



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060306

**DOM**  
2017-03-14  
Stockholm

Mål nr  
P 4033-16

### ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-04-18 i mål nr P 5382-15, se bilaga A

### KLAGANDE

Derome Hus AB, Division Mark & Bostad, 556250-9223  
432 87 Veddige

Ombud: E S

### MOTPART

Samhällsbyggnadsnämnden i Strängnäs kommun  
645 80 Strängnäs

### SAKEN

Byggsanktionsavgift avseende åtgärder på fastigheten X i Strängnäs kommun

---

### MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsens i Södermanlands län beslut att upphäva Samhällsbyggnadsnämndens i Strängnäs kommun beslut den 25 mars 2015 (§ 69, Dnr SBN/2015:145-221).

---

Dok.Id 1300769

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

**BAKGRUND**

Samhällsbyggnadsnämnden i Strängnäs kommun (nämnden) beslutade den 25 mars 2015 att med stöd av 11 kap. 51 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och 9 kap. 6 § 3 plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, påföra Derome Hus AB (bolaget) en byggsanktionsavgift om 1 744 400 kronor. Beslutet överklagades av bolaget till Länsstyrelsen i Södermanlands län, som biföll överklagandet och upphävde nämndens beslut. Nämnden överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen, som undanröjde länsstyrelsens beslut och återförvisade målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Bolaget har överklagat mark- och miljödomstolens dom.

**YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Bolaget** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa länsstyrelsens beslut.

**Nämnden** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

**UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Bolaget** har vidhållit vad som anförts i mark- och miljödomstolen och därtill anført bl.a. följande. Det aktuella startbeskedet har omfattat hus A–D. Någon utbyggnad eller åtgärd beträffande annan byggnad än de som omfattades av nämndens startbesked hade inte påbörjats vid den aktuella tidpunkten. I fråga om byggsanktionsavgiftens storlek får klargöras att den sammanlagda bruttoarean för hus A–D, dvs. hus D medräknat, är 2 880 kvm.

**Nämnden** har i huvudsak vidhållit vad som anförts i mark- och miljödomstolen och därtill anført bl.a. följande. I fråga om byggsanktionsavgiftens storlek ska arean för hus D ingå i sanktionsarean. Sanktionsarean uppgår enligt 1 kap. 7 § PBF till 2 865 kvm. Byggsanktionsavgiften har i enlighet med 9 kap. 6 § 3 PBF beräknats till 2 671 290

kronor. Då bygglov fanns vid tidpunkten för överträdelsen ska byggsanktionsavgiften sättas ned med 50 % enligt 9 kap. 3 a § 1 PBF. Detta innebär att avgiften ska uppgå till 1 335 645 kronor.

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

Enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 PBL krävs bygglov för att uppföra en nybyggnad. Av 10 kap. 3 § PBL framgår bl.a. att en åtgärd som kräver bygglov inte får påbörjas innan nämnden har gett ett startbesked. Om någon bryter mot denna bestämmelse ska enligt 11 kap. 51 § PBL en särskild avgift (byggsanktionsavgift) tas ut. I 9 kap. 6 § PBF anges med vilket belopp sanktionsavgiften ska utgå för olika slag av överträdelser.

Bolaget har fått bygglov enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 PBL för nybyggnad av fyra flerbostadshus och fyra uthus. Det startbesked bolaget har fått i anslutning till bygglovet är begränsat till markarbeten, pålning och grundläggning för flerbostadshus, ett s.k. partiellt startbesked. Det är utrett att bolaget har påbörjat också andra åtgärder, bl.a. montering av husstommar för flerbostadshus, som omfattas av det aktuella bygglovet men som inte omfattas av startbeskedet. Bolaget har härefter meddelats en byggsanktionsavgift med stöd av bl.a. 9 kap. 6 § PBF.

