



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060302

DOM
2020-04-06
Stockholm

Mål nr
P 8267-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-08-13 i mål nr P 1649-18, se bilaga A

PARTER

Klagande

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun
Box 2554
403 17 Göteborg

Motpart

Kommanditbolaget Skottlandia

SAKEN

Byggsanktionsavgift för användning av motordriven anordning (hiss) på fastigheten X i Göteborgs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Byggnadsnämnden i Göteborgs kommuns beslut den 6 februari 2018, § 40, att påföra Kommanditbolaget Skottlandia byggsanktionsavgift om 91 000 kr.

Dok.Id 1541595

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 M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut att påföra Kommanditbolaget Skottlandia en byggsanktionsavgift om 91 000 kr för att ha använt en motordriven anordning i strid mot 5 kap. 14 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

Kommanditbolaget Skottlandia har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras. Om domstolen skulle finna att en byggsanktionsavgift ska tas ut har bolaget yrkat att den ska sättas ned till en fjärdedel eller, i andra hand, till hälften av det belopp som nämnden bestämt.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg:

Rättelse har inte skett genom att bolaget gett in ett nytt godkänt besiktningsutlåtande. Det nya besiktningsprotokollet innebär endast att förbudet att använda hissen har upphört.

Enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, kunde ett antal överträdelser av kontroll- och tillsynssystemet inte rättas. I förarbetena till den nuvarande plan- och bygglagen (2010:900), PBL, anges inte att någon ändring avsågs vad gäller möjligheten att vidta rättelse. Bestämmelsen i 11 kap. 54 § om att en byggsanktionsavgift inte ska tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion eller ingripande har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten omfattar enligt nämndens uppfattning inte samtliga möjliga överträdelser. Lagrummet träffar bara de överträdelser som faktiskt går att rätta. Vilka överträdelser som går att rätta får bedömas i varje enskilt fall.

Om rättelse anses kunna ske genom att fastighetsägaren ger in ett nytt godkänt protokoll eller upphör med användningen av den motordrivna anordningen före

nämndens sammanträde får bestämmelsen om byggsanktionsavgift i dessa fall ingen effekt. Det omintetgör också den avskräckande verkan som byggsanktionsavgiften enligt förarbetena avses ha.

Kommanditbolaget Skottlandia har anfört i huvudsak följande:

Byggsanktionsavgiften är inte en renodlad administrativ avgift utan den fungerar också som ett verkställighetsmedel. Det innebär att byggsanktionsavgift inte ska tas ut om rättelse sker innan byggnadsnämnden tagit upp frågan om avgift till överläggning vid ett sammanträde med nämnden. Av Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr P 7235-13 framgår att två rekvisit måste vara uppfyllda för att tillsynsmyndigheten ska kunna besluta om byggsanktionsavgift. Dels måste något ha utförts eller en handling genomförts i strid mot gällande regelverk och dels ska bristen fortgå vid den tidpunkt då tillsynsmyndigheten beslutar om byggsanktionsavgift. I domen uttalas att rättelse enligt 11 kap. 54 § PBL har skett om bristen har rättats till vid tillsynsmyndighetens sammanträde.

Enligt ett e-postmeddelande med besiktningssintyg som bolaget mottog från besiktningssorganet den 12 juni 2017 godkändes den aktuella hissen vid en besiktning tre dagar tidigare. Senare samma dag skickade besiktningssorganet ytterligare ett meddelande med ett intyg som utvisade att hissen inte var godkänd. Det framgick inte att det första intyget hade makulerats eller att det senare intyget ersatte det första. När bolaget fick klart för sig att det fanns två besiktningssintyg åtgärdades den angivna bristen och en ny besiktning utfördes den 2 november 2017 med godkänt resultat. Bolaget kunde därmed uppvisa ett protokoll som visade att hissen uppfyllde ställda krav på skydd för säkerhet och hälsa nästan tre månader före nämndens sammanträde.

