



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060401

DOM
2025-01-09
Stockholm

Mål nr
P 16486-23

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-12-08 i mål nr P 3657-22, se bilaga A

PARTER

Klagande

Miljö- och byggnämnden i Ulricehamns kommun

Motpart

Westborgen AB,

Ombud: Advokat A.H. och biträdande jurist A.F.
Advokatfirman Delphi i Göteborg KB

SAKEN

Byggsanktionsavgift för olovliga åtgärder på fastigheten X i Ulricehamns kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom och fastställer Miljö- och byggnämnden i Ulricehamns kommuns beslut den 9 mars 2022 (§ 51, dnr 2022.107) att Westborgen AB ska betala byggsanktionsavgift med 209 803 kr.

Dok.Id 2144539

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 M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och byggnämnden i Ulricehamns kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut att ta ut byggsanktionsavgift av Westborg AB med 209 803 kr.

Till stöd för sin talan har nämnden anfört sammanfattningsvis följande. Det är inte endast de två tillkommande lägenheternas yta som ska ligga till grund för sanktionsarean. Det var inte möjligt att inreda ytterligare lägenheter i industribyggnaden efter som ändrad användning till sex lägenheter inte hade fått slutbesked. Nämnden har beräknat sanktionsarean med grund i att de utförda åtgärderna inte har följt det beviljade bygglov. Inte heller källarplanets planlösning följer det beviljade lovet. Byggsanktionsavgiften ska beräknas på hela arean som inte följer lovet, alltså ansökans bruttoarea.

Westborg AB (bolaget) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom och hänvisat till vad bolaget tidigare anfört.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Bolaget beviljades den 4 juni 2019 lov för ändrad användning av den befintliga byggnaden på fastigheten X från textilindustri till flerbostadshus. I beslutet anges att flerbostadshuset består av sex lägenheter fördelat på två plan och att lägenheterna är identiska på båda planen. I beslutet beskrivs planlösningen för respektive lägenhet. Vidare anges att entrén till lägenheterna sker från källarplanet med hiss eller trappa och att det i källarplanet blir lägenhetsförråd, aktivitetsrum, pannrum och soprum. Startbesked för denna åtgärd gavs den 7 november 2019.

I oktober 2021 framkom att lovet inte hade följts främst genom att åtta i stället för sex lägenheter hade inretts. Efter att nämnden i samband med slutsamrådet meddelat bolaget att slutbesked inte kunde ges, gav nämnden bolaget tillfälle att antingen ändra byggnaden så att lovet följdes eller ansöka om nytt lov. Bolaget ansökte om nytt bygglov. Ansökan avsåg ändrad användning av industribyggnad till flerbostadshus med

åtta lägenheter i två våningar med två allaktivitetsrum, åtta lägenhetsförråd, cykel-förråd och soprum i källarplan. Den 27 januari 2022 beviljades bygglov i efterhand.

Nämndens beslut den 9 mars 2022 att ta ut byggsanktionsavgift grundas på att bolaget, innan startbesked utfärdats, har vidtagit åtgärder som innebär att användningen av den befintliga byggnaden på fastigheten X har ändrats från industribyggnad till flerbostadshus med åtta lägenheter. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att beslutet sammantaget sett är tillräckligt tydligt för att uppfylla de krav som ställs på utformningen av sanktionsbeslut.

Vad gäller förutsättningarna för att ta ut byggsanktionsavgiften gör Mark- och miljööverdomstolen följande bedömning. Ändringen från sex till åtta lägenheter har påverkat inte bara byggnadens planlösning, utan även dess behov av bland annat parkeringsplatser, förrådsutrymmen och andra allmänna utrymmen. Ett ökat antal lägenheter kan typiskt sett också förändra den omgivningspåverkan som åtgärden medför. Mark- och miljööverdomstolen bedömer därför att avvikelserna från det ursprungligen lämnade bygglovet sammantaget utgör en sådan väsentlig ändring som är att likställa med att påbörja åtgärden, i form av ändrad användning av industribyggnad till flerbostadshus, utan bygglov och startbesked (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 8 november 2017 i mål nr P 5574-16 och jämför dom den 28 februari 2013 i mål nr P 8564-12).

