



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060303

DOM
2018-06-05
Stockholm

Mål nr
P 3927-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-04-05 i mål nr P 3059-16, se bilaga A

PARTER

Klagande

Miljö- och byggnadsnämnden i Lomma kommun

Motpart

Fisk Invest AB med tidigare firma Br. Håkanssons Skåne fastigheter AB

Ombud: Advokat P.F. och jur.kand. A.R.

SAKEN

Byggsanktionsavgift avseende ny lagerhall på fastigheten XX i Lomma kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom bestämmer Mark- och miljööverdomstolen byggsanktionsavgiften till 61 328 kr.

Dok.Id 1403429

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 09:00–16:30
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och byggnadsnämnden i Lomma kommun (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut.

Fisk Invest AB med tidigare firma Br. Håkanssons Skåne fastigheter AB (bolaget) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande:

Det är inte längre fråga om ”en lagerhall” utan flera lokaler med diverse hantering. Det framgår av handlingarna i ärendet bl.a. att en del av byggnaden hyrts ut som lastbilsverkstad. En industribyggnad i ett sådant detaljplaneområde som är i fråga kan inrymma ett stort antal verksamheter med mycket skiftande hantering. Om en byggnadsnämnd väljer att inom ett sådant område ge lov till en tom lokal utan att det klarlagts vilka verksamheter som ska inrymmas i byggnaden, är det nödvändigt att prövning av nya verksamheter sker i enlighet med vad som stadgas i 9 kap. 30 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Om så ej sker kan byggnaden komma att strida mot de krav som finns angivna i detta lagrum.

Av de till bygglovet hörande stämplade ritningarna framgår att den aktuella byggnaden indelas i sju lokaler. Ritningarna visar dock ingen inredning av dessa lokaler annat än skiljeväggar mot övriga lokaler. Nämnden anser att vidare inredning av lokalerna är lovpliktiga. En förhandsprövning är av stor vikt vid inredning av verksamhetslokaler och etablering av nya verksamheter. Lovplikten avser bl.a. att tillse så att tillgänglighetskraven uppfylls. Det är därför inte, som mark- och miljödomstolens tycks mena, på så sätt att enbart storleken av inredningen ska vara avgörande för om bygglovsplikt föreligger eller inte. Inredning av lokalerna kan dessutom ge upphov till verksamheter som är både personaltäta och besöksfrekventa. Detta i sin tur kan, till

skillnad från vad mark- miljödomstolen anser, ge upphov till trafik, utsläpp, störningar för omgivningen m.m. samt påverka behovet av och dimensioneringen av gator och parkeringsplatser, störningsskydd m.m. Nämnden vidhåller att bygglov krävts för den inredning av lokalerna som gjorts efter det att bygglov meddelades.

Om Mark- och miljööverdomstolen finner att bygglov inte erfordrats, är det nämndens uppfattning att inredningen i vart fall krävt anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 3 plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

Bolaget har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande:

Åtgärderna som bolaget vidtagit och som är föremål för prövning i målet – dvs. byggt mindre toalettutrymmen och enkla kontor/lagerutrymmen – innebär inte att lokalen helt eller delvis tagits i anspråk eller inretts för ett väsentligen annat ändamål än det tilltänkta för en lagerhall/industribyggnad.

Det är vidare oklart om nämnden nu gör gällande att det inte är åtgärderna som vidtagits som har grundat bygglovsplikt, utan i stället verksamheten som bedrivs i lokalerna. För det fall nämndens överklagande ska förstås på det sättet är det dels en ny grund för bygglovsplikt som inte kan prövas i aktuell instans, dels en grund för bygglovsplikt som bestrids av bolaget. Verksamheterna som bedrivs är förenliga med den planerade användningen av lagerhallen/industribyggnaden.