Ett bygglov för en nybyggnad gäller samtliga de åtgärder som är nödvändiga för genomförandet av nybyggnaden, vilket i det aktuella fallet även omfattar montering av husstommar m.m.. Enligt sin lydelse synes 9 kap. 6 § PBF innebära att sanktionsavgiften tas ut när en nybyggnation påbörjas utan startbesked men inte när en (senare) åtgärd påbörjas som omfattas av beslutet om bygglov men inte av det meddelade startbeskedet. En sådan tolkning skulle i det nu aktuella fallet innebära att sanktionsavgift inte kan tas ut av bolaget, eftersom det då saknas en stadgad avgift för det slag av överträdelse som bolaget nu har gjort sig skyldig till.

Samtidigt framgår det av förarbetena till PBL att byggnadsnämnden, om det behövs, bör kunna ge ett startbesked endast för vissa arbeten, dvs. partiella startbesked (se prop. 2009/10:170 s. 317 f), vilket ger stöd för att sanktionsavgiften bör kunna tas ut

om någon påbörjar en åtgärd som omfattas av bygglovet men inte av det meddelade startbeskedet.

Byggsanktionsavgiften är en offentligrättslig sanktion som uppvisar likheter med straffrättsliga påföljder, varför tolkningen av bestämmelserna om uttagande av byggsanktionsavgift ska ske på ett restriktivt sätt. Av de bestämmelser som omfattas av sanktionssystemet bör därför klart framgå vilket handlande eller vilken underlåtelse som utlöser byggsanktionsavgiften. Med hänsyn till att det är oklart hur bestämmelserna om sanktionsavgift ska tolkas i en situation där någon utför en åtgärd som omfattas av det beviljade bygglovet men inte av det meddelade startbeskedet, anser Mark- och miljööverdomstolen att den mildare tolkningen ska ges företräde och att sanktionsavgift inte ska tas ut av bolaget. Nämndens beslut att påföra bolaget sanktionsavgift ska därför upphävas.

Mark- och miljööverdomstolens dom får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs och Johan Svensson, tekniska rådet Maria Lotz (skiljaktig) och tf. hovrättsassessorn Elena Landberg, referent.

Föredragande har varit Hanna Holmgren.

Skiljaktig mening, se nästa sida.

**SKILJAKTIG MENING I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

Tekniska rådet Maria Lotz är skiljaktig avseende domskälen och anför följande:

En avgörande fråga i målet är om det finns lagligt stöd för att ta ut en sanktionsavgift på den grunden att bolaget överträtt kravet på startbesked så som det framgår av 10 kap. 3 § PBL.

Enligt 10 kap. 3 § PBL får en *åtgärd som kräver lov* eller anmälan inte *påbörjas* innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Om någon bryter mot kravet på startbesked ska enligt 11 kap. 51 § PBL en särskild avgift (byggsanktionsavgift) tas ut. I 9 kap. 6 § PBF anges med vilket belopp en sanktionsavgift ska tas ut för en sådan överträdelse. Vilka byggåtgärder som kräver lov eller anmälan framgår av 9 kap. PBL och 6 kap. PBF. Enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 PBL krävs bygglov för nybyggnad. Nybyggnad definieras i 1 kap. 4 § PBL som uppförande av en ny byggnad.

I en *åtgärd som kräver lov* ingår alla de arbetsmoment som är delar av och en förutsättning för genomförandet av åtgärden. För att avgöra om en *lovpliktig åtgärd påbörjats* i strid med 10 kap. 3 § PBL måste det fastslås att ett arbetsmoment som ingår i åtgärden har utförts så att det egentliga byggnadsarbetet har kommit igång *innan ett startbesked för åtgärden* har meddelats (se MÖD 2016:12).

