



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060103

DOM
2019-11-12
Stockholm

Mål nr
P 3830-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-03-14 i mål nr P 7182-18 och nr P 7374-18, se bilaga A

PARTER

Klagande

Plan- och byggnadsnämnden i Uppsala kommun

Motpart

Panghus AB

Ombud: Advokaten J.H.

SAKEN

Byggsanktionsavgifter avseende fastigheten XX i Uppsala kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Plan- och byggnadsnämndens i Uppsala kommun beslut den 28 juni 2018, § 180, och beslut den 23 augusti 2018, § 201, om byggsanktionsavgifter.

Dok.Id 1540617

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Plan- och byggnadsnämnden i Uppsala kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom och fastställa nämndens beslut.

Panghus AB har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har anfört i huvudsak följande: Mark- och miljödomstolen har tillämpat 9 kap. 7 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, på ett felaktigt sätt vid beräkning av byggsanktionsavgiften. Eftersom de aktuella tillbyggnaderna är tillbyggnader till ett bostadshus och inte till en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad ska punkten 1, inte punkten 2, i nämnda bestämmelse tillämpas vid bestämmande av byggsanktionsavgiftens storlek. Mark- och miljödomstolens tillämpning av 9 kap. 7 § PBF saknar stöd i bestämmelsens ordalydelse.

Panghus AB har vidhållit vad bolaget anfört i mark- och miljödomstolen och i huvudsak tillagt följande: Mark- och miljödomstolen har gjort en korrekt bedömning av vilket lagrum som är tillämpligt vid beräkning av byggsanktionsavgiftens storlek. Mark- och miljödomstolens bedömning ska stå fast eftersom byggsanktionsavgiften är av straffrättslig karaktär. Hänsyn ska även tas till proportionalitetsprincipen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen gör bedömningen att de åtgärder som det i målet är fråga om utgör tillbyggnader i plan- och bygglagens mening (1 kap. 4 § plan- och bygglagen [2010:900], PBL). Eftersom tillbyggnaderna är s.k. attefallsåtgärder krävs det inte bygglov för att utföra dem, däremot krävs anmälan (9 kap. 4 b § första stycket 1 PBL och 6 kap. 5 § första stycket 12 PBF).

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att de aktuella tillbyggnaderna har påbörjats innan startbesked utfärdades. Förutsättningar för att ta ut byggsanktionsavgift föreligger därför (10 kap. 3 § och 11 kap. 51 § PBL).

Vad gäller byggsanktionsavgiftens storlek och hur den ska beräknas gör Mark- och miljööverdomstolen följande bedömning. För tillbyggnader som kräver anmälan och som har påbörjats innan byggnadsnämnden gett startbesked ska byggsanktionsavgiften beräknas enligt 9 kap. 7 § PBF. Avgörande för hur sanktionsavgiften ska beräknas är till vilken typ av byggnad som tillbyggnaden hör och inte – som mark- och miljödomstolen bedömt – tillbyggnadens funktion eller användningsområde. De i målet aktuella tillbyggnaderna är tillbyggnader till enbostadshus. 9 kap. 7 § första stycket 1 PBF ska därför tillämpas vid beräkning av byggsanktionsavgiftens storlek.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att det inte finns skäl att sätta ned sanktionsavgifterna på grund av att de är oproportionerliga (11 kap. 53 a § PBL). Det har inte heller framkommit andra skäl att sätta ned avgifterna.

Nämndens beslut om byggsanktionsavgift mot bolaget ska därför fastställas i enlighet med de i besluten gjorda beräkningarna.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand och Mikael Hagelroth, tekniska rådet Mats Kager samt tf. hovrättsassessorn Annika Grönlund, referent.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Simon Nesterud.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-03-14
meddelad i
Nacka

Mål nr P 7182-18
P 7374-18

PARTER

Klagande
Panghus AB

Ombud: Advokat J.H. och jur.kand. M.S.