Överträdelsen har i detta fall berott på en omständighet som bolaget inte kunde eller borde ha förutsett, nämligen att ett godkänt besiktningssintyg ersatts med ett icke godkänt utan att det första makulerats. Bolaget bör därför befrias från avgift. Överträdelsen har inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Hissen har alltid tidigare uppfyllt ställda myndighetskrav. Den brist som nu framkom var att nödsignalen var ur

funktion vid strömavbrott. Det anser bolaget vara ett mindre fel då hissen är belägen i ett hotell som är bemannat dygnet runt. I sista hand ska avgiften därför sättas ned.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen meddelar denna dag dom i ytterligare sju mål (P 8258-18, P 8260-18, P 8263-18, P 8265-18, P 8268-18, P 9280-18 och P 10857-18) där frågan om rättelse prövas.

Yttrande från Boverket har inhämtats i P 8263-18.

Utgångspunkter för prövningen

Av utredningen i målet framgår att bolaget den 12 juni 2017 tog emot två e-postmeddelanden med bifogade besiktningsintyg från besiktningsorganet; i det första intyget angavs att den aktuella hissen var godkänd medan det i det andra intyget angavs att hissen inte uppfyllde kraven på skydd för säkerhet och hälsa på grund av en anmärkning avseende hissens nödsignal. Meddelandena skickades med cirka tio minuters mellanrum och i det andra meddelandet ombads bolaget att ersätta det först översända intyget med det senare. Det är alltså klarlagt att det först utfärdade intyget hade ersatts av det senare och att det vid tidpunkten för nämndens tillsynsbesök inte fanns något giltigt protokoll som visade att hissen uppfyllde kraven på skydd för säkerhet och hälsa. Utredningen visar vidare att hissen har använts trots avsaknaden av ett giltigt besiktningsprotokoll, vilket innebär att bestämmelsen i 5 kap. 14 § PBF har överträtts. Överträdelsen är sådan att den kan träffas av byggsanktionsavgift enligt 11 kap. 51 § PBL och 9 kap. 5 § PBF.

Av utredningen framgår vidare att bolaget, innan frågan om byggsanktionsavgift togs upp till överläggning vid ett sammanträde med nämnden, gav in ett protokoll som visade att hissen uppfyllde kraven på skydd för säkerhet och hälsa. Den fråga som Mark- och miljööverdomstolen främst ska pröva är om sistnämnda åtgärd innebär att bolaget har vidtagit rättelse enligt 11 kap. 54 § PBL på ett sätt som medför att någon byggsanktionsavgift inte ska tas ut.

Bestämmelserna om motordrivna anordningar i PBF ersatte förordningen (1999:371) om kontroll av hissar och vissa andra motordrivna anordningar i byggnadsverk. Enligt 14 § i 1999 års förordning kunde den som använde en anordning i strid mot ett användningsförbud dömas till böter. I samband med att reglerna om kontroll och användning av motordrivna anordningar införlivades i PBF ersattes straffstadgandet i den äldre förordningen av plan- och bygglagstiftningens bestämmelser om byggsanktionsavgift.

Bestämmelserna om byggsanktionsavgift har sitt ursprung i den numera upphävda lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. och de överfördes, med vissa ändringar, till ÄPBL. Enligt bestämmelserna skulle en byggnadsavgift och i vissa fall även en tilläggsavgift tas ut när någon utförde en lovpliktig åtgärd utan lov (10 kap. 4 och 7 §§ ÄPBL). För vissa andra överträdelser än sådana som avsåg åsidosättande av bestämmelserna om lov skulle i stället en särskild avgift tas ut (10 kap. 6 § ÄPBL). Varken byggnadsavgift eller tilläggsavgift skulle tas ut om rättelse vidtogs innan frågan om påföljd eller ingripande togs upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden (10 kap. 5 § och 7 § andra stycket ÄPBL). Någon motsvarande bestämmelse om befrielse från avgift vid rättelse fanns inte beträffande den särskilda avgiften.

