



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060106

DOM
2024-10-09
Stockholm

Mål nr
P 12300-23

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-09-13 i mål nr P 2841-23, se bilaga A

PARTER

Klagande

Miljö- och byggnämnden i Gotlands kommun
621 81 Visby

Ombud: G.G. och A.H.

Motpart

Novature AB, 559225-9211
Snäckviksvägen 21 A
621 41 Visby

SAKEN

Byggsanktionsavgift för olovlig åtgärd på fastigheten X i Gotlands kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen avvisar Novature AB:s yrkanden.
 2. Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.
-

Dok.Id 2110987

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50
E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och byggnämnden i Gotlands kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen i första hand ska fastställa nämndens beslut, i andra hand fastställa byggsanktionsavgift för 16 stugor samt den stödmur/kalkstensmur som är belägen öster om mittenraden av stugorna och i tredje hand fastställa länsstyrelsens beslut.

Novature AB har bestritt nämndens yrkanden om ändring av mark- och miljödomstolens dom. Bolaget har för egen del yrkat att sanktionsavgiften i första hand helt ska avföras och i andra hand ska bestämmas till 20 626 kr.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har anfört bl.a. följande.

Genom att påbörja det projekt som lov givits för innan utsatt tid i startbeskedet har bolaget påbörjat hela projektet och det är därför inte möjligt att beräkna byggsanktionsavgiften utifrån endast fem stugor samt den stödmur som går genom området.

Syftet med en sanktionsavgift är att det ska vara avskräckande att genomföra en åtgärd innan startbesked utfärdats eller innan den angivna tiden i startbeskedet har infallit. Det är möjligt att dela upp ett projekt i etapper och för varje etapp erhålla ett separat startbesked. Att endast ta ut sanktionsavgift för en del av ett stort projekt, där startbesked givits för hela projektet och inte i delstartbesked, innebär att det blir små ekonomiska konsekvenser för den näringsidkare som begått överträdelsen. Det kan således i stora projekt löna sig för näringsidkaren att starta en byggnation utan startbesked och således kalkylera med risken att drabbas av sanktionsavgift, vilket kan få stor omgivningspåverkan.

Bolaget har anfört bl.a. följande.

Påbörjade arbeten är desamma oavsett hur bygglov eller startbesked utformas. Det är bara byggnadens påbörjande som påverkar omgivning och miljö. Omgivningspåverkan är densamma oavsett formatet på besluten.

Det är inte visat att de förberedelser som hade genomförts vid tidpunkten för nämndens tillsyn skulle vara tillräckliga för att bryta mot bestämmelser i 8–10 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL. För att undvika oklarheter bör en åtgärd som kan vara grund för sanktionsavgift vara baserad på hur permanent den är. En åtgärd som utförts men inte är möjlig att återställa kan ligga till grund för sanktionsavgift. De går att bevisa och med hjälp av byggnadsexpertis knyta mot en specifik byggnation och därmed utgöra brott mot 8–10 kap. PBL. Möjligheten till rättelseföreläggande enligt 11 kap. 20 § PBL är en rimlig måttstock för att bestämma vart gränsen går för om en åtgärd kan anses vara genomförd, och därmed när en sanktionsavgift kan tas ut. Åtgärderna som nämnden anser genomförda på de fem byggnaderna är inte tillräckliga för att ålägga sanktionsavgifter.

Bolaget har gett in viss ytterligare utredning i Mark- och miljööverdomstolen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Inledningsvis kan konstateras att eftersom bolaget inte har överklagat mark- och miljödomstolens dom kan Mark- och miljööverdomstolen inte pröva de yrkanden som bolaget framställt här. Yrkandena ska därför avvisas.

Bolaget har beviljats bygglov för nybyggnad av stugby för tillfällig vistelse (16 stugor med 23 uthyrningsenheter), två förrådsbyggnader, anordnande av parkering, uppförande av kalkstensmur och rivning av teknikbyggnad. I startbeskedet har angivits viss tid för byggstart.

