



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060110

**DOM**  
2023-08-30  
Stockholm

Mål nr  
P 7396-22

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-05-23 i mål nr P 1335-22, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

Stadsbyggnadsnämnden i Göteborgs stad

### Motparter

1. A.K
2. N.K

## SAKEN

Bygglovsavgift för åtgärder på fastigheten A i Göteborgs kommun

---

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

---

Dok.Id 1942889

**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

**Stadsbyggnadsnämnden i Göteborgs stad** (nämnden), tidigare Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun, har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa beslutet om bygglovsavgift.

**A.K** och **N.K** har motsatt sig ändring.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Nämnden** har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen.

**A.K** och **N.K** har anfört i huvudsak följande. Nämndens besked har varit otydliga. De hade fått positivt förhandsbesked och förväntade sig information om varför bygglov inte kunde beviljas. Nämndens yttrande den 1 mars 2021 innehöll endast en otydlig standardformulering och ingen information om förmånliga alternativ. De uppfattade det som att ärendet var klart för beslut om avslag. Efter att de hade mottagit yttrandet e-postade de nämnden flera gånger. Av handläggaren fick de först beskedet att ytterligare information inte behövdes. Därefter tog de emot det andra yttrandet, som baserades på samma underlag som det tidigare. På grund av den bristfälliga hanteringen har de drabbats av kostnader, eftersom ett beslut i ärendet försenats. De har inte ändrat ansökan men valt att ta bort en komplementbyggnad.

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om den tidsfrist som gäller för nämndens handläggning enligt 9 kap. 27 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900), PBL, har överskridits.

Om en tidsfrist enligt 9 kap. 27 § första stycket PBL överskrids ska en eventuell avgift reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som tidsfristen överskrids (12 kap. 8 a § PBL). Systemet med avgiftsreduktion syftar till att effektivisera hanteringen av lovärenden och skapa incitament för att korta handläggningstiderna. Kvaliteten ska

dock inte äventyras och handläggande myndigheter måste ges tillräcklig handläggningstid samt verktyg för att se till att underlaget är komplett. (Se prop. 2017/18:210 s. 12 ff.)

I det nu aktuella bygglovsärendet inkom bygglovsansökan till nämnden den 8 februari 2021. Nämnden skickade en skrivelse till A.K den 1 mars 2021 med information om att ansökan inte kunde beviljas och att sökanden hade olika alternativa sätt att gå vidare med ärendet. Mark- och miljööverdomstolen anser att skrivelsens utformning innebär att den inte är ett sådant föreläggande som avses i 9 kap. 22 § PBL. Tidsfristen för handläggningen av ärendet har därför inte flyttats fram enligt 9 kap. 27 § andra stycket PBL till följd av skrivelsen. En liknande skrivelse skickades även den 8 april 2021. Eftersom detta skedde senare än tre veckor från ansökan kom in innebär inte heller denna skrivelse att tidsfristen flyttades fram med stöd av 9 kap. 27 § andra stycket PBL.

A.K har gett in svarsinlagor till nämnden den 1 mars och 21 april 2021. Den sistnämnda inlagan, som innefattade justerade ritningar, får uppfattas som ett nytt underlag som inkommit på sökandens initiativ men den inkom först efter det att tidsfristen om tio veckor löpt ut.

Mark- och miljööverdomstolen har i tidigare rättsfall funnit att om en frist enligt 9 kap. 27 § PBL har löpt ut ska den inte nollställas om sökanden därefter ger in nytt underlag, oavsett om det sker på eget initiativ eller efter anmodan av nämnden. (Se MÖD 2022:8 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 november 2022 i mål nr P 6223-22.)

