



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060205

**DOM**  
2024-10-30  
Stockholm

Mål nr  
P 1232-24

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2024-01-17 i mål nr P 5299-23, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

Miljö- och byggnadsnämnden i Enköpings kommun  
745 80 Enköping

### Motpart

- G.D.
- A.L.

## SAKEN

Byggsanktionsavgift för att ha påbörjat tillbyggnad av enbostadshus utan startbesked på fastigheten X i Enköpings kommun

---

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

---

Dok.Id 2119626

**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 byggnadsnämnden i Enköpings kommun** (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom och fastställa nämndens beslut att ta ut en byggsanktionsavgift.

**G.D.** och **A.L.** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Nämnden** har till stöd för sin talan anfört följande. Byggsanktionsavgiften är kopplad till att en tillbyggnad överstigande 15 kvadratmeter, i detta fall stomme för och tak för tillbyggnad till ett enbostadshus, har påbörjats. En viktig utgångspunkt är i vilket sammanhang och med vilket syfte ett arbetsmoment utförts. Syftet har varit att färdigställa tillbyggnaden. Det framgår av ansökan där fastighetsägarna också medger att taket färdigställts innan startbesked. Även i bemötandet av nämndens tjänsteskrivelse och av överklagandet till länsstyrelsen bekräftar fastighetsägarna att tillbyggnaden påbörjats och att del av tillbyggnad i form av tak har färdigställts. Stomme och tak utgör en väsentlig del av den lovsökta tillbyggnaden och har påbörjats innan startbesked med-delats. Sökandena har därmed aldrig haft för avsikt att utföra en bygglovsbefriad åtgärd. Ordvalet inglasat uterum är en beskrivning av tillbyggnadens estetiska utformning, inte en beskrivning enligt lagens definition av tillbyggnad. En tillbyggnad består av flera olika delar och de åtgärder som påbörjas innan startbesked behöver inte i sig vara bygglovspliktiga för att tillbyggnaden ska ha påbörjats.

Nämnden har gett in flygfoton av fastigheten från 2020, 2021 och 2023 samt fotografi från bygglovsärendet. Nämnden har även gett in kommunikationsbrev inför beslut med bilagor och fastighetsägarnas synpunkter på detta.

**G.D.** och **A.L.** har anfört följande. På platsen fanns sedan lång tid tillbaka stenplattor, takmarkis och mur med inbyggd grill. I samband med att takmarkisen behövde bytas ut för att den nått sin tekniska livslängd byggde de i stället ett soldäck

på platsen med stolpar som bar upp en pergola. De hade inte bestämt sig för om de ville ha tak eller pergola och testade först att lägga ut ett enklare plasttak och därefter ett annat. De fick inget föreläggande om att ta bort taket i samband med att nämnden meddelade att byggsanktionsavgift övervägdes. De hade enkelt kunnat ta bort taket om de fått besked om detta. Inglasningen hade inte påbörjats innan startbesked. De hade uppfattat det som att uppförande av pergola inte krävde bygglov. Det var alltså först i samband med att de övervägde inglasning som de bedömde att bygglov kunde krävas. Avgiften står inte i rimlig proportion till den påstådda förseelsen, en inglasning som inte påbörjades före startbesked.

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

#### *Rättsliga utgångspunkter*

Av 9 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, framgår att det krävs bygglov för tillbyggnad. Tillbyggnad definieras i 1 kap. 4 § PBL som en ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym. Mark- och miljööverdomstolen har i rättsfallet MÖD 2015:42 bedömt att avgörande för frågan om volymökning bör vara om konstruktionen är försedd med ett tak. I det målet hade takbeklädningen avlägsnats medan takramverket och takreglar fanns kvar. Den kvarvarande konstruktionen bedömdes inte utgöra en tillbyggnad.

För en- eller tvåbostadshus krävs inte bygglov för att anordna ett skärmtak över en altan eller en uteplats i direkt anslutning till bostadshuset, om skärmtaket tillsammans med andra skärmtak på tomten som har anordnats med stöd av undantaget för bygglov inte täcker en större area än 15 kvadratmeter och inte placeras närmare fastighetsgränsen än 4,5 meter (se 9 kap. 4 § första stycket 2 PBL).

Åtgärder som kräver bygglov får inte påbörjas innan byggnadsnämnden gett startbesked (se 10 kap. 3 § PBL). Om någon bryter mot en bestämmelse i 8–10 kap. PBL ska en byggsanktionsavgift tas ut (se 11 kap. 51 § PBL).

Byggsanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Avgiften behöver dock inte tas ut om det är oskäligt med hänsyn till att den avgiftsskyldige på grund av sjukdom inte har förmått att själv eller genom någon annan fullgöra sin skyldighet, att överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige inte har kunnat eller bort förutse eller kunnat påverka, eller vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa. Den enskilde får dock inte åläggas en orimlig bevisbörda för att undgå avgift och det ska därför finnas utrymme för en inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. (Se 11 kap. 53 § PBL och prop. 2009/10:170 del 1 s. 346.)

