



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060302

DOM
2015-11-26
Stockholm

Mål nr
P 3559-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2015-03-27 i mål nr P 4185-14, se bilaga

KLAGANDE

1. D A

2. V G

Ombud för 1 och 2: D B

MOTPART

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun
434 81 Kungsbacka

SAKEN

Byggsanktionsavgifter för fastigheten X i Kungsbacka kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1235073

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
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-15:00

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

D A och **V G** (klagandena) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva Byggnadsnämndens i Kungsbacka kommun (nämnden) beslut den 8 maj 2014 om byggsanktionsavgift.

Nämnden har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

D A och V G har anfört i huvudsak följande. Enligt de förarbetsuttalanden som mark- och miljödomstolen har hänvisat till är det att betrakta som rivning om endast grunden återstår av en byggnad. I detta fall är det avsevärt fler delar som funnits kvar vilket visar att det endast rör sig om en ombyggnad. Byggnationen har följt det beviljade bygglovets. Kommunens ståndpunkt bygger på bristfällig och felaktig utredning. Kartunderlaget visar inte någon exakt placering av det befintliga huset och utstakningen visar endast placeringen av den nya delen. Det framgår inga avstånd till tomtgräns för det befintliga huset. För att kunna konstatera avvikelser krävs att man kan fastställa husets ursprungliga placering. Någon sådan dokumentation har kommunen inte. Kommunen har inte utnyttjat erbjudandet om att komma in i huset för att bedöma huruvida grunden utgör en beklädnad på befintlig grund eller en ny grund.

Nämnden har gett in en karta från utstakning den 14 augusti 2013 och en inmätning för karta från den 30 januari 2014 samt har anfört i huvudsak följande. Då grunden helt har bytts ut anser nämnden att den befintliga byggnaden helt har rivits. Placeringen och utformningen är ändrad jämfört med ursprunglig byggnad. Den befintliga byggnaden kunde vid platsbesök den 18 mars 2014 konstateras ha ny fasadbeklädnad, fönster och dörrar som varken stämde överens med tidigare byggnad eller bygglovshandlingar, ny grund samt nytt tak med annan lutning än tidigare. Bedömningen är gjord av utbildade mättingenjörer, en byggnadsingenjör samt en handläggare som är certifierad besiktningsman. Den 14 augusti 2013 hjälpte kartavdelningen till med utstakning före påbörjandet av tillbyggnaden. Baserat på detta samt bygglovshandlingar har man i

efterhand konstaterat avvikelser på utförd placering med ca 60 cm mot söder och ca 80 cm mot öster. De påstådda inklädda väggarna kan omöjligen ha bevarats med samma placering som tidigare. Bygglov har beviljats i efterhand sammantaget för hela byggnaden. I bygglovet poängteras det att tidigare byggnad var placerad 1,6 m från tomtgräns och att nyuppförd byggnad har ett avstånd på ca 1,0 m från tomtgräns.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet

Klagandena beviljades den 26 juni 2013 bygglov för tillbyggnad av enbostadshus på fastigheten X i Kungsbacka kommun. Fastigheten ligger utanför detaljplanerat område. Den 8 maj 2014 beslutade nämnden att klagandena skulle betala byggsanktionsavgift om totalt 168 010 kr fördelat enligt följande: 48 130 kr för att ha påbörjat rivning utan startbesked, 99 900 kr för att ha påbörjat nybyggnad utan startbesked samt 19 980 kr för att ha tagit byggnaden i bruk efter nybyggnad innan nämnden har lämnat slutbesked. Den huvudsakliga frågan i målet är om de åtgärder som genomförts på byggnaden är att bedöma som rivning och nybyggnad eller som tillbyggnad.

Bevisbörda och beviskrav i mål om byggsanktionsavgift

En sanktionsavgift har straffrättslig karaktär vilket Mark- och miljööverdomstolen flera gånger uttalat såvitt avser byggsanktionsavgift (se bl.a. MÖD 2013:4) och miljöskänkionsavgift (se bl.a. MÖD 2001:41). Beträffande miljöskänkionsavgifter har Mark- och miljööverdomstolen ansett att allmänna straffrättsliga principer bör gälla i fråga om vem som har bevisbördan för att en överträdelse har ägt rum (se MÖD 2002:58). Detta innebär att det är tillsynsmyndighetens sak att bemöta och där det är möjligt försöka vederlägga varje invändning som verksamhetsutövaren reser i syfte att undgå ansvar. I fråga om beviskravet har Mark- och miljööverdomstolen i flera avgöranden angett att tillsynsmyndigheten ska visa att det har funnits förutsättningar att besluta om miljöskänkionsavgift (se bl.a. MÖD 2003:34).