Motpart

Plan- och byggnadsnämnden i Uppsala kommun

ÖVERKLAGADE BESLUT

Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut den 1 oktober 2018 i ärende nr 403-6436-2018, se bilaga 1 (mål nr P 7182-18), och den 4 oktober 2018 i ärende nr 403-5304-2018, se bilaga 2 (mål nr P 7374-18)

SAKEN

Byggsanktionsavgifter avseende fastigheten XX i Uppsala kommun

DOMSLUT

Mål nr P 7182-18

Med ändring av länsstyrelsens beslut och Plan- och byggnadsnämnden i Uppsala kommuns beslut den 23 augusti 2018, § 201, bestämmer mark- och miljödomstolen byggsanktionsavgiften till 21 840 kr.

Mål nr P 7374-18

Med ändring av länsstyrelsens beslut och Plan- och byggnadsnämnden i Uppsala kommuns beslut den 28 juni 2018, § 180, bestämmer mark- och miljödomstolen byggsanktionsavgiften till 76 440 kr.

BAKGRUND

Plan- och byggnadsnämnden i Uppsala kommun (nämnden) beslutade den 23 augusti 2018 att påföra Panghus AB en byggsanktionsavgift om 136 500 kr för att på fastigheten XX ha påbörjat 6 attefallstillbyggnader utan att ha erhållit startbesked. Bolaget överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Uppsala län, som avslog överklagandet i beslut den 1 oktober 2018. Bolaget har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen (*mål nr P 7182-18*).

Nämnden beslutade den 28 juni 2018 att påföra Panghus AB en byggsanktionsavgift om 477 750 kr för att på ovan nämnda fastighet ha påbörjat 21 attefallstillbyggnader utan att ha erhållit startbesked. Bolaget överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Uppsala län, som avslog överklagandet i beslut den 4 oktober 2018. Bolaget har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen (*mål nr P 7374-18*).

Med hänsyn till att målen gäller liknande förhållanden och berör samma parter bedömer domstolen att de genom gemensam handläggning kan prövas i samma dom.

YRKANDEN M.M.

Panghus AB har i första hand yrkat att besluten om byggsanktionsavgift ska upphävas. I andra hand har bolaget yrkat att avgifterna ska jämkas till en fjärdedel eller i vart fall till hälften. Till stöd för överklagandena har bolaget anfört i huvudsak följande.

Av 11 kap. 53 § PBL framgår att en byggsanktionsavgift inte bör tas ut om det är oskäligt med hänsyn till vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa. Enligt förarbetena är en grund för avgiftsbefrielse ett felaktigt besked från en myndighet som framkallat den gärning eller passivitet som föranlett byggsanktionsavgiften. Panghus har vid samtal med kommunen, i samband med bygglovsansökan för de enbostadshus som tillbyggnaderna tillhör, fått beskedet att någon anmälan inte krävdes för förråden. För att försäkra sig om

beskedet har Panghus i januari 2018 i ett e-postmeddelande till ansvarig byggnadsinspektör på Uppsala kommun på nytt ställt frågan om anmälan krävdes för tillbyggnaderna. Byggnadsinspektören har som svar på frågan uppgett följande i e-post den 24 januari 2018: ”Gällande din fråga om det krävs anmälan eller inte för friggebodar (förråden) har jag pratat med min chef och vi anser att i mån av att man har interimistiskt slutbesked då är det OK att bygga förråden. I nuläget kan man bygga förråd till hus 1-5”.

Byggnadsinspektörens svar kan inte tolkas på annat sätt än att besked lämnats om att anmälan inte krävs. Det är på grund av detta besked som tillbyggnaderna uppförts utan anmälan och startbesked.

Det har aldrig varit tal om någon annan placering än den som nu är aktuell, dvs. att förråden ska sitta ihop med bostadshusen. Detta är något som kommunen och byggnadsinspektören har varit helt införstådda med. Innan inspektören skrev sin e-post den 24 januari 2018 hade han t.ex. varit ute på platsbesök och sett de hopbyggda bottenplattorna. Vidare kan konstateras att Panghus den 30 augusti 2017, inför samrådet, skickat mejl med granskningshandlingar och energiberäkningsrapport till byggnadsinspektören. Förrådets placering framgår där klart och tydligt. Förrådets placering framgår också av andra handlingar som inspektören haft tillgång till.