Byggsanktionsavgiften får enligt 11 kap. 53 a § PBL sättas ned om den i ett enskilt fall inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts. Avgiften får sättas ned till hälften eller en fjärdedel.

Byggsanktionsavgift får inte tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion eller ingripande har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten (se 11 kap. 54 § PBL).

Enligt 11 kap. 58 § PBL ska tillsynsmyndigheten innan den beslutar att ta ut en byggsanktionsavgift ge den som anspråket riktas mot tillfälle att yttra sig.

Enligt rättspraxis utgör påförande av byggsanktionsavgift ett straff i Europakonventionens mening (se MÖD 2020:31). Eftersom mål om byggsanktionsavgift, på samma sätt som mål om utdömande av vite, uppvisar stora likheter med brottmål följer av fast praxis att de straffrättsliga principerna ska tillämpas bland annat i fråga om krav på precisering av gärningen (överträdelsen) och rättskraft, liksom avseende bevisbörda och beviskrav.

#### *Bedömningen i detta fall*

Överträdelsen har i nämndens beslut angetts vara att tillbyggnad av enbostadshus, inglasat uterum, påbörjats utan att startbesked erhållits. Av beslutet framgår att G.D. och A.L. har kommit in med en ansökan om bygglov i efterhand och att

det utifrån fotografier kan konstateras att åtgärden påbörjats. I bygglovsansökan anges att tidigare markis bytts mot skärmtak med stolpar och att man nu vill glasa in utepplatsen.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att den konstruktion som beskrivs i bygglovsansökan och som även hade uppförts vid tidpunkten då ansökan gjordes – ett skärmtak med stolpar som upptog en yta om drygt 28 kvadratmeter – utgör en bygglovspliktig tillbyggnad. Detta gäller oavsett om G.D. och A.L. avsåg att glasa in utrymmet eller inte.

Nämndens beskrivning av överträdelsen i beslutet om byggsanktionsavgift kan dock uppfattas som att det är själva inglasningen som är avgörande för om det är fråga om en tillbyggnad som kräver lov. Först i samband med överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen har nämnden klargjort att så inte är fallet. Något hinder mot att överträdelsen preciseras i högre instans finns inte så länge det är fråga om samma överträdelse som görs gällande (se MÖD 2021:20). Sådana otydligheter i handläggningen kan emellertid verka handlingsdirigerande för den enskilde och påverka bedömningen av om det i det specifika fallet är oskäligt att ta ut byggsanktionsavgift.

Byggnadsarbetet har enligt G.D.s och A.L.s uppgifter skett successivt, bland annat har takramverket inledningsvis inte haft någon permanent takbeklädnad. Det var inte heller från början klart att ett fast skärmtak alls skulle uppföras. De inledande åtgärderna kan därför inte anses innebära att en bygglovspliktig tillbyggnad har påbörjats utan startbesked. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att frågan om, och när, en bygglovspliktig tillbyggnad påbörjats i detta fall är svårbedömd, särskilt för en privatperson. G.D. och A.L. har ansökt om bygglov när de bestämde sig för inglasning men innan den åtgärden utförts. De har dessutom förklarat att de med enkelhet hade kunnat ta bort takbeklädnaden om de förstått att det var taket – inte inglasningen – som var avgörande för om bygglov krävdes. Det framstår visserligen som tveksamt att rättelse i detta fall skulle kunnat ske enbart genom att takbeklädnaden togs bort (se NJA 2021 s. 446 *Hissarna i Billdal* och Mark- och miljööverdomstolens dom den 1 oktober 2021 i mål nr P 9664-20). Nämndens tjänsteskrivelse innehåller

emellertid inte någon upplysning om möjligheten till rättelse, varken konkret eller genom en hänvisning till bestämmelsen i 11 kap. 54 § PBL.

Mot denna bakgrund finner Mark- och miljööverdomstolen att det – vid en samlad bedömning, där den bristande preciseringen av överträdelsen i nämndens beslut ska vägas in – i detta fall vore oskäligt att ta ut byggsanktionsavgift.

Nämndens överklagande ska därmed avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Karin Wistrand, tekniska rådet Johan Hjalmarsson, hovrättsrådet Frida Göranson, referent, och tf. hovrättsassessorn Johan Corell.

Föredragande har varit Nina Hedvall Nordebo.



NACKA TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2024-01-17  
meddelad i  
Nacka

Mål nr P 5299-23

## **PARTER**

### **Klagande**

1. G.D.
2. A.L.

### **Motpart**

Miljö- och byggnadsnämnden i Enköpings kommun  
745 80 Enköping

### **ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut 2023-06-30 i ärende nr 403-4321-2023, se bilaga 1

### **SAKEN**

Byggsanktionsavgift för att ha påbörjat tillbyggnad av enbostadshus, inglasat uterum, utan startbesked på fastigheten X i Enköpings kommun

---

## **DOMSLUT**

Med ändring av Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut, upphäver mark- och miljödomstolen Miljö- och byggnadsnämnden i Enköpings kommuns beslut den 25 maj 2023, § 99, diarienummer 2023-121.