Byggsanktionsavgift, liksom miljöanktionsavgift, tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet (se 30 kap. 2 § miljöbalken samt 11 kap. 53 § plan- och bygglagen [2010:900], PBL). Samma principer i fråga om bevisbörda och beviskrav som nu redovisats beträffande miljöanktionsavgift bör därför tillämpas även för byggsanktionsavgift. I ärenden om byggsanktionsavgift måste tillsynsmyndigheten därför visa att det finns förutsättningar att besluta om byggsanktionsavgift. Bevisbördan för samtliga omständigheter som ligger till grund för beslutet om byggsanktionsavgift vilar alltså på tillsynsmyndigheten; såväl att överträdelsen verkligen har ägt rum, som att överträdelsen kan träffas av byggsanktionsavgift. Det kan emellertid finnas situationer då tillsynsmyndigheten möter sådana bevisvårigheter att ett sänkt beviskrav kan tillåtas. I detta mål finns emellertid inte några sådana omständigheter.

Vidtagna åtgärder är att bedöma som rivning

Departementschefen har i förarbetena till den äldre plan- och bygglagen (1987:10) uttalat att vissa åtgärder med en byggnad skulle kunna sägas stå på gränsen mellan rivning i förening med uppförande av en ny byggnad och genomgripande ändring av en byggnad och angett följande: ”I princip bör rivning inbegripa ett totalt borttagande av byggnadskropp, dvs. även av stommen. Om bara grunden avses finnas kvar och utnyttjas till en ny byggnad, bör raserandet av byggnaden i övrigt betraktas som rivning.” (Se prop. 1985/86:1 s. 706).

Det är ostridigt att taket har bytts. Vid en jämförelse mellan fasadritningarna för det beviljade bygglovets avseende tillbyggnad och det lov som beviljats i efterhand för nybyggnad kan, såvitt avser byggnationen vid den befintliga byggnaden följande särskilt noteras. På den södra fasaden har samtliga fönster och en dörr tagits bort. På den norra fasaden har två av tre fönster helt byggts för och det tredje minskats avsevärt. Fasaderna mot norr och söder har förlängts ca 80 cm i riktning mot öster. På den västra fasaden har fönstrens placering och storlek ändrats. På den östra fasaden har takkupan tagits bort och fönstrens placering och storlek ändrats. Fasaderna mot väster och öster har förlängts ca 60 cm i riktning mot söder. Sammantaget har alltså omfattande förändringar genomförts vid det befintliga husets samtliga fasader.

Klagandena har påstått att byggnaden tilläggsisolerats med resultat att yttermåttan kom att öka med ca 20 cm åt vardera hållet och att detta förklarar de avvikande måtten enligt nämndens uppmätning. Till stöd för påståendet har klagandena inkommit med en konstruktionsskiss. Nämnden har den 14 augusti 2013 låtit staka ut den tänkta tillbyggnaden. Av en handling som upprättats i samband med utstakningen framgår den befintliga byggnadens yttermått samt hur tillbyggnaden skulle placeras i förhållande till den befintliga byggnaden. En inmätning av aktuell byggnation gjordes av nämnden den 30 januari 2014. Av inmätningen kan utläsas att byggnationen vid det befintliga huset har förlängts ca 80 cm mot öster och breddats ca 60 cm mot söder. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att de inmätta avstånden och bygglovritningarna är i överensstämmelse med varandra. En sådan avvikelse som redovisats kan inte förklaras enbart av genomförd tilläggsisolering. Det står därmed klart att ytterväggarna har ändrats. Därtill ger de av nämnden åberopade bilderna samt V Gs uppgift i skrivelse till nämnden den 19 mars 2014 att han ”såvida det har gått bevarat det som gick att bevara av grunden” stöd för att även grunden till den befintliga byggnaden har ändrats. Klagandenas uppgifter om tilläggsisolering är därmed motbevisade genom den av nämnden åberopade utredningen. Med hänsyn till de avvikelser som nu redogjorts för har det inte heller funnits anledning för nämnden att genomföra en invändig inspektion av byggnaden som klagandena erbjudit.

Vid en sammantagen bedömning anser Mark- och miljööverdomstolen att nämnden har visat att de vidtagna åtgärderna är att bedöma som rivning. Mark- och miljööverdomstolen instämmer därmed i mark- och miljööverdomstolens bedömning att befintlig byggnad har ersatts av en ny byggnad.

Bestämmande av byggsanktionsavgift

Tillämpliga lagrum redovisas i länsstyrelsens beslut. Såvitt avser byggsanktionsavgift för att ha påbörjat rivning utan startbesked kan följande förtydligas. Enligt 16 kap. 8 § PBL, samt 6 kap. 5 § första stycket 1 plan- och byggförordningen (2011:338), PBF krävs anmälan vid rivning av en byggnad. I 10 kap. 3 § PBL föreskrivs att en åtgärd

inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett startbesked om åtgärden kräver en anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 § samma lag.

