



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060205

DOM
2020-01-17
Stockholm

Mål nr
P 1219-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-01-09 i mål nr P 7116-18, se bilaga A

PARTER

Klagande

Bostadsrättsföreningen Solens Stjärna, 769632-2283
Rådmansgatan 19
114 25 Stockholm

Ombud: Advokat PA

Motpart

Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun
177 80 Järfälla

SAKEN

Byggsanktionsavgift för påbörjad åtgärd på fastigheten X i Järfälla kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen avslår Bostadsrättsföreningen Solens Stjärnas överklagande.
 2. Mark- och miljööverdomstolen avslår Bostadsrättsföreningen Solens Stjärnas yrkande om ersättning för sina rättegångskostnader.
-

Dok.Id 1504850

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.hovratt@dom.se www.svea.se		

BAKGRUND

Bostadsrättsföreningen Solens stjärna (föreningen) har schaktat ur, lagt geotextil och påbörjat fyllning av makadam samt dragit fram vatten och avlopp på fastigheten X på platsen där föreningen fått bygglov för att bygga ett tvåbostadshus. Arbetena har utförts efter att bygglov hade getts men innan föreningen hade fått start-besked. Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun har påfört föreningen en byggsanktionsavgift om 64 400 kr för att den påbörjat nybyggnation utan att ha fått startbesked.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Bostadsrättsföreningen Solens stjärna har yrkat att nämndens beslut om byggsanktionsavgift ska upphävas. Föreningen har också yrkat ersättning för rättegångskostnader.

Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Föreningen har till stöd för sin talan anfört att den har schaktat ur 300–400 mm på fastigheten för att förbereda marken för nybyggnad i samband med rivning av tidigare byggnad och inom ramen för det rivningslov som hade meddelats. Genomförda arbeten är att se som förberedande åtgärder som inte är bygglovspliktiga. Det saknas därför grund för att ta ut byggsanktionsavgift.

Nämnden har anfört i huvudsak följande: Det finns grund för att påföra föreningen byggsanktionsavgift. De arbeten som har utförts omfattades inte av rivningslovet. Av ingivna flygbilder framgår dessutom att rivningen var avslutad i maj 2017 och att markarbetena inte hade påbörjats i augusti 2017 då marken kring den rivna byggnaden utgjordes av gräsmatta. Den bygglovspliktiga åtgärden att bygga ett tvåbostadshus har påbörjats genom det arbete som utförts med grundläggningen eftersom det är en del av

och en förutsättning för genomförandet. Det är också därför det inte krävs marklov för att schakta och fylla ut mark i samband med en byggåtgärd som kräver bygglov. Det samma gäller för framdragningsrör för vatten och avlopp, vilket kräver en anmälan enligt 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338) om den inte är en del av och en förutsättning för lovet.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Rättsliga utgångspunkter

En åtgärd får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om åtgärden kräver bygglov, marklov eller rivningslov, se 10 kap. 3 § 1 PBL. Om någon bryter mot denna bestämmelse ska byggnadsnämnden ta ut en byggsanktionsavgift enligt 11 kap. 51 § PBL. Vad som avses med rekvisitet ”påbörjas” preciseras inte närmare i lagen eller dess förarbeten. Av allt att döma fick bestämmelsen sin utformning i ett sent skede av lagstiftningsprocessen och med regleringen om miljö-sanktionsavgifter i miljöbalken som förebild (se prop. 2009/10:170 s. 347). Det finns dock inte heller i miljöbalkens förarbeten någon förklaring till vad som avses med rekvisitet ”påbörjas”.

Även den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, innehöll bestämmelser om sanktionsavgifter. En ”byggnadsavgift” skulle tas ut om någon utan lov utförde en åtgärd som krävde bygglov, rivningslov eller marklov enligt 10 kap. 4 § första stycket ÄPBL. Innan äldre plan- och bygglagen trädde i kraft fanns en motsvarande bestämmelse i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. I lagrådets yttrande över det förslag som ledde fram till den lagen uttalades följande i frågan om hur mycket arbete som skulle ha utförts för att en sanktionsavgift skulle komma i fråga (prop. 1975/76:164 s. 249):

Enligt vad som anförts i remissprotokollet skall skyldigheten att erlägga byggnadsavgift i princip inträda i och med att det olovliga byggandet påbörjas. För att byggnadsavgift skall kunna åläggas någon måste dock förutsättas att byggnadsarbetet fortskridit så långt, att det klart framgår att fråga är om byggnadslovskrävande

åtgärd. Vid nybyggnad eller tillbyggnad måste sålunda antingen schaktning ha skett till ett sådant djup att den åtgärden i sig skulle ha krävt byggnadslov eller, om schaktning inte behövs för den avsedda byggnaden, att grunden till byggnaden helt eller delvis har lagts.