---

Dok.Id 846377

**Postadress**  
Box 69  
131 07 Nacka

**Besöksadress**  
Sicklastråket 1

**Telefon**  
08-561 656 40  
**E-post:** mmd.nacka.avdelning4@dom.se  
www.nackatingsratt.domstol.se

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

**YRKANDEN M.M.**

**G.D. och A.L.** har överklagat Länsstyrelsen i Uppsala läns (länsstyrelsen) beslut och yrkat, i första hand, att Miljö- och byggnadsnämnden i Enköpings kommuns (nämnden) beslut upphävs; i andra hand att sanktionsavgiften reduceras till en fjärdedel och, i sista hand, att sanktionsavgiften reduceras till hälften.

Till stöd för sitt överklagande har de anfört i huvudsak följande. De ska inte påföras någon byggsanktionsavgift eftersom de inte har påbörjat någon inglasning av uteplatsen utan endast avsett att göra det. Om de överhuvudtaget har vidtagit någon åtgärd är det att uppföra ett skärmtak. De har inte heller haft uppsåt att begå en administrativ överträdelse. Det har dessutom sedan tidigare funnits en uteplats där med ett tak, och ett skärmtak kan därför inte vara en överträdelse.

**Nämnden** har yttrat sig och anfört att det inte har kommit fram några nya omständigheter som föranleder en annan bedömning av ärendet än vad nämnden gjort tidigare. Överklagandet förtydligar att en överträdelse har skett och att byggherren har påbörjat en lovpliktig åtgärd utan startbesked. Länsstyrelsens beslut ska därför stå fast.

**DOMSKÄL**

Tillämpliga bestämmelser framgår nedan och av länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen ska pröva om nämnden har haft fog för att påföra G.D. och A.L. en byggsanktionsavgift för att, utan startbesked, ha påbörjat en tillbyggnad av enbostadshus (inglasning av uterum).

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Enligt 9 kap. 2 § första stycket 2 plan- och bygglagen (2010:900), PBL, krävs bygglov för tillbyggnad. Av 10 kap. 3 § PBL framgår bl.a. att en åtgärd som kräver bygglov inte får påbörjas innan nämnden har gett ett startbesked. Om någon bryter



mot denna bestämmelse ska enligt 11 kap. 51 § PBL en särskild avgift (byggsanktionsavgift) tas ut. I 9 kap. 6 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, anges med vilket belopp sanktionsavgiften ska utgå för olika slag av överträdelser.

Begreppet *påbörjat* är inte definierat i lagtext. I yttrande över förslaget som ledde fram till den nu upphävda lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m., uttalade Lagrådet bl.a. att det måste förutsättas att byggnadsarbetet fortskridit så långt att det klart framgår att det är fråga om en åtgärd som kräver bygglov, t.ex. genom att grunden till byggnaden helt eller delvis har lagts (prop. 1975/76:164 s. 249). I doktrinen har uttalats att vid bedömningen av om ett arbete med en lovsökt åtgärd har påbörjats bör beaktas om åtgärden kräver ett tekniskt samråd och om de redan utförda arbetsmomenten är sådana att de skulle omfattas av en kontrollplan, se Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 11 kap. 51 § (20 december 2022, Version 1, JUNO). För bedömningen om en åtgärd är påbörjad är en viktig utgångspunkt dels i vilket sammanhang och med vilket syfte ett arbetsmoment har utförts, dels att ett arbetsmoment är en del av och en förutsättning för genomförandet av en lovpliktig åtgärd (MÖD 2015:13 och MÖD 2016:12).

Såvitt framgår av utredningen har G.D. och A.L. uppfört stolpar och ribbor, dvs. närmast en pergola eller ett skärmtak, i anslutning till sitt bostadshus på en plats där det tidigare har funnits en altan eller uteplats. Enligt 9 kap. 4 § första stycket 2 PBL krävs inte bygglov för att anordna ett skärmtak över en altan eller en uteplats i direkt anslutning till bostadshuset (om skärmtaket tillsammans med andra skärmtak på tomten med stöd av nämnda lagrum inte täcker en större area än 15 kvm och inte ligger närmare fastighetsgränsen än 4,5 m). Det fotografi av den konstruktion som nämnden nu har utfärdat en byggsanktionsavgift för (se nedan), ger enligt domstolen inte stöd för bedömningen att konstruktionen har glasats in eller ska glasas in.



*Fotografi ur nämndens akt*

Mark- och miljödomstolen gör sammantaget bedömningen att det saknas stöd i utredningen för att konstatera att klagandena har vidtagit den påstådda överträdelsen. Nämnden har alltså inte haft fog för att påföra klagandena en byggsanktionsavgift för de åtgärder som har vidtagits. Överklagandet ska därför bifallas och nämndens beslut ska upphävas.

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

Överklagande senast den 7 februari 2024.

Karin Röckert

Johan Andrade Hagland

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Karin Röckert, ordförande, och tekniska rådet Johan Andrade Hagland. Föredragande jurist har varit Henrik Johnsson.