En fråga i målet är vilka åtgärder bolaget enligt 10 kap. 3 § PBL har påbörjat före den i startbeskedet tillåtna byggstarten. Vid den bedömningen är en viktig utgångspunkt dels

i vilket sammanhang och 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 MÖD 2020:29, MÖD 2016:12 och MÖD 2015:13). I ärenden om byggsanktionsavgift har tillsynsmyndigheten bevisbördan såväl i fråga om att överträdelsen verkligen har ägt rum, som att överträdelsen kan träffas av byggsanktionsavgift (MÖD 2015:34).

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att det är visat att arbetsmoment hänförliga till uppförandet av fem av de lovsökta stugorna har påbörjats före den i startbeskedet angivna tiden. Det aktuella lovet innefattar flera var för sig bygglovspliktiga åtgärder som är tydligt avskiljbara från varandra. Bedömningen av de arbetsmoment som utförts ska därför göras i förhållande till varje sådan åtgärd för sig (jfr MÖD 2016:12). De åtgärder som bolaget har påbörjat i den mening som avses i 10 kap. 3 § PBL är därmed nybyggnation av fem stugor. Följaktligen är det endast för dessa som byggsanktionsavgift kan tas ut. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning när det gäller miljöskänkionsavgiftens beräkning. Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Liselotte Rågmark, tekniska rådet Inger Holmqvist samt hovrättsråden Li Brismo, referent, och Helen Blomberg.

Föredragande har varit Niclas Arvidsson.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-09-13
meddelad i
Nacka

Mål nr P 2841-23

PARTER

Klagande och motpart

Miljö- och byggnämnden vid Region Gotland
621 81 Visby

Klagande och motpart

Novature AB
Tunbergsvägen 6
192 54 Sollentuna

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Gotlands läns beslut den 29 mars 2023 i ärende nr 403-210-2023,
se bilaga 1

SAKEN

Byggsanktionsavgift för olovlig åtgärd på fastigheten X, region Gotland

DOMSLUT

Med ändring av underinstansernas beslut bestämmer mark- och miljödomstolen
byggsanktionsavgiften till 51 315 kr.

BAKGRUND

Miljö- och byggnämnden vid Region Gotland (nämnden) beviljade den 16 september 2022 bygglov för stugby för tillfällig vistelse (16 stugor med 23 uthyrningsenheter), två förrådsbyggnader, anordnande av parkering, uppförande av kalkstensmur och rivning av teknikbyggnad. Startbesked gavs för samtliga åtgärder den 3 oktober 2022 och tid för byggstart angavs till den 24 oktober 2022. Vid platsbesök på fastigheten den 14 oktober 2022 bedömde nämnden att byggnation på fastigheten hade påbörjats.

Nämnden beslutade den 20 december 2022 att påföra Novature AB (Novature) en byggsanktionsavgift om 236 756 kr. Beslutet överklagades av Novature till Länsstyrelsen i Gotlands län som den 29 mars 2023 beslutade att delvis bifalla överklagandet och byggsanktionsavgiften bestämdes till 164 208 kr. Beslutet har överlagats till mark- och miljödomstolen av både nämnden och Novature.

YRKANDEN M.M.

Nämnden har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska fastställa nämndens beslut om byggsanktionsavgift. Nämnden har bland annat anfört följande. Åtgärderna som vidtagits måste ses i sin helhet utifrån ansökan om bygglov som givits in till nämnden. Schaktning, bärlager och rördragning har genomförts för åtminstone fem stugor och alla åtgärder ska därför anses påbörjade. Byggsanktionsavgiftens storlek beror på vilken åtgärd lovet avser.

Novature har yrkat att byggsanktionsavgiften ska fastställas till ett lägre belopp. Novature har bland annat anfört följande. De har innan startbeskedet inte påbörjat någon annan åtgärd än de fem stugorna. Några andra arbeten har inte påbörjats. Vad som utgör en åtgärd bör bedömas utifrån varje unik byggnad. Varje byggnadsverk med ett tak som inte sitter ihop med en annan byggnad är unik och kan antingen vara påbörjad eller ej. Beräkningen av sanktionsavgiften ska utgå ifrån varje unik byggnad. Tolkningen vid beräkning av byggsanktionsavgift ska vara restriktiv.

