



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060108

DOM
2017-05-12
Stockholm

Mål nr
P 8414-16

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-09-14 i mål nr P 2588-16, se bilaga A

KLAGANDE

Miljö- och byggnadsnämnden i Vaggeryds kommun
Box 43
568 21 Skillingaryd

MOTPART

Oljeshejkerna Johnsson AB, 556069-0306
Videgatan 2
342 30 Alvesta

Ombud: Advokaten H J och jur. kand O S

SAKEN

Byggsanktionsavgift för inrättande av cistern på fastigheten Skruven 8 i Vaggeryds kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1338000

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 09:00-15:00
E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se				

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och byggnadsnämnden i Vaggeryds kommun (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen med undanröjande av mark- och miljödomstolens dom ska fastställa länsstyrelsens beslut.

Oljeshejkerna Johnsson AB (bolaget) har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN

Nämnden har utöver vad som anförts i tidigare instanser lämnat följande förtydliganden och tillägg. Byggsanktionsavgiften avser en bensinstation som är planstridigt belägen i ett bostadskvarter och nära en skola. Placeringen av bensinstationen är olämplig bland annat ur trafiksynpunkt och kommunen har i översiktsplanen angett att den bör omlokaliseras. På bensinstationen har en ny fast cistern inrättats utan att bygglov sökts. Om mark- och miljödomstolens dom står sig blir bygglovskravet som anges i 6 kap. 1 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, urholkat. Åtgärderna var bygglovspliktiga enligt äldre planlagstiftning och ska enligt förarbetena också vara det enligt nuvarande lagstiftning. Bygglovskravet gör det möjligt att lämplighetspröva markanvändningen och ger på så sätt kommunen möjlighet att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människor i dagens samhälle och för kommande generationer enligt 1 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Bolaget har hänvisat till vad som anförts i underinstanserna och tillagt följande. Den nya cisternen är av samma storlek och volym som den tidigare. Åtgärden har därför inte medfört någon omgivningspåverkan ur bygglovssynpunkt. Åtgärden har utgjort ett led i det löpande underhållet av en pågående lovlig verksamhet och ska inte kräva bygglov. Kommunens hantering av saken utgör ett otillbörligt tillvägagångssätt för att bli av med bensinstationen.

Bolaget har åberopat skriftlig bevisning.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Bygglov krävs för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra fasta cisterner och andra fasta anläggningar för kemiska produkter som är hälso- och miljöfarliga och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser, 6 kap. 1 § PBF. Att ta bort en gammal cistern och ersätta den med en ny av samma storlek och volym får anses innebära att den nya cisternen anordnas, inrättas eller uppförs. Åtgärden medför därför krav på bygglov.

En åtgärd som kräver bygglov får inte påbörjas innan byggnadsnämnden gett startbesked, 10 kap. 3 § PBL. 11 kap. 51 § PBL anger att tillsynsmyndigheten ska ta ut en byggsanktionsavgift om en lovpliktig åtgärd påbörjas innan startbesked lämnats enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 12 § samma lag. 9 kap. 12 § 1 st. p 5 PBF anger att byggsanktionsavgiften för att påbörja en åtgärd innan startbesked lämnats är 5 prisbasbelopp när det gäller en lovpliktig fast cistern eller en annan fast anläggning för farliga produkter eller varor.

Nämnden har i aktuellt mål tagit ut en byggsanktionsavgift av bolaget på den grunden att åtgärden saknat bygglov. Med hänsyn till byggsanktionsavgiftens straffliknande karaktär bör inte bestämmelserna i PBF tolkas extensivt. Den överträdelse som nämnden har lagt till grund för sitt beslut om att ta ut en byggsanktionsavgift motsvaras inte av någon bestämmelse i PBF. Därmed kan inte någon sanktionsavgift tas ut. Överklagandet ska alltså avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Per-Anders Broqvist, tekniska rådet Maria Lotz, hovrättsrådet Ulf Wickström, referent, samt tf. hovrättsassessorn Erika Löwhagen.

