



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060304

DOM
2021-06-24
Stockholm

Mål nr
P 9202-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-07-30 i mål nr P 3126-20, se bilaga A

PARTER

Klagande

Miljö- och bygglövsnämnden i Järfälla kommun
177 80 Järfälla

Motpart

M.A

SAKEN

Byggsanktionsavgift för tillbyggnad på fastigheten X i Järfälla kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen den byggsanktionsavgift som M.A ska betala till 22 750 kronor.

Dok.Id 1709887

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

Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut.

M.A har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. För det fall nämndens beslut fastställs, har han yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska bestämma byggsanktionsavgiften till ett lägre belopp.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har vidhållit vad som anförts i mark- och miljödomstolen och har därtill i huvudsak anført följande. Tillbyggnaden har väggar och det har inte ifrågasatts av någon. Det faktum att tillbyggnaden enligt nämnden uppfyllde kraven för undantagsregeln i 9 kap 4 b § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, visar att tillbyggnaden utgjordes av bruttoarea, dvs. att väggar omslöt utrymmet under taket. Tillbyggnadens nuvarande utformning har varit densamma sedan augusti 2017 och överensstämmer med de ritningar som låg till grund för det startbesked som meddelades i efterhand i augusti 2018. När åtgärden utfördes fanns inget tak, vilket styrks av ingivna flygfoton. Åtgärden är anmälningspliktig och kräver startbesked, vilket inte hade getts när byggnationen utfördes. Förutsättningar för att besluta om byggsanktionsavgift är därmed uppfyllda. Av Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 20 december 2016 i mål nr P 6431-16 framgår att avsaknad av ekonomisk möjlighet att betala en sanktionsavgift inte är ett skäl för nedsättning av avgiften.

M.A har till stöd för sin talan anført samma skäl som hos mark- och miljödomstolen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Nämnden har gjort gällande att M.As åtgärder utgör en tillbyggnad och att han ska påföras en byggsanktionsavgift på grund av att åtgärden påbörjats innan nämnden gett ett startbesked.

Utgör konstruktionen en tillbyggnad?

Begreppet tillbyggnad definieras i 1 kap. 4 § PBL som en ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym. En byggnad är enligt samma bestämmelse och såvitt nu aktuellt en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den.

Av praxis framgår att det avgörande för frågan om en åtgärd utgör en bygglovspliktig tillbyggnad är om det ingår ett tak i byggnationen (se bl.a. RÅ 2009 ref. 67 I-III, MÖD 2015:42 och MÖD 2015:46). Mark- och miljööverdomstolen har dock tidigare funnit att inglasning av ett utrymme som redan är försett med tak inte har inneburit någon volymökning och därmed inte är en tillbyggnad (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden i mål nr P 8918-12 och P 519-13).

Den i målet aktuella konstruktionen utgörs av tak och väggar. Av ingivna handlingar framgår att M.As uteplats tidigare varit försedd med ett bygglovsbefriat skärmtak. Av flygfotografier och bygglovshandlingar finner Mark- och miljööverdomstolen det utrett att det bygglovsbefriade skärmtaket vid något tillfälle tagits bort, att det när åtgärden vidtogs inte fanns något tak samt att konstruktionen försetts med nytt tak och väggar. Enligt Mark- och miljööverdomstolen utgör denna åtgärd en volymökning. Det är således fråga om en tillbyggnad.

Vad krävs för att få uppföra tillbyggnaden?

Av 9 kap. 2 § 1 st. 2 p. PBL framgår att det som utgångspunkt krävs bygglov för en tillbyggnad, dock inte för att till ett en- och tvåbostadshus uppföra en tillbyggnad om

upp till 15 kvadratmeter (9 kap. 4 b § PBL). För sådana tillbyggnader gäller istället anmälningsplikt (6 kap. 5 § 1 st. 12 p. plan- och byggförordningen [2011:338], PBF). Bestämmelsen i 9 kap. 4 b § PBL gäller även för sammanbyggda en- eller tvåbostadshus, dvs. parhus, radhus och kedjehus, om varje bostad utgör en självständig del och disponerar över en egen tomt i direkt anslutning till bostaden (se MÖD 2016:25 och MÖD 2016:26). Mark- och miljööverdomstolen finner att den aktuella tillbyggnaden är bygglovbefriad men omfattas av anmälningsplikt.