Omständigheterna i det nu aktuella målet skiljer sig från dem i rättsfallen ovan på så sätt att nämnderna i de målen förhöll sig passiva och inte vidtog några åtgärder alls inom de första tio veckorna; sökandena informerades om att deras respektive ansökningar inte kunde beviljas först *efter* att fristen löpt ut. När nämnden i förevarande mål skickade den första skrivelsen hade endast tre veckor passerat från det att A.K ansökan inkom. Även den andra skrivelsen skickades inom de första tio veckorna. När A.K gav in sin komplettering den 21 april 2021 hade dock

mer än tio veckor gått från det att ansökan gavs in. Som redogjorts för har nämndens skrivelser i sig inte påverkat tidsfristerna. Även om nämnden i det nu aktuella fallet inte har förhållit sig helt passiv under tioveckorsperioden saknar detta därför betydelse för tidsfristerna

Eftersom ansökan beviljades först den 15 juni 2021 har beslutet meddelats för sent och avgiften ska reduceras till noll på sätt som underinstanserna kommit fram till. Det som anförts om nämndens serviceskyldighet ändrar inte den bedömningen. Överklagandet ska således lämnas utan bifall.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark och Mikael Hagelroth, referent, tekniska rådet Inger Holmqvist samt tf. hovrättsassessorn Emil Carlborg.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2022-05-23  
meddelad i  
Vänerns borg

Mål nr P 1335-22

## PARTER

### Klagande

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun

### Motpart

1. A.K

2. N.K

## ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 10 mars 2022 i ärende nr 403-33953-2021, se bilaga 1

## SAKEN

Avgift för bygglov på fastigheten A i Göteborgs kommun

---

## DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

---

### **BAKGRUND**

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun (nämnden) beslutade den 1 juli 2021 att bevilja bygglov för nybyggnation av enbostadshus och ta ut en bygglovsavgift på 29 250 kr.

A.K och N.K överklagade beslutet i den del som avsåg avgift till Länsstyrelsen i Västra Götalands län som den 10 mars 2022 upphävde beslutet om bygglovsavgift.

Nämnden har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

### **YRKANDEN M.M.**

Nämnden har yrkat att mark- och miljödomstolen ska fastställa nämndens beslut om bygglovsavgift.

Nämnden har härvid anfört i huvudsak följande.

Nämnden mottog den 8 februari 2021 en ansökan om bygglov för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten A. Ansökan granskades internt den 18 februari 2021. Vid granskningen framkom att den föreslagna placeringen skulle medföra omfattande markarbeten. Av 8 kap. 9 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, framgår att en obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Tomten ska ordnas så att naturförutsättningarna så långt som möjligt tas till vara. Den ansökta åtgärden bedömds inte leva upp till de krav som ställs på tomters ordnande. Nämndens bedömning var därför att bygglovet inte kunde beviljas.

Sökande upplystes om detta förhållande i två så kallade granskningsyttranden, daterade den 1 mars 2021 och den 8 april 2021. Yttrandet formulerades bland annat enligt följande.

*”Vi har nu granskat ditt ärende. Vår första bedömning är att vi inte kan bevilja din ansökan och vi föreslår därför att du ändrar din ansökan. Ditt förslag skulle innebära omfattande markförändringar./.../ Stadsbyggnadskontoret bedömer att sökt åtgärd strider mot angiven paragraf och att bygglov inte kan beviljas, om inga alternativa placeringar har testats. Vi för gärna en dialog för att se till att huset byggs på bästa möjliga plats”.*

Efter att sökande upplysts om att lov inte kunde beviljas väljer den sökande den 21 april 2021 att ändra sin ansökan. Samma datum bedöms den reviderade ansökan vara komplett. Därefter kunde nämnden den 15 juni 2021 bevilja bygglov för nybyggnad av enbostadshus.

Den 12 juli 2021 överklagade sökande nämndens beslut om avgift. Länsstyrelsen upphävde beslutet om avgift den 10 mars 2022 då länsstyrelsen menade att granskningsyttrandena inte utgjort ett föreläggande om komplettering i rätt tid och att sökande inte ändrat sin ansökan på eget initiativ. Nämnden anser att länsstyrelsens bedömningar bygger på en oriktig tolkning av sakomständigheterna och de rättsliga förutsättningarna. Länsstyrelsens beslut är felaktigt på ett sådant sätt att det ska upphävas.