I samband med införandet av PBL ersattes avgiftstyperna byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift av en ny sammanhållen byggsanktionsavgift för överträdelser av PBL:s bestämmelser (se prop. 2009/10:170 s. 340 ff.). Förändringen innebar att bestämmelsen om rättelse kom att omfatta samtliga överträdelser som kan träffas av en byggsanktionsavgift.

Har rättelse skett?

Enligt 11 kap. 54 § PBL får byggsanktionsavgift inte tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten. Sanktionsregleringen är av straffrättslig karaktär och sanktionsavgifterna kan vara betydande. På motsvarande sätt som gäller för t.ex. straffrihetsbestämmelserna i 24 kap. brottsbalken bör rättelsebestämmelsen i 11 kap. 54 § PBL läsas ihop med sanktionsbestämmelsen i fråga. Rättelsebegreppet bör därför

inte ges en för den enskilde restriktiv tolkning. Trots detta har begreppet rättelse i praxis inte ansetts omfatta samtliga fall då den enskilde vidtar åtgärder som medför att en överträdelse upphör. Att inkomma med erforderliga handlingar för startbesked, som också utfärdats, har inte ansetts innebära rättelse för att ha påbörjat en byggåtgärd utan startbeskedet. Inte heller har ett i efterhand beviljat marklov för trädfällning ansetts utgöra rättelse för en trädfällning som skett dessförinnan. (Se Mark- och miljööverdomstolens domar den 8 januari 2014 i mål nr P 7235-13 och den 15 oktober 2018 i mål nr P 2879-18.) Att avhysa personer efter föreläggande om olovligt ändrad användning av en byggnad från kontorslokal till studentbostäder har dock ansetts som rättelse (Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 november 2015 i mål nr P 3047-15. Parterna synes ha varit överens om att detta i och för sig var att anse som rättelse). I det nu aktuella fallet består överträdelsen av att en hiss har använts i strid med ett användningsförbud föranlett av avsaknaden av ett protokoll som visar att hissen uppfyller kraven på skydd för säkerhet och hälsa. Det är alltså användningen under den tid som förbudet gällde som utgör överträdelsen. Några bestående konsekvenser av överträdelsen som kan åtgärdas finns inte; ingen byggnad som kan tas bort eller mark som kan återställas. Förhållandena är alltså liknande dem i de ovan första nämnda fallen; endast en för saken i fråga erforderlig skriftlig handling har i efterhand inkommit. Mark- och miljööverdomstolen bedömer därför att den omständigheten att bolaget före nämndens sammanträde har lämnat in det erforderliga protokollet, inte innebär att rättelse vidtagits i den mening som avses i 11 kap. 54 § PBL. Åtgärden innebär endast att det för tiden därefter inte finns någon överträdelse. En sådan tolkning av bestämmelsen om rättelse är förenlig med 9 kap. 2 § PBF, eftersom den bestämmelsen förutsätter att överträdelsen fortgår efter nämndens beslut om byggsanktionsavgift. Mark- och miljööverdomstolens slutsats är alltså att bolaget i detta fall inte har vidtagit rättelse och att byggsanktionsavgift därmed kan tas ut.

Finns det skäl för avgiftsbefrielse eller nedsättning av byggsanktionsavgiften?

Enligt 11 kap. 53 § PBL behöver en byggsanktionsavgift inte tas ut om det är oskäligt med hänsyn till att den avgiftsskyldige på grund av sjukdom inte har förmått att själv eller genom någon annan fullgöra sin skyldighet, att överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige inte har kunnat eller bort förutse eller kunnat påverka, eller vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse

skulle inträffa. I 11 kap. 53 a § PBL stadgas vidare att en byggsanktionsavgift i ett enskilt fall får sättas ned till hälften eller en fjärdedel, om avgiften inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts. Vid prövningen av om avgiften bör sättas ned ska särskilt beaktas om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet eller om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art.