I målet är ostridigt att klagandena saknat bygglov för nybyggnad och att de inte gjort någon rivningsanmälan. Det är vidare ostridigt att de inte erhållit något startbesked för rivning eller nybyggnad och inte heller erhållit slutbesked. Det har därmed funnits grund för att påföra klagandena byggsanktionsavgift avseende att de påbörjat rivning utan startbesked, påbörjat nybyggnad utan startbesked samt tagit byggnaden i bruk efter nybyggnad innan nämnden lämnat slutbesked. Det är fråga om överträdelse av tre olika bestämmelser. Åtgärderna har inte sådant samband med varandra att de kan anses som en åtgärd (jfr MÖD 2015:13). Åtgärderna är därför att bedöma som tre separata åtgärder som var för sig är avgiftsgrundande.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i nämndens bedömning att sanktionsarean för den befintliga byggnaden som rivits uppgår till i vart fall 42 m² (57 m² bruttoarea minskad med 15 m² enligt 1 kap. 7 § 1 PBF) samt för nybyggnaden till 150 m² (165 m² bruttoarea minskad med 15 m² enligt 1 kap. 7 § 1 PBF). Sanktionsarean för att ha tagit byggnaden i anspråk utan slutbesked ska som nämnden angett beräknas enligt 9 kap. 18 § första stycket 1 PBF. Av bestämmelsens andra stycke framgår att sanktionsarean endast ska avse den del av byggnaden som tagits i bruk i strid med bestämmelsen om slutbesked i 10 kap. 4 § PBL. I målet är ostridigt att klagandena i vart fall tagit delar av byggnaden i bruk innan de erhållit slutbesked. Mark- och miljööverdomstolen har ovan konstaterat att vidtagna åtgärder är att betrakta som nybyggnad av ett bostadshus. Detta innebär att inte någon del av utrymmena i byggnaden får tas i anspråk innan slutbesked erhållits. Sanktionsarean för att ha tagit byggnaden i bruk utan slutbesked ska därmed beräknas som nämnden har gjort. Byggsanktionsavgiften för alla tre överträdelser ska beräknas på det sätt som nämnden och länsstyrelsen gjort.

Det finns inte skäl till nedsättning av avgiften

Klagandena har inte anfört några omständigheter som medför att det är oskäligt att ta ut byggsanktionsavgift eller som utgör skäl att sätta ned byggsanktionsavgiften. Det

föreligger inte heller i övrigt sådana omständigheter att byggsanktionsavgift ska sättas ned eller inte tas ut.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser Mark- och miljööverdomstolen att nämndens beslut att ta ut byggsanktionsavgift har varit riktigt. Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg och Margaretha Gistorp, tekniska rådet Tommy Åström och tf. hovrättsassessorn Christoffer Sheats, referent.

Föredragande har varit Lisa Forsberg.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2015-03-27
meddelad i
Vänersborg

Mål nr P 4185-14

KLAGANDE

1. D A

2. V G

Ombud för 1 och 2: D B

MOTPART

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun
434 81 Kungsbacka

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Hallands län beslut 2014-10-28 i ärende nr 403-4900-14, se bilaga
1

SAKEN

Byggsanktionsavgifter för fastigheten X i Kungsbacka kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 283828

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänersborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 08:00-16:00 -

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun (nämnden) beslutade den 26 juni 2013 om bygglov för tillbyggnad av enbostadshus på fastigheten Kungsbacka X. Vid besök på fastigheten den 30 januari 2014 konstaterades att befintlig byggnad rivits och att en ny byggnad uppförts. Nämnden beslutade den 8 maj 2014, BN § 161, att påföra D A och VG byggsanktionsavgift om 48 130 kr för att ha påbörjat rivning utan startbesked samt en byggsanktionsavgift om 99 900 kr för att ha påbörjat en nybyggnad utan startbesked. I sistnämnda beslut påförde nämnden vidare D A och V G byggsanktions-avgift om 19 980 kr för att ha tagit byggnaden i bruk efter nybyggnad innan nämnden lämnat slutbesked.

Länsstyrelsen i Hallands län beslutade den 28 oktober 2014 att avslå D As och V Gs överklagande av nämndens beslut, se bilaga 1.

YRKANDEN M.M.

D A och V G har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat att beslutet ska ändras på så sätt att byggsanktionsavgifterna ska tas bort och nämndens beslut undanröjas. Till stöd för sin talan har de anfört i huvudsak följande.

