlands län (nedan länsstyrelsen). Länsstyrelsen avslag genom det nu överklagade beslutet överklagandet såvitt det avsåg den påförda byggnadsavgiften samt ändrade nämndens vitesföreläggande till följande lydelse:

”H-E J föreläggs med stöd av 10 kap 12 och 14 §§ i den tidigare plan- och bygglagen att minska rumshöjden i samtliga inspekterbara utrymmen innanför grundkonstruktionen (källaren) till

fritidshuset på fastigheten X så att rumshöjden inte överstiger 189 cm på ett sådant sätt att rumshöjden inte enkelt kan ändras till 190 cm eller däröver. Åtgärden ska vara vidtagen senast tre månader efter det att H-E J fick del av detta beslut. Föreläggandet är förenat med ett vite på 20 000 kronor och ska för varje tidsperiod om fyra veckor, räknat från den första tidsfristen (tre månader efter delgivning), utgå tills åtgärderna utförts. ”

YRKANDEN M.M.

H-E J har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat att mark- och miljödomstolen dels undanröjer beslutet om byggnadsavgift, dels i första hand undanröjer beslutet om föreläggande av vite och i andra hand ändrar föreläggandet om vite vad avser tiden för åtgärdandet till att avse en senare tidpunkt än den som framgår av länsstyrelsens beslut.

Nämnden har överklagat länsstyrelsens beslut avseende vitesföreläggandet och har yrkat att mark- och miljödomstolen fastställer vitesföreläggandet med den av nämnden den 13 april 2010 beslutade lydelsen.

H-E J har bestritt bifall till nämndens överklagande.

H-E J har till stöd för sin talan åberopat det han anfört i underinstanserna och har därutöver tillagt bland annat följande. Såväl beslutet om byggnadsavgift som beslutet om föreläggande av vite bygger på den utgångspunkten att en bygglovspliktig tillbyggnad skett genom att en öppning i grundläggningen tagits upp. Han är alltjämt av den uppfattningen att det föreligger en skillnad mellan om öppningen i grundläggningen som medger åtkomst till utrymmet däri är täckt med en dörr jämfört med om den är täckt av en lucka. Av den dom från Kammarrätten där frågan om dörr prövats (Kammarrättens i Göteborg dom den 20 november 2006 i mål nr 6753-04) framgår att åtgärden att sätta in en dörr medför att utrymmet med aktuell takhöjd blir mätvärt och därigenom krävs bygglov för åtgärden. Domen innebär inte att det är upptagandet av öppningen som sådan som får den avsedda effekten. En öppning som inte täcks överhuvudtaget bör därför inte få den effekten.

Frågan är då var gränsen går. Han menar att det enbart är om en dörr används som utrymmet blir måtvärt. Att införa en öppning i en befintlig del av byggnationen bör inte kunna jämföras med att en tillbyggnad görs. En tillbyggnad måste rimligen företas utanför byggnadens ursprungliga uppförande.

Det är vidare på det sättet att till följd av alla problem som uppkommit under hanteringen av detta ärende har inte byggnationen kunnat färdigställas. I dagläget finns exempelvis inte golv i bostadsdelen. Att under byggnadstiden innan byggnaden tas i bruk för sitt avsedda ändamål (fritidsboende) använda grundläggningen på ett sätt (bl. a. för förvaring) kan knappast vara otillåtet. I den utsträckning det härvid slutligt framkommer att utseendet ska vara på ett visst sätt kommer han självfallet att rätta sig efter det. Innan byggnaden är färdigställd bör dock inte kunna påföras vare sig byggnadsavgift eller föreläggande göras om rättelse. I vart fall kan inte rättelse krävas innan färdigställandet skett.

Även om länsstyrelsens bedömning avseende utrymmets måtvärdhet är korrekt menar han att besluten är felaktiga. Vad först gäller frågan om dubbelbestraffning kan konstateras att fråga är om sanktioner som alla är hänförliga till effekten av öppningen i grunden. Utöver de sanktioner som är aktuella i detta ärende har även en tilläggsavgift beslutats vilken för närvarande är föremål för prövning av frågan om prövningstillstånd i Högsta Förvaltningsdomstolen. Således har tre sanktioner, tilläggsavgift, byggnadsavgift och föreläggande om vite tillämpats för samma förhållande. Det är i och för sig korrekt att föreläggandet om vite i sig är en anmodan om rättelse, men föreläggandet är meddelat med den innebörden att om rättelse inte vidtas utdöms vitet. Effekten är således en följd av beslutet. Fråga är därför om ingripanden på tre olika sätt mot ett och samma förhållande. Därigenom bör ifrågasättas att förfarandet innebär dubbelbestraffning (eller trippelbestraffning).