Det är ostridigt att bolaget har fått bygglov för nybyggnad av fyra flerbostadshus och fyra uthus och att bolaget har fått ett startbesked i anslutning till detta bygglov. Det råder också enighet om att det i startbeskedet anges att det gäller markarbeten, pålning och grundläggning för de fyra flerbostadshusen. I det meddelade startbeskedet anges vidare att det inte gäller för montering av husstommar. Det är utrett att bolaget har utfört fler byggåtgärder än markarbeten, pålning och grundläggning, bl.a. montering av husstommar. Nämnden har med anledning av detta beslutat att en byggsanktionsavgift, med stöd av 11 kap. 51 § PBL och 9 kap. 6 § PBF, ska påföras bolaget.

Byggsanktionsavgiften är en offentligrättslig sanktion som uppvisar likheter med straffrättsliga påföljder, varför tolkningen av bestämmelserna om uttagande av byggsanktionsavgift ska ske på ett restriktivt sätt. Av de bestämmelser som omfattas av sanktionssystemet ska klart framgå vilket handlande eller vilken underlåtelse som utlöser byggsanktionsavgiften. Det som nämnden lägger till grund för sitt beslut om att ta ut en sanktionsavgift är att bolaget utfört fler byggåtgärder än de som startbeskedet sägs omfatta.

Uppförandet av ny byggnad är en åtgärd som kräver lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 PBL. Krav på startbesked enligt 10 kap. 3 § PBL gäller *påbörjandet av en sådan åtgärd*. Ett startbesked för åtgärderna att uppföra fyra flerbostadshus har meddelats. Startbeskedet anges omfatta markarbeten/pålning/grundläggning av dessa byggnader. Detta är byggåtgärder som innebär att det egentliga byggnadsarbetet kommer igång avseende de bygglovkrävande åtgärderna. Det meddelade startbeskedet innebär alltså att åtgärderna att uppföra fyra nya byggnader har fått tillstånd att påbörjas. Montering av husstommar i byggnaderna är byggåtgärder som ingår i de lovgivna åtgärderna. Uppförandet av stommarna är alltså *inte* i sig byggåtgärder som kräver lov och följaktligen kräver de inte heller något nytt startbesked. Att vidta dessa byggåtgärder sker därmed inte i strid med kravet i 10 kap. 3 § PBL. Detta ändras inte av de förarbetsuttalanden som Mark- och miljödomstolen i sin dom hänvisar till (prop. 2009/10:170 s 317 f.) och heller inte av det sätt som nämnden har utformat sitt startbesked på. Eftersom det som bolaget gjort inte strider mot 10 kap. 3 § PBL ska nämndens beslut att påföra bolaget sanktionsavgift upphävas.



NACKA TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2016-04-18  
meddelad i  
Nacka Strand

Mål nr P 5382-15

**KLAGANDE**

Samhällsbyggnadsnämnden i Strängnäs kommun  
645 80 Strängnäs

**MOTPART**

Derome Hus AB, 556250-9223  
Bjurumsvägen 14  
432 68 Veddige

Ombud: E S

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut 2015-09-07 i ärende nr 403-3568-2015,  
se [bilaga 1](#)

**SAKEN**

Byggsanktionsavgift på fastigheten X i Strängnäs kommun

---

**DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen undanröjer länsstyrelsens beslut den 7 september 2015,  
dnr 403-3568-2015, och återförvisar målet till länsstyrelsen för fortsatt  
handläggning.

---

Dok.Id 432389

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 <b>E-post:</b> mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30

**BAKGRUND**

Samhällsbyggnadsnämnden i Strängnäs kommun (nämnden) beslutade den 25 mars 2015 att med stöd av 11 kap. 51 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, påföra Derome AB (bolaget) en byggsanktionsavgift om 1 744 400 kronor.

Beslutet överklagades av bolaget till Länsstyrelsen i Södermanlands län (länsstyrelsen), som i beslut den 7 september 2015 biföll bolagets överklagande och upphävde nämndens beslut.

Nämnden har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

**YRKANDEN M.M.**

**Nämnden** har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska fastställa nämndens beslut att påföra bolaget en byggsanktionsavgift.