Av 9 kap. 27 § PBL framgår att tidsfristen för handläggning av lov ska räknas ifrån den dag ansökan kom in till nämnden eller den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ. Efter att nämnden granskat den ursprungliga ansökan, inkommen den 8 februari 2021, var det tydligt att ansökan inte kunde beviljas. Anledning att förelägga om komplettering i enlighet med 9 kap. 22 § PBL saknades därför. Uppfattningen att granskningsyttrandena inte utgjort ett föreläggande om komplettering delar därmed nämnden med länsstyrelsen. Tidsfristen skulle därmed räknas ifrån det datum då ansökan inkom och ansökan skulle avslås.

Nämnden har utöver plan- och bygglagens regler om reduktion också att ta hänsyn till bestämmelserna i förvaltningslagen. Enligt 6 § förvaltningslagen är nämnden skyldig att lämna enskilda sådan hjälp att de kan ta till vara sina

intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Detta är myndighetens serviceskyldighet.

I de flesta fall finns det ett stort intresse hos den sökande parten av att genomföra den åtgärd som denne ansökt om. Om nämnden avslår ansökan utan vidare kontakt med den sökande innebär detta därför vanligen att sökande efter avslaget måste ta en förnyad kontakt med nämnden för att pröva ett annat utförande. Kostnaden blir vanligtvis högre, då en ny omgång handlingar ska framställas, och planerad byggstart förskjuts i tid. Därutöver påförs också den sökande en avgift för både beslutet om avslag och för de ytterligare bygglov som kan komma att beviljas.

Nämnden bedömer att det, mot bakgrund av ovanstående, ligger i sökandes intresse att informeras om de mer förmånliga handlingsalternativ som kan finnas tillgängliga. Om den sökande kan ändra sin ansökan så att åtgärden kan beviljas utan att ett nytt ärende behöver påbörjas bör nämnden upplysa om detta. Den sökande slipper då både ökade kostnader och får en mer effektiv hantering av sitt ärende.

Den information som funnits i granskningsyttrandet, utöver upplysningen om att ansökan inte kunde beviljas, har varit information av detta slag. Den har alltså syftat till att i enlighet med myndighetens serviceskyldighet informera den sökande om att ett annat utförande skulle kunna vara möjligt att bevilja och därmed hjälpa den sökande till en så smidig och billig process som möjligt.

Nämnden vill understryka att upplysningarna i granskningsyttrandet har varit information och att denna inte har inneburit ett krav på den sökande att inkomma med ytterligare handlingar. Informationen har inte inneburit ett önskemål om komplettering. En komplettering hade inte fyllt någon funktion, eftersom nämnden redan hade alla nödvändiga handlingar tillgängliga.



De handlingar som sedan inkommit har därmed inte varit ett förtydligande av ansökan. Den information som den sökande tillställts har i stället medfört att denne ändrat ansökan i syfte att kunna få den beviljad. Denna ändring har inte skett på begäran eller initiativ av byggnadsnämnden. Nämnden saknar möjligheter att förmå en sökande att ändra sin ansökan. Initiativet att ändra ansökan är rent förvaltningsrättsligt helt förbehållet den sökande. När den sökande inkommer med handlingar som innebär att saken blir en annan sker detta därför alltid på den sökandes initiativ.

Formuleringen i 9 kap. 27 § 1 st 2 p PBL, att tidsfristen ska räknas ifrån den dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ, syftar endast till att tydliggöra att det efter det tre första veckorna inte är aktuellt med en ny tidsfrist om handlingar inkommer ifrån den sökande efter det att de krävts in av nämnden då de behövs för fortsatt handläggning. Det har inte varit fallet här.