Åtgärderna som bolaget vidtagit har varken den betydelse eller inverkan som innebär att fastighetsägaren ska vara nödgad att söka bygglov för åtgärderna, t.ex. har byggandet av en toalett inte någon nämnvärd inverkan på dimensioneringen av va-anläggningen eller de enkla kontor/lager som uppförts vara av betydelse för den tekniska kontrollen. De åtgärder som har vidtagits är enbart byggandet av ett antal mindre toaletter samt enkla kontor/lagerutrymmen. De inre åtgärder som vidtagits av bolaget har inte heller gett upphov till något behov av särskilda åtgärder avseende service, trafik, utsläpp, störningar, parkeringsplatser m.m. Nämnden har inte heller visat på vilket sätt sådana effekter och konsekvenser skulle uppkomma i det aktuella fallet.

Bolaget bestrider att anmälan krävts enligt åberopad bestämmelse då åtgärderna varken har berört byggnadens bärande delar eller avsevärt påverkat byggnadens planlösning.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Av nämndens beslut om byggsanktionsavgift framgår att nämnden har påfört bolaget en byggsanktionsavgift om 420 136 kr för att bolaget vidtagit åtgärder som varit bygglovspliktiga samt underlåtit att iaktta anmälningsplikt och invänta startbesked eller slutbesked. Efter överklagande av bolaget har länsstyrelsen satt ner beloppet för byggsanktionsavgifterna till 318 570 kr. Mark- och miljödomstolen har därefter satt ner beloppet ytterligare till 23 310 kr. Nämnden har här yrkat att beloppet för byggsanktionsavgifterna ska bestämmas till det belopp som länsstyrelsen har bestämt, dvs. ökas med 295 260 kr till ett sammanlagt belopp om 318 570 kr.

De ifrågasatta åtgärderna består av inredandet av toaletter och lager/kontor, i enlighet med vad som framgår av bygglovsritningarna tillhörande det bygglov i efterhand som meddelades år 2015.

Nämnden har till stöd för sin talan anfört att inredandet av toaletter och lager/kontor krävt bygglov enligt både 9 kap. 2 § första stycket 3 a och b PBL. För det fall åtgärderna inte ska anses vara bygglovspliktiga har de enligt nämnden i vart fall krävt anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 3 PBF.

Den del av byggsanktionsavgiften som avser beloppet 295 260 kr har i nämndens beslut beräknats utifrån 9 kap. 9 § 2 PBF avseende inredande av sex nya lokaler utan startbesked, dvs. överträdelse av 9 kap. 2 § första stycket 3 b PBL.

Om en byggnad helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd krävs bygglov enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL. Vid bedömningen av väsentlighetskriteriet måste beaktas vilken omgivningspåverkan som den nya

verksamheten leder till (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 februari 2017 i mål nr P 5200-16).

Det ursprungliga bygglovet avser en industribyggnad/lagerhall indelad i sju ospecificerade och tomma lokaler. Det har inte framkommit att inredandet av toaletter och små kontor i lokalerna medför en förändrad omgivningspåverkan. De aktuella åtgärderna i sig kan således inte anses innebära att det är visat att byggnaden ska användas för ett väsentligen annat ändamål än industri/lager. Då inget annat har framkommit i målet än att byggnaden fortfarande ska användas för dessa ändamål bedömer Mark- och miljööverdomstolen att bygglovsplikt inte har förelegat på denna grund.

Det krävs vidare enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 b PBL bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att det i byggnaden inreds någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att de toaletter och kontor som inretts i de aktuella lokalerna inte är sådana ändringar som kan anses ha inverkan på behov och dimensionering av va-anläggningar, gator, parkeringsutrymmen och service m.m.. Bygglovsplikt för de aktuella åtgärderna kan därför inte heller på denna grund anses föreligga.

I 6 kap. 5 § första stycket 3 PBF föreskrivs att för åtgärder som inte kräver lov krävs en anmälan vid en ändring av en byggnad, om ändringen bl.a. innebär att byggnadens planlösning påverkas avsevärt.

Mot bakgrund av att ursprungliga bygglovet avsåg en industrihall med sju oinredda lokaler gjordes aldrig någon prövning av planlösningen med beaktande av exempelvis tillgänglighetskravet i 8 kap. 1 § 3 PBL. Lov- och anmälningsplikten avser bl.a. att tillse att tillgänglighetskraven uppfylls. Mark- och miljööverdomstolen finner att inrättande av toaletter och kontor i lokalerna medför att byggnadens planlösning påverkats avsevärt. Åtgärderna har således varit anmälningspliktiga enligt 6 kap. 5 § första stycket 3 PBF.