Till stöd för sin talan har **nämnden** anfört i huvudsak följande. I ärendet handlar det inte om någon gränsdragning mellan vad som hamnar utanför ett bygglov eller inte. Ärendet gäller startbesked. Det handlar inte om huruvida man avviker från det givna startbeskedet. Länsstyrelsen har vidgått att bolaget har vidtagit åtgärder för vilka startbesked inte meddelats. Delstartbesked är förenliga med PBL (prop. 2009/10:170 s. 317). Syftet med dessa är att det ibland kan vara svårt att få fram ritningar osv. i tid och att byggherren vill komma igång med markarbeten snabbt. Att börja bygga utan startbesked är uttryckligen sanktionerat i PBL. Att även delstartbesked innefattas i begreppet startbesked är inte ett resultat av en extensiv lagtolkning. Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt har i domen i mål P 2495-13 förtydligat vad som gäller i situationer där någon både har byggt utan startbesked och tagit byggnadsverket i bruk utan slutbesked. Målet ger stöd för att nämndens tillämpning av den aktuella sanktionsbestämmelsen inte är ett resultat av en extensiv lagtolkning. I målet ansåg domstolen att kommunen inte kunde ta ut en sanktionsavgift för att ha brutit mot kravet på slutbesked eftersom kravet på



slutbesked endast gäller åtgärder som omfattas av ett startbesked. Om startbesked inte utfärdats i bygglovsärendet förelåg därför ingen grund för att ta ut sanktionsavgift för att ha brutit mot kravet på slutbesked. En sådan restriktiv tolkning var enligt domstolen motiverad på grund av att en sanktionsavgift är att jämföra med ett straff för en enskild. Målet har relevans trots att det inte överensstämmer med yrkandet i det aktuella fallet. I sin bedömning har mark- och miljödomstolen utgått från ordalydelsen av 10 kap. 4 § PBL vid tillämpningen av den relevanta sanktionsbestämmelsen i plan- och byggförordningen (2013:308), PBF. På samma sätt har nämnden utgått från ordalydelsen av 10 kap. 3 § PBL, som ju 9 kap. 6 § PBF hänvisar direkt till, och ansett att sanktionsbestämmelsen är tillämplig. Lagliga förutsättningar föreligger därför att ta ut en byggsanktionsavgift i förevarande ärende och beslutet strider inte mot legalitetsprincipen.

Vad gäller byggsanktionsavgiftens storlek innefattar bygglovets nybyggnation av fyra flerbostadshus och lika många uthus. Vid beräkningen av sanktionsarean har, i enlighet med 9 kap. 6 § tredje punkten PBF, hela den sanktionsarea som lovet sammantaget innefattar räknats in, med beaktande av 1 kap. 7 § PBF. Någon bestämmelse motsvarande 9 kap. 18 § andra stycket PBF finns inte för den aktuella situationen. Sanktionsarean uppgår enligt ritningarna och 1 kap. 7 § PBF till 3 770 kvm. Byggsanktionsavgiften har i enlighet med 9 kap. 6 § tredje punkten PBF beräknats till 3 488 800 kronor. Innevarande års prisbasbelopp (44 500 kronor) har använts. Då bygglov fanns vid tidpunkten för överträdelsen ska byggsanktionsavgiften sättas ned med 50 % enligt 9 kap. 3 a § första punkten PBF. Detta innebär att avgiften ska uppgå till 1 744 400 kronor. I 11 kap. 52 § PBL stadgas att byggsanktionsavgiftens storlek ska framgå av de föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av 16 kap. 12 § PBL. Dessa föreskrifter avser plan- och byggförordningens (2011:338) regler om beräkning av sanktionsavgifter. Därefter stadgas att avgiften får uppgå till högst 50 prisbasbelopp. I 9 kap. 1 § PBF stadgas bl.a. att avgiften ska tas ut med det belopp som följer av detta kapitel. Sist i paragrafen hittar man begränsningen på 50 prisbasbelopp. Nämnden har i enlighet med paragrafen först beräknat avgiften enligt föreskrifterna i 9 kap. PBF, och

därefter konstaterat att avgiften inte överstiger 50 prisbasbelopp och inte behöver begränsas i enlighet med 11 kap. 52 § PBL och 9 kap. 1 § PBF.