Nämnden beviljade bygglov för tillbyggnad. Samråd hölls och startbesked meddelades den 9 augusti 2014. Vid samrådet framgick att familjen skulle bo i den befintliga delen under själva byggnationen. Således startade arbetet med att renovera den befintliga delen, vilket innebar upprustning av grunden, tilläggsisolering av väggar samt utbyte av takkonstruktion. Eftersom tilläggsisoleringen skedde på utsidan fick byggnaden ny utvändig panel, och en komplettering av grundmuren med utvändig beklädnad för att få samma väggliv som våningsväggen. Resultatet av detta blev att husets yttermått kom att öka med ca 20 cm åt varje håll. Någon måttsättning av befintlig byggnad har inte redovisats för nämnden i ansökan. Dessa byggnadsarbeten på det befintliga huset har verifierats av den kontrollansvarige, och de bifogar en efterkonstruktion utvisande grund- och väggarbeten på den befintliga delen.

I slutet av januari 2014 kom kartavdelningen inom plan- och byggförvaltningen i Kungsbacka kommun ut till tomten för inmätning av tillbyggnaden. Vid det besöket föreföll det som att huset rivits och ett nytt uppförts. Till saken hör att kartavdelningen inte förutsätts ha någon byggteknisk kompetens och kan ha haft svårigheter att se att huset byggts om på sådant sätt att de äldre delarna dolts. Om kartavdelningen önskat hade man visat på de befintliga delarna som byggts in. När det gäller avstånd till gräns som anförts som bevis på att det rör sig om nybyggnad kan anföras följande. Kommunen har själv vid förfrågan förnekat att det funnits någon inmätning av befintligt hus. Tvärtom levererar man en karta som underlag för situationsplan med noteringen ”kartans aktualitet och noggrannhet kan variera”. Således kan kommunens notering om att befintligt avstånd till gräns är 2,00 m vara osäker. Det är fullt rimligt att kommunens uppskattning om 2,00 m kan vara 1,80 m, vilket med den redovisade tilläggsisoleringen sammanfaller med kommunens inmätning. Fastigheten ligger utom plan vilket innebär att 9 kap. 2 § punkt 3 c PBL inte gäller här.

Kommunen har sedan valt att ”bedöma” att det rör sig om en nybyggnad, och skapar därigenom en situation som blir absurd. Man bestämmer felaktigt och utan bevisning att det rör sig om en nybyggnad, vilket som följd innebär att de begår en mängd olagliga handlingar. De river utan rivningslov och startbesked (det har inte varit fråga om rivning). De bygger nytt utan bygglov och startbesked (det är inte fråga om nybyggnad). De tar byggnaden i anspråk utan slutbevis (de har hela tiden bott i den delen som renoverats utan bygglovkrav). Kort sagt: hela ärendet som avser olovligheter bygger enbart på en tjänstemans ”bedömning” att det rör sig om att den gamla byggnaden varit riven och inte renoverad. Kommunen hävdar vidare att eftersom byggnaden rivits har man ingen rätt att återuppföra den, alltså kräver man att den rivs. Detta har dessbättre länsstyrelsen inte godtagit, utan det beslutet är återförvisat till nämnden för ny handläggning.

De har bl.a. bifogat ett svar på förklaringsbegäran 2014-03-06 undertecknat av T S som varit kontrollansvarig för byggnationen. I denna skrivelse anger T S bl.a. följande. Allt material ut- och invändigt var nytt på

den befintliga delen. Detta är inte detsamma som att anse att ett nytt enbostadshus uppförts. Befintlig del har renoverats och byggts om enligt den varsamhet och hänsyn till miljön som krävdes. Befintlig grund har bevarats, ny platta har gjutits på uppfyllnad i befintlig torpargrund. Väggar har bevarats där så var möjligt, rötskadade delar har bytts ut. Taket är nytt.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har gått igenom utredningen i målet samt övervägt vad D A och V G anfört i mark- och miljödomstolen.

Domstolen noterar att V G i skrivelse inkommen till nämnden den 19 mars 2014 bl.a. uppgett att han ”såvida det har gått bevarat det som gick att bevara av grunden”. Utifrån V Gs skrivelse, svaret från den kontroll-ansvarige samt i målet förekommande fotodokumentation och ritningar bedömer domstolen att befintlig byggnad har ersatts av en ny byggnad. Enligt förarbetena till den äldre plan- och bygglagen (1987:10) bör, om bara grunden avses finnas kvar och utnyttjas till en ny byggnad, raserandet av byggnaden i övrigt betraktas som rivning (prop. 1985/86:1 s. 706). Med ovan angivna tillägg instämmer mark- och miljödomstolen även i övrigt i länsstyrelsens bedömning i det överklagade beslutet. Domstolens slutsats är således att det inte finns några skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 17 april 2015.

Bodil Svensson

Hans Ringstedt

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bodil Svensson, ordförande, och tekniska rådet Hans Ringstedt. Föredragande har varit beredningsjuristen Marina Fagermoen.