Föredragande har varit Christopher Jakobsson.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen
3:4

DOM
2016-09-14
meddelad i
Växjö

Mål nr P 2588-16

KLAGANDE

Oljeshejkerna Johnsson AB, 556069-0306
Videgatan 2
342 30 Alvesta

Ombud: Advokat H J

MOTPART

Miljö- och byggnämnden i Vaggeryds kommun
Bangårdsgatan 2
Box 43
568 21 Skillingaryd

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Jönköpings läns beslut från den 10 maj 2016 i ärende nr 403-1369-2016, se bilaga 1

SAKEN

Byggsanktionsavgift för utbyte till ny cistern på fastigheten Skruven 8 i Vaggeryds kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen bifaller överklagandet och upphäver, genom ändring av Länsstyrelsen i Jönköpings läns beslut, Myndighetsnämndens beslut från den 26 januari 2016, § 12 om påförande av byggsanktionsavgift.

Dok.Id 376210

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 130 E-post: mmd.vaxjo@dom.se www.vaxjotingsratt.domstol.se	0470-560 125	måndag – fredag 08:00-16:00

BAKGRUND

Miljö- och byggnämnden i Vaggeryds kommun (nämnden) har i beslut den 26 januari 2016, § 12, påfört Oljeshejkerna Johnsson AB (bolaget) byggsanktionsavgift på fem prisbasbelopp för att ha uppfört cistern utan bygglov på fastigheten Skruven 8 i Vaggeryds kommun. Bolaget överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Jönköpings län (länsstyrelsen) som ändrade nämndens beslut på så sätt att byggsanktionsavgiften fastställdes till 221 500 kronor. I övrigt avslogs överklagandet. Bolaget har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Oljeshejkerna Johnsson AB yrkar att mark- och miljödomstolen i första hand upphäver nämndens och länsstyrelsens beslut om byggsanktionsavgift och i andra hand ändrar besluten på så sätt att byggsanktionsavgiften sätts ned till en fjärdedel eller till hälften. Till stöd för sitt yrkande anför bolaget bl.a. följande.

Grunder och omständigheter

Bolagets åtgärd – att i pågående verksamhet byta en gammal och uttjänt cistern mot en ny, modern och väsentligt mer miljövänlig cistern – är inte en bygglovspliktig åtgärd, varför det inte har ålegat bolaget att söka bygglov för åtgärden. Nämnden har därför saknat fog för att ta ut byggsanktionsavgift för åtgärden. Den gamla cisternen har godtagits av kommunen vid verksamhetens etablering under 1950-talet och har således varit lovlig ur ett bygglovsperspektiv. Det kan inte rimligen falla inom plan- och bygglagstiftningens syfte att bygglov ska sökas för att – som ett led i en nödvändig underhållsåtgärd i en pågående lovlig verksamhet – sätta en modern och miljövänlig cistern i en uttjänt cisterns ställe. Någon negativ omgivningspåverkan föreligger inte.

Enligt 6 kap. 1 § plan- och byggförordningen krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra en fast cistern. Eftersom den aktuella åtgärden inte innebär att marken bereds för nytt ändamål är inte rekvisitet anordna aktuellt (se förarbetena till den äldre plan och bygglagstiftningen prop. 1985/86:1 s 684). Eftersom den gamla cisternen har varit lovlig ur ett bygglovsperspektiv är inte hel-

ler rekvisiten inrätta eller uppföra aktuella. Den aktuella åtgärden avser inte att flytta en cistern. Eftersom den nya cisternen – förutom vad gäller miljövänlighet – i allt väsentligt motsvarar den gamla cisternen innebär inte den aktuella åtgärden en väsentlig ändring. Den aktuella åtgärden är således inte bygglovspliktig.

Bolaget vill understryka att nämndens påstående att den aktuella detaljplanen anger bostad är felaktig. Oavsett det har den pågående verksamheten tillåtits under den nuvarande detaljplanen som är alltjämt gällande sedan 1950-talet. Den av bolaget utförda åtgärden kan således inte anses utgöra en avvikelse som går utöver vad som redan har godtagits under den gällande detaljplanen. För det fall bolaget haft att söka bygglov för den aktuella åtgärden hade således nämnden uppenbarligen haft att ge bygglov enligt 9 kap. 30 § PBL. Av det nu anförda följer att för det fall mark- och miljödomstolen kommer fram till att åtgärden är lovpliktig måste överträdelsen anses vara av mindre allvarlig art, varför inte byggsanktionsavgiften står i rimlig proportion till överträdelsen.