Bolaget har således utan startbesked påbörjat en åtgärd som är lovpliktig enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 a plan- och bygglagen (2010:900), PBL, vilket strider mot 10 kap. 3 § samma lag. Byggsanktionsavgift ska då utgå enligt 11 kap. 51 § PBL och beräknas enligt 9 kap. 8 § 4 plan- och byggförordningen (2011:338). Eftersom den ändrade användningen från industribyggnad till flerbostadshus avser hela byggnaden ska sanktionsarean, så som nämnden har funnit, utgöras av bruttoarean. Det har inte framkommit att det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften eller att det skulle finnas några skäl att sätta ned den.

Sammantaget ska därmed mark- och miljödomstolens dom ändras och nämndens beslut om byggsanktionsavgift fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand, Caroline Hedvall Klostermark och Katarina Berglund, referent, samt tekniska rådet Johan Andrade Hagland.

Föredragande har varit Alexander Persson.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-12-08
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr P 3657-22

PARTER

Klagande
Westborgen AB,

Ombud: Advokaten A.H. och biträdande juristen A.F.
Advokatfirman Delphi

Motpart
Miljö- och byggnämnden i Ulricehamns kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 23 augusti 2022 i ärende nr 403-14681-2022, se bilaga 1

SAKEN
Byggsanktionsavgift

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut av den 23 augusti 2022 och Miljö- och byggnämnden i Ulricehamns kommuns beslut den 9 mars 2022 (§ 51, dnr 2022.107) på så sätt att den byggsanktionsavgift som Westborgen AB ska betala bestäms till 38 012 kronor.

Dok.Id 628499

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänerns borg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se www.domstol.se/vanersborgs-tingsratt/		måndag – fredag 08:00–16:00

BAKGRUND

Miljö- och byggnämnden i Ulricehamns kommun (nämnden) beslutade den 9 mars 2022 (§ 51, dnr 2022.107) att ta ut en byggsanktionsavgift om 209 803 kr av Westborgen AB, org. nr , för att på fastigheten X ha påbörjat åtgärder innan startbesked utfärdats.

Westborgen AB (bolaget) överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen) varpå länsstyrelsen i beslut den 23 augusti 2022 avslog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolen i första hand ska upphäva underinstansernas beslut och i andra hand ska sätta ned byggsanktionsavgiften. För det fall mark- och miljödomstolen inte bifaller första- eller andrahandsyrkandet har bolaget yrkat att mark- och miljödomstolen ska återförvisa ärendet till nämnden för ny handläggning. Beträffande andrahandsyrkandet har bolaget yrkat att byggsanktionsavgiften i första hand ska sättas ned till 10 611 kronor, i andra hand till 21 222 kronor och i sista hand till ett annat skäligt belopp.

Till stöd för sin talan har bolaget hänvisat till vad som tidigare har anförts, vilket i huvudsak framgår av länsstyrelsens beslut. Bolaget har därvid även anført bl.a. följande.

Eftersom byggsanktionsavgifter har en straffliknande karaktär är det viktigt att det är tydligt för den enskilde vad som medför ansvar för att betala en sanktionsavgift (Mark- och miljööverdomstolens [MÖD:s] avgörande den 1 oktober 2021 i mål nr P 9664-20, MÖD 2013:4 och MÖD 2017:8). Det är också viktigt att byggsanktionsavgifterna, på grund av dess straffrättsliga karaktär, inte tolkas extensivt (MÖD 2001:41, MÖD 2002:58, MÖD 2013:4, MÖD 2015:34, MÖD 2016:12 och MÖD 2020:31).