Omständigheterna i detta fall är inte sådana att det kan anses oskäligt att ta ut byggsanktionsavgift av bolaget. Inte heller finns det tillräckliga skäl att sätta ned avgiften. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och nämndens beslut om att påföra bolaget byggsanktionsavgift om 91 000 kr ska fastställas.

Frågan om hur bestämmelsen om rättelse bör förstås i förhållande till olika slag av sanktionsbestämmelser i PBL har bedömts på olika sätt av myndigheter och domstolar. Det får anses vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Högsta domstolen. Mark- och miljööverdomstolen tillåter därför med stöd av 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar att domen överklagas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast 2020-04-27

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs och Ingrid Åhman, referent, tekniska rådet Inger Holmqvist samt tf. hovrättsassessorn Erik Stålhammar.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-08-13
meddelad i
Vänernsbor

Mål nr P 1649-18

PARTER

Klagande

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun
Box 2554
403 17 Göteborg

Motpart

KB Skottlandia

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut den 6 april 2018 i ärende nr 403-9498-2018, se bilaga 1

SAKEN

Byggsanktionsavgift för användning av motordriven anordning (hiss) på fastigheten X i Göteborgs kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 400943

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänernsbor	Hamngatan 6	0521-27 02 00	0521-27 02 80	måndag – fredag 08:00–16:00
		E-post: mmd.vanersborg@dom.se www.vanersborgstingsratt.domstol.se		

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun (nämnden) beslutade den 6 februari 2018 (§ 40) med stöd av 11 kap. 51 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, samt 9 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, att påföra KB Skottlandia en byggsanktionsavgift om 91 000 kr för att ha använt en motordriven anordning i strid mot bestämmelsen i 5 kap. 14 § PBF.

KB Skottlandia överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen), som i beslut den 6 april 2018 (dnr 403-9498-2018) upphävde nämndens beslut, se bilaga 1

YRKANDEN M.M.

Nämnden har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen och yrkat att länsstyrelsens beslut ska upphävas och nämndens beslut fastställas. Till stöd för sin talan har nämnden utöver vad som framgår av det upphävda beslutet anfört i huvudsak följande.

Rättelse enligt 11 kap. 54 § PBL kan inte anses ha skett genom att fastighetsägaren inkommit med ett nytt, godkänt besiktningsprotokoll.

Varken av lagtext eller av praxis framgår klart vad som ska anses utgöra rättelse. Definitionen av ordet rättelse enligt Svenska akademins ordlista är: rättande, ändring och förbättring, beriktigande. Den språkliga betydelsen kan därmed beskrivas som att något skulle ha skett. Ett tydligt exempel på detta är att något nytt har byggts och det finns något olovligt uppfört som kan rivas. Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet tolkat lagrummet och givit ordet rättelse en annan och felaktig innebörd. Länsstyrelsen har ansett att intyget som godkänner hissen för framtida användning utgör en rättelse.

I det här fallet innebär den olovliga åtgärden inte att något nytt har byggts utan att en hiss med användningsförbud har använts under en längre tid vilket har medfört fara för de som använt hissen under tiden. Den olovliga åtgärden att bruka hissen i

strid med ett besiktningsprotokoll rättas inte genom att ett nytt besiktningsprotokoll ges in. Ett nytt besiktningsprotokoll innebär enbart att användningsförbudet av hissen har upphört.

Synsättet styrks av att det finns rättsfall som visar att rättelse inte går att utföra gällande alla åtgärder som medför sanktionsavgift. Av t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 8 januari 2014 i mål nr P 7235-13 framgår att ett startbesked som beviljats i efterhand inte utgjorde rättelse av den överträdelse som låg till grund för byggsanktionsavgiften. För att undgå byggsanktionsavgift i fallet krävdes att det olovliga rättades genom att det byggda togs bort. Det aktuella fallet är likartat. För att rättelse ska anses ha skett ska det utförda återgå. Beträffande olovlig användning av en hiss är detta omöjligt då det är brukandet, d.v.s. användningen, som är olovlig. Ett annat synsätt vore orimligt.