Sammantaget var byggnadsinspektören således väl medveten om att förråden skulle sammanbyggas med bostadshusen när han gav sitt besked om att någon anmälan inte krävdes. Att han i sin e-post skrivit ”friggebodar (förråden)” saknar betydelse, eftersom såväl byggnadsinspektören som Panghus vetat vad han menat. Även om det hade varit så att byggnadsinspektören avsåg just fristående friggebodar i sin e-post är detta inte något som Panghus borde ha förstått, eftersom det under hela processen dessförinnan varit fråga om just hopbyggda förråd. Bolaget har således under alla omständigheter varit i god tro. Byggnadsinspektörens besked är närmast att betrakta som ett gynnande myndighetsbeslut, som Panghus haft att förlita sig på.

Även som näringsidkare, som aktivt har försökt få klarhet i frågan om kravet på anmälan, ska man kunna lita på kommunens besked.

Enligt 11 kap. 53 a § PBL får en byggsanktionsavgift sättas ned om avgiften inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts. 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. Att en överträdelse inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet kan innebära att den i ett enskilt fall bedöms vara av mindre allvarlig art. Ett exempel på en sådan situation är enligt förarbetena när överträdelsen har sin grund i en felbedömning om en åtgärd kräver anmälan.

Panghus har efter ett besked från kommunen gjort bedömningen att anmälan och startbesked inte krävdes för att inleda uppförandet av tillbyggnaderna. Även om det skulle vara så att byggnadsinspektören faktiskt avsett just fristående friggebodar så har detta inte stått klart för Panghus, som rakt igenom redovisat för kommunen förråd som är sammanbyggda med bostadshusen. Överträdelsen har således varken skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Med beaktande av detta samt kommunens hantering av frågan är överträdelsen att bedöma som av mindre allvarlig art. Om avgift alls ska utgå ska den därför sättas ned till en fjärdedel eller i vart fall till hälften, då den inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts.

Plan- och byggnadsnämnden i Uppsala kommun har bestritt ändring av de överklagade besluten och har anfört bl.a. följande. Panghus har i sina kontakter med nämnden omväxlingsvis benämnt de aktuella förråden som friggebodar, förråd, bodar och Attefall. Den dåvarande bygglovschefen för Uppsala kommun har i e-post den 21 februari 2017 till en av Panghus anlitad arkitekt meddelat att om man istället för fristående friggebodar har för avsikt att bygga ihop förråd med bostadshus kan man göra en anmälan om en s.k. attefallstillbyggnad om max 15 kvm BTA. Enligt avvikelsesrapport den 11 april 2018 undertecknad av kontrollansvarig för projektet, så har nästan samtliga uppförda förråd byggts ihop med bostadshuset. Förråden kunde noteras vid besök på plats den 17 april 2018.

Tillbyggnaderna är påbörjade innan interimistiskt slutbesked för bostadshusen har meddelats.

DOMSKÄL

Inledningsvis konstaterar domstolen att de aktuella tillbyggnaderna har påbörjats innan nämnden har gett startbesked, trots att sådana har krävts. De grundläggande förutsättningarna för att ta ut byggsanktionsavgifter enligt 9 kap. 7 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, har därmed varit uppfyllda.

Panghus AB har gjort gällande att avgifterna helt eller delvis ska sättas ned med stöd av 11 kap. 53 § eller 53 a § PBL, på grund av felaktig information från företrädare för nämnden. Bolaget är en professionell aktör vars verksamhet består i nybyggnad av bostadshus. Det måste rent allmänt förutsättas att ett sådant bolag har god kunskap om grundläggande regler när det gäller bygglov, anmälningsskyldighet och åtgärder som kan utföras utan varken lov eller anmälan. Vad som har framkommit i målet om bolagets hantering av det aktuella projektet ger inte anledning att frånga detta antagande. I ett dylikt fall är utrymmet för att helt eller delvis sätta ned en byggsanktionsavgift på de grunder som bolaget åberopat mycket begränsat. Det måste vidare förutsättas att ett bolag av aktuellt slag väl känner till den närmare betydelsen av i branschen vedertagna begrepp som ”attefallstillbyggnad” och ”friggebod”, liksom att det inom bolaget finns kunskap om skillnaden mellan att en byggnad uppförs fristående och den utgör en tillbyggnad.