Nämndens beslut är bristfälligt formulerat, då det endast går att utläsa att bolaget på fastigheten X har påbörjat åtgärder innan startbesked utfärdats. Det framgår inte av nämndens beslut vilka av de påbörjade åtgärderna som var otillåtna. Innehållet i nämndens beslut är inte tillräckligt tydligt preciserat för att utgöra grund för påförande av byggsanktionsavgift. Sanktionsavgiftens straffliknande karaktär bör särskilt beaktas.

Kommunens beräkning av byggsanktionsavgiften är felaktig. Enligt 9 kap. 8 § fjärde punkten plan- och byggförordningen, PBF, ska beräkningen av byggsanktionsavgiften motsvara 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00625 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

Kommunen har felaktigt beräknat sanktionsarean till 655 kvadratmeter och har inte visat att sanktionsarean om 655 kvadratmeter berörs av åtgärden. Planlösningen på våning ett och två är, i motsats till vad kommunen påstår, överensstämmande med tidigare beviljat bygglov med undantag för att en bostadslägenhet om 61,2 kvadratmeter per våningsplan konverterats till två mindre lägenheter om 29,9 kvadratmeter samt 27,9 kvadratmeter. Detta framgår av ritningarna. Sanktionsarean ska rätteligen uppgå till 100,6 kvadratmeter $((29,9*2 + 27,9*2) - 15)$. Beslutad byggsanktionsavgift ska rätteligen uppgå till 42 444 kronor $(0,25*48\ 300\text{ kr}) + (0,00625*48\ 300\text{ kr}*100,6\text{ kvm})$, vilken därtill ska sättas ned.

Byggsanktionsavgiftens storlek står vidare inte i rimlig proportion till åtgärden. En byggsanktionsavgift får enligt 11 kap. 53 a § plan- och bygglagen i ett enskilt fall sättas ned till hälften eller en fjärdedel om avgiften inte står i rimlig proportion till den överträdelse som begåtts. Vid prövningen ska det särskilt beaktas om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet eller om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art. Konverteringen av en bostadslägenhet per våningsplan till två mindre lägenheter har gjorts efter önskemål från kommunen. Skäl för nedsättning av byggsanktionsavgift kan föreligga vid felaktigt besked från en myndighet om huruvida en åtgärd kräver lov eller inte (Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 14 februari 2022 i mål nr P 362-21).

Kommunen har inte upplyst bolaget om att en från kommunen önskad ändring från

sex till åtta lägenheter (inom samma tillåtna byggarea som det ursprungliga bygglovsbeslutet innefattade) skulle kräva en ny ansökan. Avgiftens storlek står därför inte i rimlig proportion till åtgärden, varför den bör sättas ned till en fjärdedel eller i vart fall till hälften enligt 11 kap. 53 a § plan- och bygglagen respektive 9 kap. 3 a § plan- och byggförordningen. Det faktum att bygglov i det nya ärendet beviljades den 27 januari 2022 talar också för att byggsanktionsavgiften bör sättas ned.

Nämnden har motsatt sig bolagets yrkanden. Utöver att ge in nämndens akter i dess ärenden avseende bolagets ansökningar om bygglov på fastigheten Ulricehamn X med diarienummer 2018.2826 respektive 2021.2891 har nämnden förklarat att den inte har något att tillägga.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Av 9 kap. 2 § första stycket 3 a § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, följer att det krävs bygglov för en ändring av en byggnad om ändringen innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd.

Av 9 kap. 2 § första stycket 3 b § PBL följer att det krävs bygglov för en ändring av en byggnad om ändringen innebär att det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad.

För åtgärder som inte kräver lov och som innebär ändring av en byggnad som innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar berörs eller att byggnadens planlösning påverkas avsevärt krävs en anmälan (6 kap. 5 § första stycket 3 plan- och byggförordningen [2011:338], PBF, jämfört med 9 kap. 16 § PBL).

Av 10 kap. 3 § PBL framgår att en åtgärd som kräver anmälan eller bygglov inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Av 11 kap. 51 § PBL följer att tillsynsmyndigheten ska ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) bland annat om någon bryter mot en bestämmelse i 10 kap. 3 § PBL.