Branschpraxis

Den rådande uppfattningen i branschen är att bygglov inte krävs för den aktuella åtgärden. T B som har mångårig erfarenhet av dessa frågor anför följande i ett uttalande ”Det är första gången vi träffar på att en kommun kräver bygglov för underhåll av markförlagda cisterner och installationer”.

Bevisning

Som skriftlig bevisning har bolaget åberopat yttrande från den sakkunnige P L angående att den i ärendet aktuella åtgärden inte är bygglovspliktig, samt ett uttalande från T B till stöd för att den rådande uppfattningen i branschen är att bygglov inte krävs för den aktuella åtgärden.

Nämnden yrkar att länsstyrelsens beslut står fast och motsätter sig samtliga av bolagets yrkanden. Som stöd för sin talan anför nämnden i huvudsak följande.

Kommunen har tidigt varit i kontakt med Boverket för att få allmän rådgivning i ärendet. Så här svarade A L på Boverket: ”Enligt 6:1 plan- och byggförordningen (PBF) krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra fasta cisterner och andra fasta anläggningar för kemiska produkter som är hälso- och miljöfarliga och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser. Samtliga cisterner i detta ert fall förefaller vara sådana som avses i 6:1 PBF. Det finns ingen automatisk rätt för den nya aktören att lägga ner nya cisterner. Oavsett vem som gör det kräver åtgärden att ”lägga ner” nya tankar bygglov och ska då prövas enligt bestämmelserna för detta i PBL. Om det i sådant fall anges bostadsändamål i detaljplanen ska en sådan ansökan avslås.”

Av kommunens pågående handläggning framgår att ombyggnadsåtgärder har utförts i anslutning till bensinstationen/automatstationen på fastigheten Skruven 8. Följande åtgärder har utförts:

- Ändring/ombyggnad till automatstation
- En ny cistern har installerats
- Påfyllnadsställe har flyttats
- Dieselpump har flyttats
- Befintliga skyltar har ändrats väsentligt
- Tomtens höjdläge har ändrats, mindre mur har uppförts
- Rörledningar har bytts i anläggningen

Enligt 9 kap. 2 § tredje punkten c krävs bygglov när byggnads yttre utseende (skärmtaket) avsevärt påverkas. Enligt samma bestämmelse punkten 3 a krävs bygglov för ändring till väsentligt annat ändamål. Här bedömer kommunen att ändring från gatukök med serveringslokal, bemannad bensinstation, butik samt verkstad till en bensinautomat utgör ett väsentligt annat ändamål. Vidare krävs bygglov enligt 6 kap. 1 § plan- och byggförordningen, PBF, för att inrätta eller väsentligt ändra fasta cisterner och andra fasta anläggningar för kemiska produkter som är hälso- och miljöfarliga och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser. Det krävs bygglov för murar enligt 6 kap. 1 § PBF. Enligt 6 kap. 3 § PBF krävs bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar.

Miljö- och byggnämnden anser att det utförda – till viss del var för sig men framför allt vid en samlad bedömning – utgör sådana åtgärder som omfattas av bygglovsplikt. Genom omfattningen av nämnda åtgärder uppfylls väsentlighetsvillkoret där det ska gälla.

Kommunen har beslutat om byggsanktionsavgift som avser ny cistern. Ärendet utgör nu överklagat beslut. För närvarande förbereder kommunen att gå vidare med byggsanktionsavgift och rättelseföreläggande även för övrigt, enligt kommunens uppfattning, olaga utförda åtgärder.

Aktuell verksamhet har en lokalisering som inte uppfyller dagens krav på trafiksäkerhet. I Skillingaryds samhälle finns bensinförsäljning på lämpliga platser vid både norra och södra infarterna. Bolagets anläggning är belägen invid en skola i centrum och ger upphov till oönskad trafik, både till anläggningen och i form av oönskad genomfartstrafik. För att förbättra trafiksäkerheten och ge förutsättningar till säkrare skolvägar har därför kommunen i sin aktuella översiktsplan ansett att anläggningen är fellokaliserad. I översiktsplanen utgör berört område mark för nya bostäder.