Skäl för jämkning av avgiften enligt 11 kap. 53 a § PBL föreligger inte. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2012/13:104) ges exempel på vad som avses med ”mindre allvarlig art”. En överträdelse av formell karaktär kan anses mindre allvarlig, och motivera nedsättning av byggsanktionsavgift. Lagstiftaren tar exemplet med tillbyggnad av villa där man ansökt om lov, fått lov och inväntat startbesked. Om tillbyggnaden uppförts korrekt och i enlighet med aktuella krav skulle inväntande av slutbesked innan användning kunna ses som en administrativ formalitet. Om tillbyggnaden då tas i bruk på ett säkert sätt skulle en byggsanktionsavgift kunna bli orimligt hög och en nedsättning bli aktuell. Förevarande fall kan inte jämföras med detta exempel. Uppförandet av de aktuella byggnaderna är en mycket omfattande åtgärd jämfört med tillbyggnaden av en villa. För de åtgärder som Derome Hus bör påföras en byggsanktionsavgift har man inte ens erhållit något startbesked. Startbesked kan inte anses omfatta de åtgärder som uttryckligen undantagits i startbeskedet. Att bygglov och startbesked för påbörjande av byggnationen fanns då de olovliga åtgärderna vidtogs medför inte att åtgärderna ska anses vara av mindre allvarlig art. Vidare står sanktionsavgiften, 1 744 400 kronor, i rimlig proportion till de vidtagna åtgärderna. Derome Hus är näringsidkare och torde vara väl bevandrat i bygglovsprocessen. I bygglovsansökan uppges av byggherren att den sammanlagda produktionskostnaden uppskattas till 70 miljoner kronor. En byggsanktionsavgift om 1 744 400 kronor kan inte anses stå i orimlig proportion till de vidtagna åtgärderna. Reglerna om jämkning ska tillämpas restriktivt.

**Bolaget** har bestritt ändring av det överklagade beslutet. För det fall mark- och miljödomstolen skulle vara av uppfattningen att det finns förutsättningar att ta ut en sanktionsavgift yrkar bolaget att målet, i enlighet med instansordningsprincipen, ska återförvisas till länsstyrelsen för prövning av avgiftens storlek.

Till stöd för sin talan har **bolaget** anfört i huvudsak följande. Bestämmelserna om byggsanktionsavgifter har en straffrättslig karaktär. I enlighet med länsstyrelsens beslut och fast praxis på området kan de därför inte tolkas extensivt (jfr. Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 januari 2013 i mål nr P 2696-12). Bolaget hade erhållit såväl bygglov som startbesked när den i målet aktuella åtgärden påbörjades. Någon lovpliktig åtgärd hade därför inte påbörjats *utan startbesked*. Eftersom lydelsen av sanktionsbestämmelsen i PBF inte kan tolkas extensivt saknas förutsättningar att ta ut en sanktionsavgift för aktuell åtgärd. Även nämnden påtalar i sitt överklagande vikten av att vid prövningen utgå från bestämmelsernas ordalydelse. Mark- och miljödomstolen bör därför avslå nämndens överklagande.