Till stöd för sitt överklagande har bolaget främst hänvisat till ett mejl från en byggnadsinspektör vid stadsbyggnadsförvaltningen, skickat den 24 januari 2018. Mejllet innehöll ett svar till en representant för bolaget, på en fråga från denne som löd enligt följande: ”Det var väl så att vi inte behöver göra anmälan för friggorna?”. Byggnadsinspektörens svar löd: ”Gällande din fråga om det krävs anmälan eller inte för friggebodar (förråden) har jag pratat med min chef och vi anser att i mån av att man har interimistiskt slutbesked då är det OK att bygga förråden. I nuläget kan man bygga förråd till hus 1-5”.

Såväl frågan som svaret har alltså avsett friggebodar (i dagligt tal benämnda ”friggor”). Med detta begrepp avses normalt sett sådana komplementbyggnader med en byggnadsarea uppgående till högst 15 kvm som varken kräver bygglov eller anmälan. Med den utgångspunkten har byggnadsinspektörens svar alltså varit korrekt. Mot bakgrund av vad som tidigare hade förevarit i ärendet borde byggnadsinspektören möjligen ha förvissat sig om att det verkligen var fristående komplementbyggnader som avsågs och inte tillbyggnader. Med hänsyn till vad som anförts ovan om bolaget och dess verksamhet kan dock kravet i detta avseende inte ställas alltför högt. Att bolaget har använt ett vilseledande begrepp i sin frågeställning får i stället falla tillbaka på bolaget självt, oavsett om det skett uppsåtligt eller inte.

Sammantaget bedömer domstolen att det inte finns förutsättningar att helt eller delvis sätta ned byggsanktionsavgifterna på de ovan redovisade grunderna.

När det sedan gäller beräkningen av avgifterna har nämnden tillämpat första punkten i 9 kap 7 § PBF. Denna punkt avser en- eller tvåbostadshus. Såvitt framkommit utgör de aktuella tillbyggnaderna förråd med egen ingång som inte genererar någon boarea. Det kan ifrågasättas om samma beräkningsgrund ska tillämpas för dessa som om det hade varit fråga om tillbyggnader för rena bostadsändamål. Enligt domstolens mening framstår det som mer naturligt att tillämpa beräkningsgrunden enligt bestämmelsens andra punkt, som avser komplementbyggnad, komplementbostadshus eller annan liten byggnad. Det väsentliga bör rimligen vara karaktären av den sanktionsgrundande tillbyggnaden och inte av den byggnad som byggs till. Vid bedömningen beaktar domstolen att reglerna om byggsanktionsavgift är av straffrättsliknande karaktär och att eventuella oklarheter eller ofullständigheter i lag- och förordningstext inte får gå ut över den betalningsskyldige.

Enligt andra punkten i 9 kap. 7 § PBF uppgår avgiften till 0,08 prisbasbelopp. Någon tilläggsavgift är inte aktuell i detta fall. Liksom nämnden betraktar domstolen varje tillbyggnad som en överträdelse. Med tillämpning av 2018 års

prisbasbelopp, 45 500 kr, blir således byggsanktionsavgiften i *mål nr P 7182-18* $(0,08 \times 45\,500 \times 6=)$ 21 840 kr. I *mål nr P 7374-18* blir sanktionsavgiften $(0,08 \times 45\,500 \times 21=)$ 76 440 kr.

De beslutade sanktionsavgifterna ska alltså sättas ned till angivna belopp. Med dessa nedsättningar måste avgifterna anses stå i rimlig proportion till de överträdelser som begåtts. Det finns alltså inte skäl till ytterligare jämkning. Nämndens beslut ska ändras i enlighet med det anförda.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 3 (MMD-02)

Överklagande senast den 4 april 2019. Prövningstillstånd krävs.

Magnus Hjort

Jonas T Sandelius

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Magnus Hjort och tekniska rådet Jonas T Sandelius. Föredragande har varit beredningsjuristen Henriette Fornas Minerskjöld.



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.