För det fall mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömningar i dessa delar godtar han föreläggandet som sådant. När det gäller tidpunkten för åtgärdandet bör dock, med hänvisning till vad som anförts ovan, inte ett åtgärdande rimligen böra kunna krävas innan byggnaden är färdig att tas i bruk. I sådant fall bör tidpunkten för åtgärdandet knytas till exempelvis att det måste ha skett innan

övernattning sker i byggnaden. I vart fall bör tiden för fullgörandet sättas längre än vad som är fallet i Länsstyrelsens beslut.

Beträffande nämndens överklagande skulle ett bifall till detta leda till ej utredda konsekvenser vad avser hållfasthet och bärighet, eftersom trycket på marken genom att fylla grundläggningen med den stora mängd sand som det skulle bli fråga om skulle bli högt. Ändamålet med beslutet kan nås på annat sätt som är både billigare och mer ändamålsenligt. Det rättsfall som nämnden hänvisar till ger inte stöd för nämndens föreläggande.

Nämnden har till stöd för sin talan anfört bland annat följande. Nämnden vidhåller sin inställning att H-E J ska föreläggas att på ett varaktigt sätt (homogent skikt av sand) fylla ut samtliga inspekterbara utrymmen i den på fastigheten X olovligt uppförda källaren. Utfyllanden ska innebära att takhöjden i utrymmena under huset uppgår till högst 189 cm. Nämnden menar att länsstyrelsen i sitt beslut inte på ett konkret sätt anger hur föreläggandet ska efterföljas, jfr. Kammarrättens i Sundsvall dom den 10 mars 2011 i mål nr 3157-09, där kammarrätten konstaterade att ett föreläggande måste vara konkret för att kunna efterföljas. Länsstyrelsen anför att med tanke på hur utrymmet används så får det anses mindre lämpligt att minska rumshöjden genom att fylla upp med sand. Hur utrymmet används har H-E J själv bestämt trots avsaknad av bygglov för utrymmet. H-E J har medvetet utfört en tillbyggnad med källare utan bygglov. Han har vidare gjort omfattande installationer i källaren efter det att kammarrättens dom i bygglovsärendet har fallit. H-E J har inte kunnat visa att husets stabilitet påverkas negativt av sandfyllnaden. Någon geoteknisk undersökning har inte visats upp vare sig i bygglovsskedet eller i samband med föreläggandet.

DOMSKÄL

Den 2 maj trädde en ny plan- och bygglag (2010:900) ikraft och den äldre plan- och bygglagen (1987:10) upphörde att gälla. Enligt punkt 3 i övergångsbestämmelserna ska för överträdelser som ägt rum före den 2 maj 2011 äldre bestämmelser tillämpas

på prövningen i sak. Den nya lagen ska dock tillämpas om den leder till lindrigare påföljd.

Tillämpliga lagrum framgår av länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen, som har gått igenom handlingarna i målet, gör följande bedömning.

Vare sig bestämmelserna i den äldre plan- och bygglagen (plan- och bygglagen 1987:10) eller i den nya plan- och bygglagen (plan- och bygglagen 2010:900) innebär något hinder mot att kombinera ett beslut om vitesföreläggande med ett beslut om andra, i respektive lag förekommande, administrativa sanktioner. Sanktioner kan beslutas om ett föreläggande har överträtts men vitet inte har dömts ut (jfr. prop. 2009/10:170 s. 349 f.) Inte heller i övrigt föreligger något lagligt hinder mot att, som nämnden har gjort, besluta om såväl vitesföreläggande som byggnadsavgift.

Även med beaktande av vad H-E J och nämnden har anfört, instämmer mark- och miljödomstolen i länsstyrelsens bedömning vad gäller den påförda byggnadsavgiften och föreläggandet om rättelse vid vite.

Länsstyrelsens beslut i vad det gäller vitesföreläggandet bör dock skäligen ändras på så sätt att tidpunkten för fullgörande av den i föreläggandet beslutade åtgärden flyttas fram till tre månader efter lagakraftvunnet avgörande i saken samt att tidpunkten från när vitet ska utgå ska räknas från samma datum.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 12 september 2012.

Bodil Svensson

Hans Ringstedt

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bodil Svensson, ordförande, och tekniska rådet Hans Ringstedt. Föredragande har varit beredningsjuristen Henrik Pernmyr.