Av 10 kap. 3 § PBL framgår att en åtgärd som kräver anmälan inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Byggsanktionsavgift ska enligt 11 kap. 51 § PBL tas ut om någon bryter mot en bestämmelse i lagens 8–10 kap eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av bl.a. 16 kap. 8 § PBL. Mark- och miljööverdomstolen finner således att nämnden haft fog för sitt beslut att påföra bolaget byggsanktionsavgift för de aktuella åtgärderna.

Beräkning av byggsanktionsavgiften

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning vad gäller beräkningen av byggsanktionsavgiften.

Enlig 9 kap. 11 § 4 PBF är byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § PBL påbörja en sådan ändring av en annan byggnad än de som avses i punkt 1 – 3 som kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 3 PBF och som påverkar planlösningen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00625 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen. Enligt 9 kap. 1 § PBF ska det prisbasbelopp som gäller det år som beslutet fattas tillämpas men eftersom kommunen har tillämpat prisbasbeloppet för 2014 i sitt beslut 2015 och inte kan anses ha yrkat något annat i Mark- och miljööverdomstolen tillämpas samma prisbasbelopp här, dvs. 44 400 kr.

Bygglovsritningarna från det i efterhand meddelade bygglov 2015 avseende inrättande av små kontor och toaletter i lokalerna B, C, D, E, F och G visar att den sanktionsarea som berörs av ändringen är 97 m² (112-15). En beräkning enligt 9 kap. 11 § 4 PBF innebär att byggsanktionsavgiften för detta blir 38 018 kr (0,25 x 44 400 + 0,00625 x 44 400 x 97).

Sammanfattning

Förutom den icke överklagade byggsanktionsavgiften om 23 310 kr som tas ut p.g.a. att lokalerna B, D, och F tagits i bruk utan slutbesked ska därutöver en byggsanktionsavgift om 38 018 kr tas ut för att en ändring som påverkar byggnadens planlösning har gjorts utan att startbesked har getts. Överklagandet ska därmed bifallas på så sätt att en byggsanktionsavgift om 61 328 kr ska påföras bolaget.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv och Roger Wikström, referent, tekniska rådet Tommy Åström samt tf. hovrättsassessorn Alexander Häggkvist.

Föredragande har varit Julia Nyberg.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-04-05
meddelad i
Växjö

Mål nr P 3059-16

KLAGANDE

Br. Håkanssons Skåne fastigheter AB

Ombud: Advokat P.F. och Jur. kand. A.R. Foyen

MOTPART

Miljö- och byggnadsnämnden i Lomma kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 20 juni 2016 i ärende nr 403-31886-15,
se bilaga 1

SAKEN

Byggsanktionsavgift avseende ny lagerhall på fastigheten XX, Lomma kommun

DOMSLUT

Med delvis bifall till överklagandet ändrar mark- och miljödomstolen det
överklagade beslutet på så sätt att byggsanktionsavgiften bestäms till 23 310 kr.

Dok.Id 392847

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: mmd.vaxjo@dom.se www.vaxjotingsratt.domstol.se	0470-560 125	måndag – fredag

BAKGRUND

Miljö- och byggnadsnämnden i Lomma kommun beslutade den 29 september 2015 att av Br Håkanssons Skåne Fastigheter AB (*bolaget*) ta ut en byggsanktionsavgift om 420 136 kr för att på fastigheten XX, avseende nybyggd lagerhall, ha vidtagit lovpliktiga ändringar utan att bygglov sökts eller meddelats samt anmälningsspliktiga åtgärder utan att anmälan inkommit och utan att startbesked meddelats. Lagerhallen hade också delvis tagits i bruk utan att slutbesked getts.

Bolaget överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen), som i beslut den 20 juni 2016 delvis biföll överklagandet och bestämde byggsanktionsavgiften till 318 570 kr.

Bolaget har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Bolaget yrkar att det befrias från byggsanktionsavgift alternativt att avgiften bestäms till ett lägre belopp.