En anmälningspliktig åtgärd får inte påbörjas innan nämnden med ett startbesked godkänt åtgärden (10 kap. 3 § PBL).

Det är ostridigt att M.A påbörjat åtgärden utan att dessförinnan ha anmält detta till nämnden och utan att nämnden meddelat startbesked.

Vad händer om byggandet av en tillbyggnad påbörjas innan startbesked meddelats?

Om någon åsidosätter en bestämmelse i 8-10 kap. PBL ska tillsynsmyndigheten, i det här fallet nämnden, ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) (11 kap. 51 § PBL). Den närmare avgränsningen av de överträdelser som ska leda till byggsanktionsavgift enligt PBL framgår av 9 kap. PBF. I bestämmelserna föreskrivs att byggsanktionsavgift ska åläggas den som påbörjar en tillbyggnad som kräver anmälan innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Storleken på byggsanktionsavgiften ska enligt 9 kap. 7 § 1 st. p. 1 PBF bestämmas till 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea. Sanktionsarean motsvarar bruttoarean av den anmälningspliktiga åtgärden minskad med 15 kvadratmeter (1 kap. 7 § PBF). Byggsanktionsavgiften ska fastställas med tillämpning av det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas (9 kap. 1 § PBF).

Nämnden har bestämt byggsanktionsavgiften till 23 650 kr. Detta är visserligen korrekt beräknat utifrån det prisbasbeloppet som gällde det år som beslutet fattats. Nämndens beslut bottnar emellertid i ett tidigare beslut från 2018 som sedermera ledde till att

målet återförvisades till nämnden för förnyad handläggning. I det ursprungliga beslutet, som endast överklagades av M.A, bestämdes avgiften till 22 750 kr. Vid sådana förhållanden kan byggsanktionsavgiften, med hänsyn till principen om reformatio in pejus, inte sättas högre än det belopp som nämnden ursprungligen beslutat om, dvs. 22 750 kr (jfr HFD 2013 ref. 1). Det har inte i övrigt framkommit något som talar för att avgiften ska sättas ned.

Sammanfattning

Den åtgärd M.A vidtagit utgör en tillbyggnad. Tillbyggnaden kräver inte lov, men kräver anmälan och startbesked innan den får påbörjas. Eftersom M.A påbörjat byggandet av tillbyggnaden utan att anmäla denna och fått erhålla ett startbesked måste han betala en byggsanktionsavgift. Mark- och miljödomstolens avgörande ska därför ändras och den byggsanktionsavgift som M.A ska betala fastställas till 22 750 kr i enlighet med nämndens ursprungliga beslut.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg och Gösta Ihrfelt, tekniska rådet Inger Holmqvist samt tf. hovrättsassessorn Mathias Gunnervald, referent.

Föredragande har varit Tina Varis.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-07-30
meddelad i
Nacka

Mål nr P 3126-20

PARTER

Klagande M.A

Motpart

Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun
177 80 Järfälla

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2020-04-21 i ärende nr 4034-8255-2020, se bilaga 1

SAKEN

Byggsanktionsavgift för tillbyggnad på fastigheten X i Järfälla kommun

DOMSLUT

Med ändring av Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut upphäver mark- och miljödomstolen Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommuns beslut den 21 januari 2020, § 10, Dnr Mbn BYGG 2017-645.

BAKGRUND

Den 15 maj 2018 beslutade Miljö- och bygglövsnämnden i Järfälla kommun att påföra M.A (klaganden) en byggsanktionsavgift om 22 750 kr för att utan bygglov och startbesked ha uppfört en tillbyggnad av radhus om 15 kvadratmeter. Avgiften har redan betalats av klaganden. Beslutet överklagades av klaganden till Länsstyrelsen i Stockholms län som den 17 augusti 2018 upphävde nämndens beslut.