Enligt 1 kap. 7 § PBF ska beräkningen av byggsanktionsavgiften grundas på en sanktionsarea som, i fråga om en lov- eller anmälningspliktig åtgärd, motsvarar brutto- eller öppenarean eller en kombination av dessa minskad med 15 kvadratmeter.

Av 9 kap. 9 § 1 PBF följer att byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § PBL påbörja en sådan ändring som kräver lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 b PBL, eller en del av en sådan åtgärd, och som innebär att någon ytterligare bostad inreds, innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked som omfattar åtgärden eller delen av denna för varje ytterligare bostad är 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

En byggsanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet (11 kap. 53 § första stycket PBL). Avgiften behöver dock inte tas ut om det, såvitt nu är av intresse, är oskäligt med hänsyn till 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 (11 kap. 53 § andra stycket 2 och 3 PBL).

En byggsanktionsavgift får i ett enskilt fall sättas ned om avgiften inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts. Avgiften får sättas ned till hälften eller en fjärdedel. Vid prövningen ska det särskilt beaktas om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet eller om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art (11 kap. 53 a § PBL).

Mark- och miljödomstolens bedömning

Enligt rättspraxis utgör påförande av byggsanktionsavgift ett straff i Europakonventionens mening. Av detta följer att vissa straffrättsliga principer ska

tillämpas, bland annat i fråga om krav på precisering av överträdelsen, rättskraftens omfattning och beträffande bevisbörda och beviskrav (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2021:20 och MÖD 2020:31).

Den första frågan som mark- och miljödomstolen har att ta ställning till i målet är om det, med hänsyn till byggsanktionsavgiftens straffrättsliga karaktär, tillräckligt tydligt framgår av nämndens beslut vilken åtgärd som har grundat beslutet om byggsanktionsavgift, det vill säga vad som utgör överträdelsen. Mark- och miljödomstolen gör i denna del följande bedömning.

I nämndens beslut om byggsanktionsavgift anges att en byggsanktionsavgift tas ut av bolaget ”för att på fastigheten X ha påbörjat åtgärder innan startbesked utfärdats”. I beslutet hänvisas vidare till att åtgärden är lovpliktig enligt 9 kap. 2 § PBL, att lov- eller anmälningspliktiga åtgärder enligt 10 kap. 3 § PBL inte får påbörjas innan startbesked är utfärdat, att byggsanktionsavgift tas ut med stöd av 11 kap. 51–53 §§ PBL och att avgiften beräknas med stöd av 9 kap. 8 § PBF. Någon närmare precisering av överträdelsen anges inte i själva beslutet. Av den sanktionsberäkning som tillhör beslutet, och som får anses utgöra en del av beslutet, framgår emellertid att åtgärden som ligger till grund för beräkningen av byggsanktionsavgiften består i att utan bygglov och startbesked ändrat användning (väsentligt annat ändamål) av byggnaden. Det framgår vidare att sanktionsavgiften har beräknats med stöd 9 kap. 8 § 4 plan- och byggförordningen och att en area om 670 kvm ligger till grund för beräkning av avgiften.

Av tjänsteskrivelsen, som i likhet med sanktionsberäkningen får anses utgöra en del av nämndens beslut, framgår vidare att överträdelsen som utgör grund för uttag av byggsanktionsavgiften består i att bolaget har inrett 8 lägenheter i industribyggnaden i stället för 6 lägenheter, vilket bygglov beviljat den 4 juni 2019 (MBN § 81) tillät. I tjänsteskrivelsen anges bland annat följande under rubriken ”Ärende”:

Ärendet avser ändrad användning för industribyggnad på fastigheten X.

2019-06-04 beviljades lov för ändrad användning från industri till

bostadshus med 6 lägenheter (MBN § 81).

2021-10-27 upptäcktes att det var inrett 8 st lägenheter istället för 6 st som lovet tillät.

2021-11-17 ansökte fastighetsägaren om ett nytt lov för ändring från industribyggnad till bostadshus med 8 st lägenheter.