Bestämmelser om att sanktionsavgift inte ska tas ut i de fall där rättelse har skett syftar till att dubbelbestraffning inte ska ske. Den som har byggt något olovligen ska inte både tvingas riva det byggda och betala en sanktionsavgift. Det kan påpekas att i det här fallet är det inte fråga om sådan dubbelbestraffning. Fastighetsägaren är i det aktuella fallet dessutom näringsidkare som har ansvaret för skötseln av fastigheten och det finns inte heller i övrigt någon eftergiftsgrund.

Det faktum att förseelsen medför en så pass hög sanktionsavgift, två prisbasbelopp, visar att lagstiftaren ser detta som en allvarlig förseelse. En hiss som inte är godkänd i en besiktning, men som ändå används kan få allvarliga följder för de som använder sig av hissen. I det här fallet har hissen varit i bruk under ca sex månader då den inte var godkänd och de som har använt sig av hissen under denna tid har utsatts för risker. Här talar lagtext, förarbeten och rättspraxis för byggnadsnämndens synsätt i frågan. Rättelse av olovlig användning av en motordriven anordning (hiss) kan inte ske genom att inkomma med ett godkänt besiktningsprotokoll i efterhand.

Bedöms det att rättelse kan ske genom att inkomma med ett nytt godkänt protokoll eller att upphöra med användningen av hissen precis innan nämndens sammanträde

får bestämmelsen om byggsanktionsavgift för otillåten användning av motordriven anordning inte någon effekt. Ett sådant synsätt uppmuntrar till att inte sköta och underhålla sådana anläggningar eftersom det då saknas påföljder för denna hantering.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut, se bilaga 1.

Fråga i målet är om rättelse enligt 11 kap. 54 § PBL ska anses ha skett vid överträdelse av förbudet i 5 kap. 14 § PBF.

Vare sig lagtext eller praxis ger direkt vägledning i frågan om vad som ska anses utgöra en rättelse i situationer som den nu förevarande. Bestämmelsen om uttagande av byggsanktionsavgift i en sådan situation saknar även motsvarighet i äldre rätt.

I kommentaren till 11 kap. 54 § PBL (Didón m.fl., Zeteo) anförs bl.a. följande. Kravet på rättelse innebär i normalfallet att det som har åstadkommits genom den olovliga åtgärden – t.ex. en ny byggnad eller en tillbyggnad – ska tas bort. En del åtgärder kommer emellertid inte till uttryck i form av att något nytt tillkommer. Ett exempel på detta är att en byggnad eller en del av den tas i anspråk för ett väsentligen nytt ändamål (se 9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL). Här innebär kravet på rättelse att den nya användningen helt ska upphöra. Jämför även Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 november 2015 i mål P 3047-15.

Med hänsyn till byggsanktionsavgiftens straffrättsliga karaktär bör vidare inte bestämmelserna i PBF tolkas extensivt. Så som bestämmelsen i 5 kap. 14 § PBF är utformad anser mark- och miljödomstolen att rättelse kan ske genom att ägaren eller den som annars ansvarar för anordningen med ett protokoll enligt 5 kap. 11 § PBF kan visa att anordningen uppfyller de krav på skydd för hälsa och säkerhet som avses i 10 kap. 20 § andra stycket 1 PBF.

Av utredningen i målet framgår att KB Skottlandia den 12 december 2017 inkom med ett godkänt besiktningsprotokoll för den aktuella anordningen. Således har KB Skottlandia vidtagit rättelse innan nämndens sammanträde. Vad nämnden anfört medför ingen annan bedömning. Det saknades därför förutsättningar att påföra bolaget byggsanktionsavgift och överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 3 september 2018.

Susanne Lindblad

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Susanne Lindblad, ordförande, och tekniska rådet Hans Ringstedt. Föredragande har varit beredningsjuristen Gustav Ros.