Vad gäller storleken på en eventuell byggsanktionsavgift har nämnden beräknat sanktionsarean baserat även på byggnader för vilka byggnation inte påbörjats, vilket inte är korrekt. Enligt 1 kap. 7 § PBF avses med sanktionsarea den area som i fråga om en lov- eller anmälningspliktig åtgärd motsvarar brutto- eller öppenarean eller en kombination av dessa minskad med 15 kvm. Påbörjad byggnation i aktuellt ärende avser hus A–D. Den sammanlagda bruttoarea för Hus A–D uppgår till 2 880 kvm. Byggnation av bygglovsgivna uthus på fastigheten har inte påbörjats varför arean för dessa saknar betydelse för nu aktuell beräkning. För det fall öppenarea tillhörande Hus A–D ska ingå i beräkningen uppgår denna till 368 kvm. Om en beräkning av sanktionsarea skulle göras för byggnationen ska denna alltså rätteligen beräknas till 2 880 kvm, eller maximalt 3 248 kvm, med ett avdrag om 15 kvm. En byggsanktionsavgift får dock, i enlighet med 11 kap. 52 § PBL och 9 kap. 1 § PBF uppgå till högst 50 prisbasbelopp. En sanktionsavgift för att under 2014, helt utan bygglov, ha uppfört byggnader med en sammanlagd bruttoarea om 3 800 kvm eller 2 880 kvm skulle uppgå till det maximala beloppet enligt PBL, dvs. en sanktionsavgift om 50 prisbasbelopp eller 2 220 000 kronor. Avgiften för att ha uppfört motsvarande byggnation utan att ha fått startbesked skulle då, i enlighet med 9 kap. 3 a § PBF, bestämmas till hälften av beloppet för att uppfört byggnaden utan lov, dvs. 1 110 000 kronor. Att avgiften först ska begränsas till 50 prisbasbelopp och därefter sättas ned till hälften i enlighet med 9 kap. 3 a § PBF följer såväl av syftet med bestämmelserna som uttryckligen av PBF. Om byggnader

av nu aktuell storlek hade uppförts helt utan bygglov skulle som sagt en sanktionsavgift om maximala 50 prisbasbelopp eller 2 220 000 kronor ha tagits ut. Motsvarande avgift för att ha byggt om utan startbesked skulle som nämnts bestämmas till 1 110 000 kronor. Att, som nämnden gjort, inleda med att halvera beräknad avgift enligt 9 kap. 3 a § och först därefter pröva om den överstiger 50 prisbasbelopp skulle strida såväl mot vad som uttryckligen anges i 9 kap. 3 a § PBF som mot själva syftet med bestämmelsen.

I tillägg till vad som anförts angående beräkning av ytor och avgifter finns, i enlighet med 11 kap. 53 a § PBL förutsättningar att ytterligare sätta ned en eventuell sanktionsavgift. Som framgår av länsstyrelsens beslut hade nämnden meddelat såväl bygglov som startbesked för påbörjande av byggnation innan nu aktuella åtgärder påbörjades. Vidare kan noteras att bolaget nu erhållit startbesked även för montering av husstommarna. Åtgärden bör därför vara av mindre allvarlig art varför skäl för nedsättning föreligger. Att stommarna monterades innan de kompletterande handlingarna som angetts i beslutet om startbesked lämnats in till nämnden är ett olyckligt misstag. Även om det är bolaget som byggherre som är ytterst ansvarigt för byggnationen berodde misstaget till stor del på att den kontrollansvariga som utsetts i projektet misskött sitt uppdrag. Kontrollansvarig i projektet har därför också bytts ut. Mot bakgrund av dessa förhållanden kan beslutad sanktionsavgift inte anses stå i rimlig proportion till de vidtagna åtgärderna (jfr. t.ex. mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 22 augusti 2014 i mål nr P 1185-14). Med ändring av nämndens beslut ska en eventuell avgift därför sättas ned även i enlighet med 11 kap. 53 a § PBL. Sådan nedsättning görs då lämpligen till en fjärdedel av 1 110 000 kronor.