2022-01-18 kom det in en anmälan till miljö- och byggnämnden om olovlig byggåtgärd på X och en utredning inleddes.

Vid en sammantagen bedömning av ovanstående bedömer mark- och miljödomstolen att nämndens beslut får anses vara tillräckligt tydligt för att uppfylla de krav som ställs på hur ett beslut som rör en byggsanktionsavgift ska vara utformat. Skäl för att upphäva nämndens beslut på grund av formella brister saknas därmed. (Jfr MÖD:s dom den 17 juni 2019 i mål nr P 9300-18.)

Mark- och miljödomstolen övergår härefter till att pröva om nämnden har haft fog för att besluta om den aktuella byggsanktionsavgiften.

Nämnden har utgått från att den åtgärd som vidtagits har inneburit en ändring av en byggnad som medfört att byggnaden inretts för ett väsentligen annat ändamål. Av handlingarna i målet framgår att bolaget den 4 juni 2019 (MBN § 81) beviljats bygglov för ändrad användning av industribyggnad till flerbostadshus med 6 lägenheter samt att startbesked härför utfärdades den 3 december 2019, § 2019-579. Inredande av ytterligare två bostäder, genom att en bostadslägenhet per våningsplan omvandlats till två mindre lägenheter, utgör enligt mark- och miljödomstolens bedömning inte en sådan väsentlig avvikelse från givet bygglov som kan likställas med den situationen att bolaget skulle ha ändrat användningen av industribyggnaden utan att ha sökt lov (jfr Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 8 november 2017 i mål nr P 5574-16). Med hänsyn till byggsanktionsavgiftens straffliknande karaktär bör bestämmelserna i plan- och byggförordningen inte tolkas extensivt (jfr Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 28 februari 2013 i mål nr P 8564-12).

Den överträdelse som nämnden, enligt vad som framgår av nämndens beslut och som redovisats ovan, har lagt till grund för sitt beslut om byggsanktionsavgift, dvs inredande av ytterligare två bostäder, utgör emellertid en bygglovspliktig åtgärd enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 b § PBL. Mark- och miljödomstolen bedömer mot denna bakgrund att nämnden har haft fog för att ta ut en byggsanktionsavgift för överträdelsen att påbörja en sådan ändring av byggnaden utan bygglov och startbesked. Nämnden har i yttrande till länsstyrelsen anfört att även källarplanets planlösning har påverkats. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning är det endast våningsplan 1 och 2 som berörs av den aktuella överträdelsen att inreda ytterligare två bostäder. Källarplanet berörs inte av denna åtgärd, eftersom ändringen i planlösningen där enligt domstolens bedömning inte innebär någon avsevärd påverkan på källarplanets planlösning (jfr 6 kap. 5 § 3 PBF).

Byggsanktionsavgift för att ha inrett ytterligare två bostäder ska beräknas enligt 9 kap. 9 § punkt 1 PBF. Mark- och miljödomstolen beräknar att sanktionsarean som berörs av ändringen från sex till åtta lägenheter är 107,4 kvadratmeter (61,2 kvm + 61,2 kvm – 15 kvm). Byggsanktionsavgiften ska mot bakgrund av ovanstående bestämmas till 38 012 kronor $((2 \cdot 0,125 \cdot 48\,300) + (0,005 \cdot 48\,300 \cdot 107,4))$.

Mark- och miljödomstolen bedömer att de omständigheter som bolaget har anfört inte innebär att det är oskäligt att ta ut sanktionsavgiften eller utgör skäl för att sätta ned avgiften.

Det ovan angivna innebär sammanfattningsvis att underinstansernas beslut ska ändras på så sätt att den byggsanktionsavgift som bolaget ska betala ska bestämmas till 38 012 kronor.

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

Överklagande senast den 29 december 2023.

Bodil Svensson

Hans Ringstedt

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bodil Svensson, ordförande, och f.d. tekniska rådet Hans Ringstedt. Föredragande har varit beredningsjuristen Pernilla Bergh.