Bolaget anför bl.a. följande. Lagerhallen har en sammanlagd bruttoarea om cirka 1 450 m² och innehåller sju lokaler av olika storlekar. Lokalerna A, C och E är stora lokaler om cirka 280 m², medan B, D, F och G är små om cirka 140 m². Bygglov för lagerhallen beviljades den 13 mars 2014. Till grund för lovet låg bl.a. ett antal ritningar, av vilka framgår att tre lokaler är stora och fyra små. Det framgår också att respektive lokal har en egen vikport samt dörr och fönster.

Tekniskt samråd hölls den 31 mars 2014. I protokollet anges bl.a. att lagerhallen uppförts oinredd eftersom byggnadens framtida användning inte är bestämd. Som framgår av bygglovshandlingarna var dock lagerlokalen inte oinredd, utan bestod av sju olika lokaler. Slutsamråd genomfördes den 28 januari 2015. Arbetena var då i allt väsentligt färdigställda och det gjordes inte någon notering om att lagerhallen avvek från ritning. Därefter har bolaget i samtliga lokaler byggt mindre toalettutrymmen samt i lokal A, B, D, F och G även enkla kontor/lagerutrymmen.

Den berörda ytan är cirka 100 m² och fanns inte med på bygglovsritningen. Resterande yta, cirka 1 350 m², är i enlighet med bygglovet. Innan slutbesked meddelats, togs lokal B, D och F i bruk, dock inte övriga lokaler. Några ytterligare lokaler har inte tillkommit. Den enda avvikelser från tidigare ritningar är de toalettutrymmen samt mindre kontor/lager som uppfördes under våren 2015.

Av protokoll den 12 november 2014 avseende tekniskt samråd framgår enbart att viss verksamhet och användning kan behöva prövas och därför erfordra bygglov. Inte heller i protokoll från arbetsplatsbesök den 11 november 2014 framgår att det krävs bygglov för inredande.

Vidare rör det sig inte om inredande i den mening som avses i 9 kap. 2 § första stycket 3. b) plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Bygglovsplikten omfattar enbart inre ändringar som har betydelse för den tekniska kontrollen samt inverkan på behov och dimensionering av va-anläggningar, gator, parkeringsutrymmen, service m.m. Åtgärderna som bolaget vidtagit har varken den betydelse eller inverkan som krävs för att åtgärderna ska vara lovpliktiga. Byggandet av en toalett kan knappast ha någon inverkan på dimensioneringen av va-anläggningen och de enkla kontor/lager som uppförts kan knappast vara av betydelse för den tekniska kontrollen. Åtgärderna har heller inte varit anmälningspliktiga enligt 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, då byggnadens planlösning inte påverkats avsevärt.

För det fall byggsanktionsavgift ska utgå, ska den beräknas med utgångspunkt i sanktionsarean enligt 1 kap. 7 § PBF. Vid inredande eller ianspråktagande av en byggnad eller byggnadsdel för nytt ändamål, avses bruttoarean av det utrymme som inretts eller tagits i anspråk för det nya ändamålet. Sanktionsarean ska alltså bestämmas med beaktande av den bruttoarea som har påverkats av de vidtagna åtgärderna, dvs. avgiften ska bestämmas genom en bedömning av hur stor avvikelser är i förhållande till bygglovet. Avvikelsen är 100 m². Om avgiftens storlek kopplas till den totala bruttoarean oavsett överträdelsens natur, slår avgiften

orimligt hårt och fel. Den beslutade avgiften är inte proportionerlig mot överträdelsernas allvar.

Överträdelserna har varken skett uppsåtligen eller av oaktsamhet och är av mindre allvarlig art. Planlösningen påverkas inte avsevärt. Ändringarna har utförts utan risk för fara för liv och egendom. Bygglovskravet har heller inte framgått med önskvärd tydlighet genom nämnda protokoll. Vad som anförts om sanktionsarean ska också beaktas vid rimlighetsbedömningen av avgiften. Avgiften bör därför sättas ned till en fjärdedel eller åtminstone hälften.