Den ändrade ansökan har i stället skapat ett behov av ytterligare tid för utredning. Detta behov har förutsetts av lagstiftaren, som genom 9 kap. 27 § p 2 PBL har gett nämnden ytterligare tio veckor att handlägga ansökan. Av förarbetena framgår att det beror på att lagstiftaren bedömt att en sådan ändring påverkar ”förutsättningarna för byggnadsnämnden att pröva ansökan inom föreskriven tid” och att ”nämnden måste ha tillräckligt med tid för att hinna beakta det nya underlaget vid sin prövning” (prop. 2017/17:210 sid 17). Den ändrade ansökan har slutligen resulterat i ett lov som nu har vunnit laga kraft.

Att nämnden lämnar den hjälp som är i sökandes bästa intresse och att sökande sedan använder sig av denna information för att ändra sin ansökan ska inte föranleda att nämnden i ett senare skede inte kan ta betalt för den prövning som genomförts. Länsstyrelsen verkar helt ha bortsett ifrån den service-skyldighet och det ansvar som åvilar en myndighet. Stöd i lagtext eller förarbeten för länsstyrelsens tolkning saknas och det finns sammantaget ingen grund för denna tillämpning i strid med förvaltningslagen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den ändring av ansökan som har gjorts har genomförts på sökandes initiativ. Nämnden saknar möjligheter att förmå en sökande att ändra sin ansökan. Tidsfristen ska därför räknas ifrån den 21 april 2021, då den reviderade ansökan, och därmed den nya saken, varit komplett. Bygglov beviljades den 15 juni 2021, vilket innebär att beslut har meddelats inom tio veckor. Grund för reducere av avgiften saknas därmed och länsstyrelsens beslut bör upphävas.

### **DOMSKÄL**

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Tidsfristen att fatta beslut om lov inom tio veckor ska under vissa förhållanden räknas från andra tidpunkter än den dag ansökan kom in till nämnden. Detta om ansökan är bristfällig och nämnden förelagt sökanden att avhjälpa bristen (se prop. 2017/18:210 s 26 f.). En förutsättning för att fristen ska framflyttas är dock att nämnden utfärdar ett sådant föreläggande inom tre veckor. En annan omständighet som medför att nämndens tidsfrist flyttas fram är om sökanden på eget initiativ inkommer med ytterligare underlag. Tioveckorsfristen räknas då från den dag då den dag det ytterligare underlaget kom in till nämnden.

Huvudregeln är att tidsfristen börjar löpa när ansökan kommer in till nämnden. Genom ordningen med ett föreläggande om komplettering inom en viss tid skapas ett incitament för byggnadsnämnden att tidigt bilda sig en uppfattning om ansökan och ta ställning till om ansökan behöver kompletteras, (se prop. 2017/18:210 s 16 f.). Tidsfristen kan förlängas med högst tio veckor, och sökanden ska då skriftligen underrättas om detta innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut. Den beskrivna systematiken innebär att nämnden ska bedöma ansökan så tidigt som möjligt, ta initiativ till kompletteringar vid behov redan inom tre veckor och därefter antingen återkoppla till sökanden i form av ett beslut eller med ett meddelande om förlängning av handläggningstiden inom

den lagstadgade tidsfristen om tio veckor (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 11 maj 2022 i mål P 9807-21).

Ansökan om bygglov kom in till nämnden den 8 februari 2021. Enligt huvudregeln skulle nämnden då meddela sitt beslut inom tio veckor, eller senast den 19 april 2021.

Nämnden har den 1 mars 2021 första gången kommunicerat sökandena i bygglovsärendet. Sökandena mottag ett granskningsyttrande i vilket framgår att nämndens bedömning är att ansökan inte kan beviljas. Granskningsyttrandet är kortfattat och allmänt hållet. Sökandena informeras om att förslaget innebär omfattande markförändringar vilka bedöms strida mot 8 kap. 9 § PBL och att komplementbyggnadens placering inte kan godkännas. Nämnden upplyste också sökandena att de inom viss tid hade att ändra sin ansökan, återta den eller låta den prövas i befintligt skick. Mot bakgrund av att granskningsyttrandet inte innehåller några särskilda direktiv om hur sökandena närmare ska agera för att avhjälpa bristerna i ansökan instämmer domstolen i länsstyrelsens bedömning att granskningsyttrandet inte inneburit att sökandena blivit förelagd att avhjälpa en brist i ansökan på så sätt som avses i 9 kap. 22 § PBL. Granskningsyttrandet av den 1 mars 2021 har således inte resulterat i att nämndens tidsfrist flyttas fram.