Gällande detaljplan är fastställd 9 januari 1946. Kommunens uppfattning är att markanvändningen i planområdet är ”bostadsändamål”. Enligt Boverket finns en del praxis när det gäller att tolka äldre ändamålsbestämmelser, till exempel att ”Ö II” alltid betyder bostäder. Enligt Boverket kan planbeskrivningen läggas till grund vid tolkning av gamla planer. I den här planen är planbestämmelsen ”II F4” vilket innebär att byggrätten per tomt är fristående byggnadssätt i högst två våningar samt med högst fyra bostadslägenheter. Aktuell fastighet liksom all kvartersmark i planen har samma beteckning. Därför gäller planen även den nu aktuella tomten. I beskrivningen förekommer ord såsom villaträdgård, trädgårdar, villaägaren och modern villabebyggelse. Kommunen tolkar och bedömer att gällande detaljplan utan tvekan avser bostadsändamål.

Med hänvisning till faktiska fysiska omständigheter enligt ovan, till antagen översiktsplan samt till gällande detaljplan anser kommunen att en ny cistern uppfyller

väsentlighetsvillkoret och därmed utlöser prövning genom bygglov. Den nya cisternen bidrar till att förhindra en, ur miljösynpunkt, positiv utveckling i centrala tätorten genom att bensinförsäljning kan fortgå på en olämplig lokalisering. Att gräva ner en ny cistern bör ses i ett sammanhang av andra väsentliga tekniska åtgärder. Nedanstående bilder utgör underlag för slutsatsen att det handlar om väsentlig ändring.

Bygglovsplikten i 9 kap. 7 § PBL ger överhuvudtaget ingen möjlighet för utbyte av en bygglovspliktig åtgärd med en motsvarande ny, utan att detta prövas genom bygglov.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Det mark- och miljödomstolen har att pröva i detta mål är huruvida nämnden haft fog för att påföra bolaget byggsanktionsavgift. Inledningsvis ska domstolen därför pröva om utbytet av en fast cistern är en bygglovspliktig åtgärd som kan ligga till grund för påförande av byggsanktionsavgift för det fall något bygglov inte beviljats före det att utbytet gjorts.

Bygglovsplikten för andra anläggningar än byggnader regleras i 6 kap. 1 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Fasta cisterner omfattas av punkt 4 i bestämmelsen. Bygglov krävs för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra en fast cistern. Nämndens har i sitt föreläggande av den 26 januari 2016 beslutat att ”ta ut byggsanktionsavgift för ny cistern utan bygglov enligt PBF 6 kapitlet 1 § 4 pkt om 5 prisbasbelopp”. Bolaget har anfört att en gammal cistern som funnits på platsen sedan 1950-talet har bytts mot en ny, vilket inte har motsagts av nämnden. Enligt mark- och miljödomstolen rör det sig således inte om uppförande av en ny cistern. Inte heller kan bolaget sägas ha anordnat, inrättat eller flyttat cisternen.

Frågan är således om åtgärden att byta cisternen kan anses ha väsentligt ändrat cisternen. Plan- och byggförordningen innehåller ingen definition av ändring av an-

läggning. Viss ledning kan tas av 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, där ändring av byggnad definieras som ”en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.” Den aktuella åtgärden bedöms inte ha inneburit någon sådan ändring av bolagets cistern. Nämnden har anfört att de många åtgärder som utförts på fastigheten tillsammans bidrar till att ändringen är väsentlig. Mot bakgrund av att sanktionsavgifter är av straffrättslig karaktär kan inte någon sådan helhetsbedömning göras vid prövningen av om en viss åtgärd – i detta fall utbytet av cistern - innebär en väsentlig ändring i förordningens mening och därmed kräver bygglov.

Då det är fråga om en sanktionsavgift åligger det nämnden att visa att en överträdelse har skett. Mark- och miljödomstolen anser att nämnden inte har visat att bytet av cisternen inneburit en sådan väsentlig ändring att åtgärden krävt bygglov. Nämnden har inte heller visat att annat skäl för bygglovsplikt föreligger. Därmed anser domstolen att någon överträdelse av bestämmelserna i PBL och PBF inte skett, och att det följaktligen saknas skäl att ta ut byggsanktionsavgift. Genom bifall till överklagandet ändrar därför mark- och miljödomstolen länsstyrelsens beslut på så sätt att nämndens beslut att påföra bolaget byggsanktionsavgift upphävs.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 5 oktober 2016.

Lena Stjernqvist

Mårten Dunér

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Lena Stjernqvist, ordförande, och tekniska rådet Mårten Dunér. Föredragande har varit beredningsjuristen Ida Lauridsen.