Nämnden hänvisar till andra lagrum till stöd för påstådd avgiftsskyldighet än de som är föremål för prövning i målet. Det är nämnden som har bevisbördan och som ska visa att förutsättningar för byggsanktionsavgift förelegat. Det finns inte skäl att tillämpa ett sänkt beviskrav.

Nämnden har lämnat sin tidigare inställning att inredandet bestått i att mindre lokaler inretts i en större oinredd lagerhall och menar nu att inredandet bestått i att det i dessa mindre lokaler tillkommit ”vidare inredning”. Nämnden utvecklar dock inte vad denna ”vidare inredning” bestått av eller hur den är kopplad till bygglovsskyldighet enligt 9 kap. 2 § första stycket 3. b) PBL.

Nämnden åberopar också en ny grund för avgiftsskyldighet, dvs. att åtgärderna varit anmälningspliktiga enligt 6 kap. 5 § PBF. Nämnden utvecklar inte vilka åtgärder som avses eller hur åtgärderna förhåller sig till rekvisiten i det lagrummet. Grunden har heller inte tidigare åberopats av nämnden, varför domstolen inte ska beakta den. Under alla omständigheter bestrider bolaget att de inre åtgärder som vidtagits krävt anmälan, eftersom planlösningen inte påverkats avsevärt. Byggnaden har heller inte helt eller delvis tagits i anspråk eller inretts för ett väsentligt annat ändamål enligt 9 kap. 2 § första stycket 3. a) PBL.

Det finns inte någon utredning om vad som utgör de faktiska åtgärder som ska grunda avgiftsskyldighet i detta fall. Oklarheterna innebär att det inte är möjligt att ålägga bolaget byggsanktionsavgift.

Nämnden har inte redogjort för om dess ändrade inställning har någon betydelse för bedömningen av vad som ska utgöra sanktionsarea. Det finns alltså inte någon uppgift om hur stor del av lokalerna som omfattas av nämndens nya påstående om vad som utgjort inredning i lagens mening. Nämnden förefaller inte längre göra gällande att lokal A tagits i bruk innan tiden för slutbesked.

Miljö- och byggnadsnämnden i Lomma kommun motsätter sig bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Av bygglovet framgick att de lovgivna åtgärderna inte fick påbörjas innan startbesked meddelats. I protokollet från tekniskt samråd angavs vidare att viss verksamhet och användning kan behöva prövas och därför erfordra bygglov samt att vissa tekniska ändringsarbeten som inte erfordrar bygglov kan kräva en anmälan. I protokollet intogs exempel på sådant som är anmälningspliktigt. I protokollet finns även uttrycklig information om att lov- och anmälningspliktiga åtgärder inte får påbörjas innan startbesked meddelats samt information om att nämnden med ett slutbesked ska godkänna att ett byggnadsverk får tas i bruk och förutsättningarna för ett sådant slutbesked. I protokollet finns även information om att kontakt ska tas med ärendets handläggare om ändringar avses göras i förhållande till meddelat bygglov. Vid arbetsplatsbesök den 11 november 2014 konstaterades att lovpliktiga åtgärder påbörjats i stor omfattning utan att startbesked meddelats och att det inte visats att byggprojektet projekterats på ett sådant sätt att åtgärden/byggnaden kunde antas komma att uppfylla kraven i PBL och föreskrifter meddelade med stöd av PBL. Med hänsyn härtill stoppades arbetet. Den 12 november 2014 meddelades startbesked och i samband härmed fastställdes kontrollplan samt lämnades information om slutsamråd. I maj 2015 inkom anmälan om att anmälningspliktiga och ev. bygglovspliktiga ändringar utförts i byggnaden. Av de till bygglovet hörande, stämplade ritningarna framgår att den aktuella byggnaden indelats i sju lokaler. Ritningarna visar dock inte någon inredning av dessa lokaler, annat än skiljeväggar mot övriga lokaler. Inredning av lokalerna är

lovpliktig enligt 9 kap. 2 § 3. b) PBL, liksom nya verksamheter enligt 3. a). Om en åtgärd inte är lovpliktig, kan den vidare vara anmälningspliktig enligt 6 kap. 5 § 3. PBF, t.ex. åtgärder som innefattar ändring av en byggnad som gör att byggnadens planlösning påverkas avsevärt. Lov- och anmälningsplikten avser bl.a. tillse att tillgänglighetskraven uppfylls. En förhandsprövning är av stor vikt även vad gäller t.ex. trafik, utsläpp och andra omgivningsstörningar. Bygglov eller i vart fall anmälan har krävts för inredning av lokalerna.