Länsstyrelsens beslut överklagades av nämnden till mark- och miljödomstolen som i slutligt beslut den 29 maj 2019 återförvisade ärendet till länsstyrelsen. Den 27 november 2019 upphävde länsstyrelsen återigen nämndens beslut och återförvisade ärendet till nämnden. Den 21 januari 2020 beslutade nämnden att på nytt ta ut en byggsanktionsavgift, nu till ett belopp om 23 650 kr.

Nämndens beslut överklagades till länsstyrelsen som avslag överklagandet. Länsstyrelsens beslut har nu överklagats till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

M.A har i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva nämndens beslut om byggsanktionsavgift. I andra hand har han yrkat att avgiften ska sättas ned. Till stöd för yrkandena har han anfört i huvudsak följande.

I samband med att han flyttade in byggde han och hans hustru ett uterum. Taket är av samma material som grannarnas och har funnits på plats sedan 2017. Kommunens påstående att han har tagit bort taket stämmer inte. Att ta ut en avgift av klaganden innebär diskriminering. Klaganden har samlat underskrifter från sina grannar för att visa att uterummet inte medför något besvär.

M.A anser vidare att byggsanktionsavgiften är hög. Hans hustru är för närvarande arbetslös och han arbetar i flera skift. Avgiften kommer att skada hans ekonomi.

Nämnden har yttrat sig i målet och i huvudsak anfört i huvudsak följande. När åtgärden utfördes fanns inget skärmtak. Nytt tak och väggar började uppföras i slutet av augusti 2017. Till stöd för sin talan har nämnden lämnat in flygfotografier.

DOMSKÄL

En byggsanktionsavgift har straffrättslig karaktär. Det innebär att tillsynsmyndigheten har bevisbördan för samtliga omständigheter som ligger till grund för ett avgiftsbeslut (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 6 februari 2020 i mål nr P 12264-18 med där hänvisade avgöranden). Det innebär också att tillsynsmyndigheten ska bevisa att en överträdelse verkligen har ägt rum och att överträdelsen kan träffas av byggsanktionsavgift (se rättsfallet MÖD 2015:34). På grund av byggsanktionsavgiftens straffrättsliga karaktär bör det klart framgå vilket handlande eller vilken underlåtenhet som utlöser byggsanktionsavgiften (se MÖD 2017:3).

Av nämndens beslut framgår att åtgärden avser en byggsanktionsavgift för tillbyggnad av radhus om 15 kvadratmeter och att åtgärden har påbörjats innan nämnden gett startbesked. Av tjänsteskrivelsen som ligger till grund för nämndens beslut framkommer vidare att startbesked har lämnats i efterhand för bygglovsbefriad tillbyggnad.

En första förutsättning för att kunna ta ut en byggsanktionsavgift är att nämnden har bevisat att åtgärden kräver bygglov eller en anmälan. Till stöd för detta finns i målet kopior av fotografier och ett händelseblad innehållandes anteckningar om uterummet. Domstolen bedömer att den utredning som finns i målet inte på ett tillräckligt tydligt sätt visar uterummets beskaffenhet. Det framgår exempelvis inte av bilderna om uterummet är inglasat eller om en öppen spaljé omringar uterummet.

Som ovan nämnts framkommer det av tjänsteskrivelsen (som nämndens beslut hänvisar till) att startbesked i efterhand har lämnats för bygglovsbefriad tillbyggnad. Samtidigt framkommer det under rubriken "[m]otivering" att åtgärden bedöms vara en bygglovspliktig tillbyggnad. Med hänsyn till byggsanktionsavgifters straffrättsliga karaktär medför dessa brister och motsägelser i utredningen att nämnden inte har bevisat att uterummet kräver bygglov eller en anmälan. Nämndens beslut ska därför upphävas.

Domstolen upplyser om att formerna för återbetalning av byggsanktionsavgift följer av 11 kap. 63 § plan- och bygglagen (2010:900).

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

Överklagande senast 2020-08-20.

Simon Nesterud

Ylva Kvist Trelje

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Simon Nesterud, ordförande, och tekniska rådet Ylva Kvist Trelje. Målet har handlagts av tingsnotarien Johan Murray.



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 rätts-tillämpningen.
- 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.