Frågan om när en åtgärd ska anses ha påbörjats har betydelse även för giltighetstiden för ett beslut om lov, eftersom ett bygglov, rivningslov eller marklov upphör att gälla om åtgärden inte har påbörjats inom två år från den dag då beslutet fick laga kraft (9 kap. 43 § PBL). I ett förarbetsuttalande avseende den bestämmelsens motsvarighet i äldre plan- och bygglagen (8 kap. 33 § ÄPBL) sägs att de egentliga byggnads-, rivnings- eller markarbetena måste ha kommit igång för att åtgärden ska anses påbörjad och att det inte räcker med att förberedande åtgärder vidtas (se prop. 1985/86:1 s. 751).

Även om det finns utrymme för tveksamhet tyder det hittills anförda på att det enligt regleringen i äldre plan- och bygglagen krävdes att arbetet hade fortskridit förhållandevis långt för att påförandet av byggnadsavgift skulle komma ifråga. Någon refererad praxis som ger stöd åt det antagandet finns dock inte, vilket kan förklaras med att det under äldre plan- och bygglagens giltighetstid var ovanligt att byggnadsnämnderna drev frågor om sanktionsavgift. Att sådana frågor inte gavs tillräcklig uppmärksamhet anges åtminstone i förarbetena till den nu gällande plan- och bygglagen som ett skäl för att reformera tillsyns- och sanktionssystemet (se prop. 2009/10:170 s. 341 f.).

I den nu gällande plan- och bygglagen har möjligheterna att påföra byggsanktionsavgift knutits till beslutet om startbesked. Ett sådant besked innebär ett godkännande av att en lovpliktig åtgärd får påbörjas och förutsätter bl.a. att åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och bygglagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, se 10 kap. 23-24 §§ PBL. I startbeskedet ska byggnadsnämnden bl.a. fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna samt, om det behövs, bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna och villkor för utstakning. Startbeskedet ska föregås av ett tekniskt samråd, om det krävs en kontrollansvarig eller det inte är uppenbart obehövligt, se 10 kap. 14 § PBL. Vid det tekniska samrådet ska bl.a. arbetets planering och organisation, byggherrens förslag till

kontrollplan samt behovet av arbetsplatsbesök och utstakning gås igenom (10 kap. 19 § PBL). Kontrollplanen ska vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet och säkerställa att bl.a. de tekniska egenskapskraven uppfylls, se 10 kap. 7 § och 8 kap. 4 § PBL.

Huvudmotivet bakom regleringen om startbesked sägs i förarbetena vara att ge byggnadsnämnden möjlighet att ingripa i ett tidigt skede, innan ”olagliga” åtgärder har genomförts. Genom att regelvidriga åtgärder utreds närmare och eventuellt stoppas i ett tidigt skede kan stora resurser sparas i förhållande till om åtgärden måste avbrytas under byggtiden eller att utförandet måste göras om när åtgärden är fullföljd. Om det behövs bör byggnadsnämnden kunna ge ett startbesked endast för vissa åtgärder, t.ex. att entreprenören får schakta men inte påbörja grundkonstruktionen eller att grundkonstruktionen får utföras trots att det råder tveksamheter om takkonstruktionen (se prop. 2009/10:170 s. 316 f.).

Vid bedömningen av om arbetet med en lovsökt åtgärd har påbörjats i den mening som avses i 10 kap. 3 § PBL bör det, mot ovan angiven bakgrund, beaktas om åtgärden kräver ett tekniskt samråd och om de redan utförda arbetsmomenten är sådana att de skulle omfattas av en kontrollplan. Något krav på att de utförda åtgärderna är lovpliktiga i sig bör inte uppställas. Av befintlig praxis framgår att en viktig utgångspunkt för bedömningen är dels i vilket sammanhang och med vilket syfte ett arbetsmoment har utförts, dels att ett arbetsmoment som är en del av och en förutsättning för genomförandet av en lovpliktig åtgärd ska anses ingå i åtgärden (se rättsfallen MÖD 2013:4 och 2016:12).

Bedömningen i detta fall

Föreningen har fått bygglov för uppförandet av ett tvåbostadshus, men har schaktat ur, lagt geotextil och påbörjat fyllning av makadam samt dragit fram ledningar för vatten och avlopp innan startbesked meddelats.