Nämndens granskningsyttrande av den 8 april 2021 är mer detaljerat till sitt innehåll och ger sökandena specificerad information om vilka delar av ansökan som nämnden anser behöver revideras. Nämnden upplyste också i detta granskningsyttrande om att sökandena inom viss tid hade att ändra sin ansökan, återta den eller låta den prövas i befintligt skick. Mot bakgrund av att granskningsyttrande daterat den 8 april 2021 är mer specificerat till sitt innehåll avseende på vilket sätt nämnden anser att ansökan bör revideras finner domstolen att granskningsyttrandet i och för sig skulle kunna uppfattas som föreläggande att inom viss tid avhjälpa brister i ansökan. Nämndens granskningsyttrande av den 8 april 2021 har dock skickats senare än tre veckor

från det att ansökan kom in och kan därför inte resultera i att tidsfristen flyttas fram.

Nästa fråga mark- och miljödomstolen har att ta ställning till är om de kompletteringar som sökandena inkommit med under ärendets handläggning ska anses ha skett på deras initiativ i den mening som avses i 9 kap. 27 § PBL och att tidsfristen av den anledningen ska flyttas fram. Vad som avses med rekvisitet ”på hans eller hennes initiativ” framgår inte närmare av lagtexten eller praxis. I förarbetena anges att bestämmelsen aktualiseras när sökanden självmant kompletterar eller på annat sätt ändrar sin ansökan genom att ge in ytterligare underlag för prövningen samt att detta kan ske av olika skäl, exempelvis efter att sökanden fått ta del av synpunkter som inhämtats från grannar eller remissinstanser (prop. 2017/18:210 s. 17 och 25).

Sökandena har efter det första granskningsyttrandet främst inkommit med vissa kompletterande upplysningar. Efter det andra granskningsyttrande har sökandena inkommit med mer omfattande kompletteringar innehållande vissa reviderade uppgifter och ritningar m.m. Samtliga kompletteringar har inkommit som en direkt följd av nämndens granskningsyttranden. Domstolen finner därför att dessa kompletteringar inte kan anses ha skett på sökandenas initiativ. Efter-som kompletteringar inte har skett på sökandenas initiativ har kompletteringarna inte heller resulterat i att tidsfristen flyttats fram. Mark- och miljödomstolen anser inte att situationen är jämförbar med den som nämns i förarbetena, dvs. att sökandena kompletterar eller ändrar sin ansökan efter att ha fått del av synpunkter som inhämtats från grannar eller remissinstanser. Vad nämnden har anfört om dess serviceskyldighet föranleder inte heller att det finns skäl att göra en annan bedömning i denna del.

Mot bakgrund av att nämnden inte har meddelat sökandena om förlängning av handläggningstiden inom den lagstadgade tidsfristen om tio veckor samt att vare sig granskningsyttrandena eller sökandenas kompletteringar lett till att tidsfristen flyttats fram hade nämnden att meddela beslut om bygglov senast

den 19 april 2021. Då beslut om bygglov meddelades först den 15 juni 2021 har det funnits skäl att reducera bygglovsavgiften till noll. Länsstyrelsens beslut att upphäva beslutet om bygglovsavgift i sin helhet är således korrekt. Nämndens överklagande ska därför avslås.

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

Överklagande senast den 13 juni 2022.

Susanne Mörkås

Helena Carling

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Susanne Mörkås, ordförande, och tekniska rådet Helena Carling. Föredragande har varit beredningsjuristen Sara Törnkvist.