Nämnden har beretts tillfälle att yttra sig över Novaturs överklagande, men har inte avhört.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Nämnden har anfört att alla åtgärder ska anses ha påbörjats genom de åtgärder som vidtagits på platsen medan Novature har anfört att byggsanktionsavgift endast kan uttas för de fem stugor som de förberedande arbetena är hänförliga till. Frågan i målet är således vilka åtgärder som kan anses ha påbörjats och vilka åtgärder som nämnden därmed har haft fog att utta byggsanktionsavgift för.

Av praxis framgår att en viktig utgångspunkt för bedömningen om en åtgärd kan anses påbörjad 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). Mark- och miljööverdomstolen har bedömt att schaktning, utläggande av geotextil, påbörjad fyllning av makadam och dragning av ledningar för vatten och avlopp har utgjort nödvändiga arbetsmoment för kommande byggnationer och att åtgärderna innebar att lovsökta åtgärder påbörjats (MÖD 2020:29). Byggsanktionsavgift har en straffrättslig karaktär och det följer av fast praxis att straffrättsliga principerna ska tillämpas bl.a. i fråga om krav på precisering av överträdelsen. Vidare ställs det även av samma anledning höga krav på nämndens utredning (se bl.a. NJA 2021 s. 446, MÖD 2015:34 och MÖD 2021:20).

Nämnden har i beslutet om byggsanktionsavgift angett att de arbeten som utförts har varit schaktning, bärlager och rördragning och att arbetena har kunnat anses relaterade till åtminstone fem stugor. Novature har även vidgått att arbeten relaterade till fem stugor har utförts. Åtgärderna i form av schaktning, bärlager och rördragning omfattas av det meddelade lovet och de utförda momenten har varit

nödvändiga vid den kommande byggnationen av fem stugor (jfr MÖD 2020:29). De arbetsmoment som utförts innebär därmed att fem av de lovsökta stugorna har påbörjats utan erforderligt startbesked, vilket gör att det finns förutsättningar för att ta ut byggsanktionsavgift för dessa. Nämndens utredning i form av bilder vid tillsynen ger dock inte stöd för att åtgärderna som vidtagits på platsen skulle vara hänförliga till fler än fem stugorna. Med beaktande av byggsanktionsavgiftens straffrättsliga karaktär finner domstolen att det inte är möjligt att utta byggsanktionsavgift för fler åtgärder än de som faktiskt har visats påbörjade. I detta fall har det visat att åtgärder har påbörjats för fem stugor. Det är därför endast möjligt att ta ut byggsanktionsavgift för dessa.

Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att byggsanktionsavgiften ska bestämmas utifrån varje enskild byggnad och att byggsanktionsavgiften avseende att varje stuga uppgår till 10 263 kr (jfr MÖD 2022:6). Den totala byggsanktionsavgiften ska dock endast uttas för de fem stugor som bedömts ha påbörjats utan startbesked, vilket innebär att byggsanktionsavgiften bör bestämmas till 51 315 kr.

Sammanfattningsvis bedömer mark- och miljödomstolen att nämnden endast haft fog för att ta ut byggsanktionsavgift för fem stugor. Vad nämnden anfört i sitt överklagande om att byggsanktionsavgiften borde ha bestämts och beräknats utifrån att samtliga åtgärder i det givna bygglovets ska anses vara påbörjade föranleder ingen annan bedömning. Med ändring av underinstansernas beslut ska därför Novatures yrkande vinna bifall på sätt som framgår av domslutet.

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

Överklagande senast den 4 oktober 2023. Prövningstillstånd krävs.

Peter Winge

Ylva Kvist Trelje

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Peter Winge, ordförande, och tekniska rådet Ylva Kvist Trelje. Föredragande har varit beredningsjuristen Camilla Nyström.