Det måste rimligen framstå som uppenbart för ett fastighetsbolag att det varit nödvändigt att förvissa sig om vilka lov och/eller anmälningar som krävts innan åtgärderna vidtogs, särskilt eftersom information lämnats om att ändringar kan vara lov- eller anmälningspliktiga. Nämnden instämmer därför inte i att överträdelserna skett utan vare sig uppsåt eller oaktsamhet.

Nämnden har inte i protokollet från tekniskt samråd och från arbetsplatsbesök tagit in upplysning om att bygglov krävs för inredning av lokaler. Nämnden har dock inte någon sådan skyldighet. Det ankommer på den som vill utföra en åtgärd att ta reda på om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig. Om osäkerhet råder, kan den enskilde alltid vända sig till ansvarig myndighet. Information finns även på Lomma kommuns hemsida. I protokoll från tekniskt samråd anføres vidare att lagerhallen uppförs oinredd och att viss verksamhet och användning kan behöva prövas och därför erfordra bygglov samt att vissa tekniska ändringsarbeten som inte erfordrar lov kan kräva en anmälan.

De påförda avgifterna är rimliga i förhållande till de omfattande överträdelser som gjorts. Nämnden har inte ändrat inställning vad gäller byggnadens utformning, utan endast gjort ett förtydligande. Nämnden har heller inte åberopat ny grund för avgiftsskyldighet, utan grunderna framgår av nämndens beslut om byggsanktionsavgift.

DOMSKÄL

Frågan i målet m.m.

Tillämpliga bestämmelser framgår i huvudsak av länsstyrelsens beslut. Det kan tilläggas att av 9 kap. 18 § PBF framgår bl.a. att byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § PBL ta en byggnad i bruk efter nybyggnad innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är för en annan byggnad än de som avses i punkt 1–3, 0,6 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea.

Inledningsvis konstaterar mark- och miljödomstolen att endast bolaget överklagat länsstyrelsens beslut. Frågan i målet är således om det finns förutsättningar att befria bolaget från byggsanktionsavgift alternativt bestämma avgiften till ett lägre belopp.

Vidare konstaterar mark- och miljödomstolen att reglerna avseende byggsanktionsavgift har en straffrättslig karaktär och bör därför tolkas restriktivt (se MÖD 2013:4). Bevisbördan för samtliga omständigheter som ligger till grund för beslutet om byggsanktionsavgift åvilar tillsynsmyndigheten; såväl att överträdelsen verkligen har ägt rum, som att överträdelsen kan träffas av byggsanktionsavgift. Detta innebär att det är tillsynsmyndighetens sak att bemöta och, där det är möjligt, försöka vederlägga varje invändning som verksamhetsutövaren reser i syfte att undgå ansvar (se MÖD 2015:34).

Överträdelse avseende avsaknad av startbesked

Den första frågan domstolen har att ta ställning till är om inredandet av utrymmen för toalett samt kontor/lager har utlöst lovplikten enligt 9 kap. 2 § 3 p. a) eller b) PBL, alternativt anmälningsplikt enligt 6 kap. 5 § PBF.

Av 9 kap. 2 § 3 p. a) PBL framgår att annan ändring av en byggnad än tillbyggnad är bygglovspliktig om ändringen innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast

har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd

Mark- och miljödomstolen konstaterar att nämnden – mot bakgrund av bolagets uppgift att byggnaden fortfarande är avsedd att användas som en lagerhall i en industribyggnad – inte har visat att den aktuella lokalen helt eller delvis har tagits i anspråk eller inretts för ett väsentligen annat ändamål än det tilltänkta. I bygglovshandlingarna förekommer, såvitt gäller byggnadens användningsområde, såväl benämningen ”industribyggnad” som ”lagerhall”. Av den för området gällande detaljplanens (antagen den 26 maj 1994) planbestämmelser framgår för övrigt att marken där den aktuella fastigheten är belägen är avsedd att användas för ”småindustri och hantverk samt kontor”. Bygglovsplikt på denna grund kan därför inte anses föreligga för de i målet aktuella åtgärderna.