### **DOMSKÄL**

Av 10 kap. 3 § PBL följer att en åtgärd inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om åtgärden kräver bygglov. Om någon bryter mot denna bestämmelse ska tillsynsmyndigheten enligt 11 kap. 51 § PBL ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift). Av 16 kap. 12 § PBL och 9 kap. 6 § PBF framgår hur

byggsanktionsavgiften ska beräknas när någon trots förbudet i 10 kap 3 § PBL påbörjat en sådan nybyggnad som kräver lov innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Enligt förarbetena till PBL bör byggnadsnämnden, om det behövs, kunna ge ett startbesked endast för vissa arbeten, t.ex. att entreprenören får schakta men inte påbörja grundkonstruktionen eller att grundkonstruktionen får utföras trots att det råder tveksamheter om takkonstruktionen (prop. 2009/10:170 s. 317 f.). Mot bakgrund av detta konstaterar domstolen att byggnadsnämnden kan ge startbesked för endast vissa arbeten, s.k. partiella startbesked.

För att en åtgärd ska kunna leda till att en byggsanktionsavgift tas ut bör enligt förarbetena krävas att någon vidtar en åtgärd eller låter bli att vidta en åtgärd och därigenom bryter mot en byggbestämmelse. En sådan bestämmelse framgår normalt av plan- och bygglagen men kan också framgå av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av vissa bemyndiganden i lagen eller enligt en EU-förordning om krav på byggnadsverk eller byggprodukter. Som exempel nämns att arbete utförs utan att det finns någon kontrollansvarig, att någon låter bli att anmäla en anmälningspliktig åtgärd eller att arbete utförs i strid mot något beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt plan- och bygglagen (a. prop. s. 345 f.).

Enligt domstolens bedömning bör 10 kap. 3 § PBL tolkas så att en åtgärd som kräver bygglov inte får påbörjas innan nämnden meddelat startbesked, som omfattar den aktuella åtgärden i fråga. Den bygglovspliktiga åtgärden är i detta fall nybyggnad av flerbostadshus. Startbeskedet som meddelades av nämnden den 25 april 2014 är dock begränsat till att omfatta markarbeten, pålning och grundläggning för flerbostadshuset (hus A–D). Det anges uttryckligen att startbeskedet inte omfattar montering av husstommar för hus A–D. Trots begränsningen i startbeskedet har bolaget monterat husstommarna för hus A–D, dvs. innan något startbesked getts för dessa åtgärder.

Bestämmelserna 9 kap. 6-17 §§ PBF avser beräkning av byggsanktionsavgift för att trots förbudet i 10 kap. 3 § PBL påbörja åtgärder som kräver bygglov, marklov eller rivningslov innan nämnden har gett ett startbesked. Den bestämmelse som är aktuell i detta mål, 9 kap. 6 § PBF, gäller påbörjande av sådan *nybyggnad* som kräver *bygglov* innan nämnden har gett ett startbesked. Enligt domstolens mening måste bestämmelsen förstås på det sättet att den ska tillämpas när någon påbörjar *annan* nybyggnadsåtgärd än den åtgärd som startbesked har meddelats för. En sådan tolkning av bestämmelsen kan enligt domstolens uppfattning inte anses extensiv i den mening som avses i praxis. En annorlunda tolkning skulle t.ex. innebära att det i fall där det getts bygglov för ett flertal nya byggnader, men startbesked endast meddelats för en av byggnaderna, skulle vara tillåtet att uppföra även övriga byggnader utan risk för sanktion, eftersom *ett* startbesked har meddelats. En sådan tolkning kan enligt domstolens mening inte anses överensstämma med bestämmelsens lydelse.

Mark- och miljödomstolen finner mot denna bakgrund att nämnden haft fog för sitt beslut att påföra bolaget en byggsanktionsavgift. Parterna är emellertid oense om byggsanktionsavgiftens storlek. I enlighet med instansordningsprincipen bör det ankomma på länsstyrelsen att som första instans pröva frågan om avgiftens storlek. Länsstyrelsens beslut ska därför undanröjas och målet återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se [bilaga 2](#) (DV 427)

Överklagande senast den 9 maj 2016. Prövningstillstånd krävs.

Anders Wallin

Maria Bergqvist

---

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Anders Wallin, ordförande, och tekniska rådet Maria Bergqvist.