Det framgår av utredningen att de åtgärder som nu är i fråga inte omfattas av tidigare meddelat rivningslov. Nämnden har inte ifrågasatt schaktningsdjupet om 300-400 mm

som föreningen har uppgett. Inget av de arbetsmoment som föreningen har utfört kräver därför i sig lov, men de omfattas av det meddelade bygglovet. De utförda arbetsmomenten har varit nödvändiga för den kommande byggnationen. Det är av betydelse att dessa arbetsmoment utförs på rätt sätt och de borde därför ha ingått i den kontrollplan som ska granskas vid det tekniska samrådet innan startbesked kan ges. Mark- och miljööverdomstolen bedömer därmed att de utförda arbetsmomenten innebär att den lovsökta åtgärden har påbörjats på ett sådant sätt att det finns förutsättningar att ta ut en byggsanktionsavgift.

Inte heller i Mark- och miljööverdomstolen har det framkommit några omständigheter som kan föranleda att byggsanktionsavgift inte ska tas ut eller att den ska sättas ned. Överklagandet ska därför avslås.

Rättegångskostnader

Rätt till ersättning för rättegångskostnader i mål som handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden endast om det är föreskrivet för den särskilda måltypen. Några regler om detta för ärenden enligt plan- och bygglagen finns inte och det är inte heller en sådan situation som medför att ersättning för rättegångskostnader ska utgå med stöd av 2 kap. 11 § regeringsformen (jfr rättsfallet NJA 2015 s. 374). Bolagets yrkande om ersättning för rättegångskostnader ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, tekniska rådet Inger Holmqvist samt hovrättsråden Christina Ericson, referent, och Ralf Järtelius.

Föredragande har varit Emilia Sjödahl.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-01-09
meddelad i
Nacka

Mål nr P 7116-18

PARTER

Klagande

Brf Solens Stjärna
c/o Well Fastigheter
Att: KH

Motpart

Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun
177 80 Järfälla

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länstyrelsen i Stockholms läns beslut 2018-09-28 i ärende nr 4034-4603-2018, se bilaga 1

SAKEN

Byggsanktionsavgift för påbörjad åtgärd på fastigheten Järfälla X

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun (nämnden) beslutade den 19 december 2017 att, med stöd av 11 kap. 51 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, påföra Bostadsrättsföreningen Solens Stjärna, i egenskap av ägare till fastigheten X i Järfälla kommun, en byggsanktionsavgift om 64 400 kronor för att ha påbörjat nybyggnad av ett tvåbostadshus innan nämnden lämnat startbesked.

Bostadsrättsföreningen Solens Stjärna överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som den 28 september 2018 avslog överklagandet.

Bostadsrättsföreningen Solens Stjärna har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Bostadsrättsföreningen Solens Stjärna (föreningen) har, som det får förstås, yrkat att byggsanktionsavgift inte ska tas ut. Till stöd för sin talan har föreningen hänvisat till vad som anförts tidigare, bilder och e-postkorrespondens samt anført i huvudsak följande.

Urschaktning på delar av fastighet, avgrusning för framkomlighet, förberedelser för VA och övriga installationer har i samband med rivning av tidigare fastighet utförts och är inom ramen för arbetsmoment som inte är lovpliktiga. Ett rationellt arbete på byggarbetsplatser är av största vikt både logistiskt och ekonomiskt. Länsstyrelsens beslut bygger på att mark på delar av fastighet där bebyggelse ska ske inte får vidröras förrän startbesked erhållits. Detta faller inom sin egen orimlighet.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser och omständigheter framgår av underinstansernas beslut.

Mark- och miljödomstolen instämmer i underinstansernas bedömning och skäl för att de utförda åtgärderna är sådana arbetsmoment som är en del av och en

förutsättning för genomförandet av nybyggnaden av tvåbostadshuset och därmed ingår i åtgärden. Bygglovspliktiga åtgärder har således utförts utan startbesked. Domstolen instämmer också i att det finns förutsättningar att besluta om byggsanktionsavgift, att det inte framkommit några omständigheter som gör det oskäligt att ta ut avgiften samt att det inte framkommit skäl för att sätta ned avgiften. Vad föreningen har anfört till stöd för sin talan föranleder inte någon annan bedömning. Det finns således inte skäl att upphäva eller ändra nämndens beslut om byggsanktionsavgift. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02).

Överklagande senast den 30 januari 2019.

Bjarne Karlsson

Jonas T Sandelius

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bjarne Karlsson, ordförande, och tekniska rådet Jonas T Sandelius. Målet har handlagts av beredningsjuristen Anna M. Andersson.