Det krävs vidare enligt 9 kap. 2 § 3 p. b) PBL bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri. Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 1995 (prop. 1993/94:178, BoU 1993/94:18), i den tidigare gällande plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, inskränktes bygglovsplikten för inre ändringar till att omfatta sådana åtgärder som inte enbart har betydelse för den tekniska kontrollen utan även kan ha inverkan på behov och dimensionering av va-anläggningar, gator, parkeringsutrymmen och service m.m. Lagändringen innebar att inredande av ytterligare någon bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri förblev bygglovspliktigt, medan inre ändringar i övrigt skulle följa reglerna i det då införda 9 kap. ÄPBL om tillsyn och kontroll med anledning av bygganmälan (se prop. 1993/94:178 s. 113 f.). Sådana inre ändringar anges numera i 6 kap. 5 § PBL såsom anmälningspliktiga åtgärder (se Didón m.fl., Plan- och bygglagen [30 mars 2017, Zeteo], kommentaren till 9 kap. 2 § PBL).

Enligt mark- och miljödomstolen är de åtgärder som har vidtagits i de aktuella lokalerna – mindre toalett- respektive lager/kontorsutrymmen – inte sådana

ändringar som kan anses ha inverkan på behov och dimension av va-anläggningar, gator, parkeringsutrymmen eller service. Bygglovsplikt för de aktuella åtgärderna kan därför inte heller på denna grund anses föreligga.

Av 6 kap. 5 § PBF följer att, såvitt nu är av intresse, det för åtgärder som inte kräver lov krävs en anmälan vid en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar berörs eller byggnadens planlösning påverkas avsevärt (punkt 3) samt en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad eller inom en tomt (punkt 5).

Mark- och miljödomstolen finner inte i målet visat att de ifrågavarande ändringsåtgärderna är sådana att konstruktionen av byggnadens bärande delar berörs eller byggnadens planlösning påverkas avsevärt. Domstolen finner inte heller att installerandet av toaletter i byggnadens lokaler kan anses utgöra installationer eller väsentlig ändringar av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad. Mot bakgrund härav, finner domstolen inte heller att de aktuella åtgärderna omfattas av anmälningsplikt enligt 6 kap. 5 § PBF.

Av 10 kap. 3 § PBL följer att en åtgärd som kräver bygglov eller en anmälan inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Byggsanktionsavgift ska enligt 11 kap. 51 § PBL tas ut bl.a. om någon bryter mot en bestämmelse i lagens 8-10 kap.

Då mark- och miljödomstolen har funnit att de i målet nu aktuella åtgärderna inte omfattas av vare sig lov- eller anmälningsplikt, föreligger inte grund för att påföra bolaget byggsanktionsavgift på den grunden att startbesked inte har meddelats för de åtgärder som länsstyrelsen i sitt beslut har funnit sanktionsgrundande. Bolagets överklagande ska därför bifallas i denna del.

Överträdelse avseende avsaknad slutbesked

Vad gäller slutbesked, har bolaget medgett att innan slutbesked meddelats, togs lokal B, D och F i bruk – dock inte övriga lokaler. Länsstyrelsen har också upphävt

byggsanktionsavgift för lokal A, då det inte visats att denna lokal tagits i bruk innan slutbesked meddelats. Bolaget har i sin överklagandeskrift därtill uppgett att länsstyrelsen i sitt beslut har gjort en korrekt bedömning såvitt avser bolagets ibruktagande av de aktuella lokalerna före meddelande av slutbesked.

Mot bakgrund härav finner mark- och miljödomstolen att, såvitt avser de tre lokaler vilka ianspråktagits utan att erforderligt slutbesked dessförinnan meddelats, grund för påförande av byggsanktionsavgift förelegat i denna del. Att tillsynsmyndighetens handläggning av bolagets begäran om slutbesked har tagit längre tid än förväntat utgör i sig inte skäl för bolaget att på eget initiativ och utan slutbesked ta de aktuella lokalerna i anspråk. Vad bolaget har anfört föranleder inte någon annan bedömning i denna del.

Beräkning av byggsanktionsavgiften

Mot bakgrund av att grund för påförande av byggsanktionsavgift för ianspråktagande av lokalerna B, D och F har bedömts föreligga, gör mark- och miljödomstolen följande bedömning vad gäller beräkningen av byggsanktionsavgiften.

Bruttoarea (BTA) utgörs av mätvärda delar av våningsplan, begränsad av omslutande byggnadsdelars utsida eller annan angiven begränsning för mätvärdet (Area och volym för husbyggnader – Terminologi och mätregler, SS 21054:2009).

Med sanktionsarea avses i PBF, såvitt nu är av intresse, den area som i fråga om en lov- eller anmälningsskyldig åtgärd motsvarar brutto- eller öppenarean eller en kombination av dessa minskad med 15 kvadratmeter (se 1 kap. 7 § PBF). Av förarbetena till PBL framgår bland annat följande vad beträffar beräkningen av sanktionsarean. ”Vid ny- och tillbyggnad av byggnader skulle en koppling till bruttoarean vara möjlig. Detta skulle dock vara mindre lämpligt när det gäller andra anläggningar än byggnader, där arean inte alltid är relevant. Även vid ändring av ett byggnadsverk kan en koppling till bruttoarean slå fel, eftersom allvaret i en förseelse i ändringsfallen inte alltid kan kopplas till arean. [...] För att lagstiftningen

ska kunna uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav krävs att sanktionssystemet är förutsägbart. Ett sådant system kan åstadkommas endast om det är relativt enkelt att avgöra vilket belopp som gäller vid varje enskilt tillfälle.” (prop. 2009/10:170, Del 1, s. 347 f.).

Mot bakgrund av det nu anförda finner mark- och miljödomstolen, såvitt avser de tre lokaler vilka ianspråktagits utan att erforderligt slutbesked dessförinnan meddelats, inte skäl att frångå den beräkning av sanktionsarean som länsstyrelsen har gjort. Länsstyrelsen har vidare i vart fall inte beräknat den därpå grundade byggsanktionsavgiften för högt. Skäl att enligt 11 kap. 53 a § PBL sätta ned avgiften saknas. Länsstyrelsens beslut ska således inte ändras i denna del.

Sammanfattning

Då mark- och miljödomstolen har funnit att de åtgärder som föranlett nämnden att påföra bolaget 295 260 kr i byggsanktionsavgift för inredande av sex nya lokaler utan att startbesked dessförinnan meddelats inte har varit vare sig bygglovs- eller anmälningspliktiga, har de inte heller omfattats av kravet på startbesked. Därmed har inte grund för påförande av byggsanktionsavgift såvitt avser dessa åtgärder förelegat, varför länsstyrelsens beslut i denna del ska ändras. Vad beträffar ianspråktagandet av tre lokaler utan erforderligt slutbesked har emellertid bolaget medgett att så har skett. Byggsanktionsavgift för denna överträdelse ska därmed påföras.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 26 april 2017.

Jesper Blomberg

Mårten Dunér

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Jesper Blomberg, ordförande, och tekniska rådet Mårten Dunér. Föredragande har varit beredningsjuristen Marcus Norlin.



SVERIGES DOMSTOLAR

ANVISNING FÖR HUR MAN ÖVERKLAGAR - DOM I MÅL SOM HAR ÖVERKLAGATS TILL MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. **Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen.** Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen **inom tre veckor** från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

För att ett överklagande ska kunna tas upp krävs att Mark- och miljööverdomstolen lämnar **prövningstillstånd**. Det görs om:

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står mark- och miljödomstolens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om:

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn, datum för domen samt målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet.

Om ni tidigare informerats om att **förenklad delgivning** kan komma att användas med er i målet/ärendet, kan sådant delgivningssätt också komma att användas med er i högre instanser om någon överklagar avgörandet dit.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.