



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060302

DOM
2025-01-22
Stockholm

Mål nr
P 13961-23

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-10-16 i mål nr P 6997-22, se bilaga A

PARTER

Klagande

Byggnadsnämnden i Tyresö kommun
135 81 Tyresö

Ombud: Advokat C.A.
Advokaterna Gustafsson, Arnbom & Hedberg KB
Svartmangatan 16
111 29 Stockholm

Motpart

AREF Järnet 7 AB (tidigare Wallenstam Järnet 7 AB), 556973-3420
Sveavägen 9
111 57 Stockholm

Ombud: Advokat D.E.
DE Advokatbyrå AB
Kungsportsavenyen 21
411 36 Göteborg

SAKEN

Byggsanktionsavgifter för åtgärder på fastigheterna X och Y i Tyresö kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 2143683

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

BAKGRUND

Den 19 april 2017 beviljade Byggnadsnämnden i Tyresö kommun AREF Järnet 7 AB bygglov för nybyggnad av flerbostadshus (275 lägenheter) på fastigheterna X och Y. Startbesked för att påbörja markarbeten gavs den 4 maj 2017 och för nybyggnad av flerbostadshus den 11 december 2017.

Den 5 december 2019 beviljade nämnden på ansökan av bolaget bygglov i efterhand för tillbyggnad samt utvändig ändring av flerbostadshus och komplementbyggnader. Samtidigt gavs startbesked i efterhand för åtgärderna.

I december 2019 inleddes ett tillsynsärende om olovligt byggande som resulterade i att nämnden den 23 februari 2021 beslutade att påföra bolaget byggsanktionsavgifter för att utan startbesked ha utfört en lovpliktig tillbyggnad och utvändig ändring av flerbostadshus samt en anmälningspliktig ändring av planlösningen. Efter överklagande från bolaget upphävde Länsstyrelsen i Stockholms län nämndens beslut. Efter att mark- och miljödomstolen avslag nämndens överklagande av länsstyrelsens beslut har nu nämnden överklagat mark- och miljödomstolens dom till Mark- och miljööverdomstolen.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa nämndens beslut.

Bolaget har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras. För det fall Mark- och miljööverdomstolen finner att nämnden haft skäl för att besluta om byggsanktionsavgifter har bolaget yrkat att Mark- och miljööverdomstolen i vart fall sätter ned byggsanktionsavgifterna till lägsta möjliga belopp.

Nämnden har motsatt sig att byggsanktionsavgifterna sätts ned.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har till stöd för sin talan anfört bland annat följande.

Plan- och bygglagen (2010:900) ger inte någon möjlighet att ändra ett tidigare meddelat beslut om bygglov. Små avvikelser kan ske inom ramen för ett befintligt bygglov men i övrigt måste den som vill ändra något i lovet söka ett helt nytt bygglov. Frågan i målet är om de åtgärder som bolaget vidtagit har avvikit från bygglovet på ett sådant sätt som krävs för att byggsanktionsavgift ska kunna tas ut.

Nämnden har beviljat bygglov i efterhand för tillbyggnad och utvändig ändring av de i målet aktuella flerbostadshusen. I bygglovsbeslutet anges de åtgärder som bolaget vidtagit utan bygglov eller startbesked. Mark- och miljödomstolen har bedömt att byggnadernas volymmässiga omgivningspåverkan varit liten och tagit detta som en intäkt för att det ursprungliga startbeskedet omfattade även de senare åtgärderna. Enligt nämnden medför dock de ändringar som bolaget utfört att bygglovet frångåtts på ett väsentligt sätt. Det rör sig om ett större antal avvikelser från bygglovet, där bolaget har gjort omfattande ändringar gällande fasaden och planlösningar. Av central vikt är det har behövt göras en ny bedömning av tillgängligheten. Ändringarna har således påverkat de tekniska egenskapskraven vilket visar att det inte rör sig om en obetydlig överträdelse. Därtill har ändringarna inneburit att gestaltningen av flerbostadshusen ändras. Byggnaderna har därigenom fått en annan omgivningspåverkan än vad som bedömdes vid det första lovet.

Att lovpliktiga åtgärder har vidtagits under pågående byggnation hindrar inte nämnden från att ta ut en sanktionsavgift. En annan ordning skulle innebära att byggherrar under pågående byggnation kan göra vilka avvikelser de vill utan att träffas av någon sanktion. Det skulle även innebära att nämnden skulle vara förhindrad att besluta om sanktion för tillbyggnader och ändringar på olovliga byggnader där preskription inträtt. Det är tillräckligt att de lovpliktiga åtgärderna faktiskt har utförts för att sanktionsavgift ska kunna beslutas.

Bolaget har frångått det ursprungligen beviljade bygglov för flerbostadshus. Nämnden har därefter beviljat bygglov i efterhand för enbart de delar där bolaget avvikit från det tidigare lovet. Det ursprungliga bygglov är således alltjämt gällande. De åtgärder för vilka bygglov har getts i efterhand har aldrig omfattats av något tidigare bygglov eller startbesked. Enligt praxis krävs ett nytt bygglov för hela byggnaden. I det nuvarande fall har nytt bygglov enbart behövts för de lovpliktiga ändringar som byggherren har vidtagit. Den praxis som finns på området kan inte anses omfatta den situation som föreligger i aktuellt mål.

Huvudregeln för uttagande av byggsanktionsavgift ska tillämpas, dvs. det krävs varken uppsåt eller oaktsamhet. De lovpliktiga åtgärder för vilka byggsanktionsavgifter beslutats aldrig har varit föremål för något startbesked. Det handlar således inte om att bolaget har frångått ett bygglov. Om Mark- och miljööverdomstolen inte delar nämndens uppfattning ska åtgärderna bedömas vara så omfattande att sanktionsavgift ska utgå i enlighet med tidigare praxis om väsentlig ändring i förhållande till ursprungligt bygglov. Bedömningen ska då göras utifrån samtliga överträdelsers samverkande effekt.

Nämnden har i Mark- och miljööverdomstolen gett in ritningarna tillhörande det ursprungliga bygglovsbeslutet för de i målet aktuella flerbostadshusen samt det senare beslut där bolaget beviljas bygglov i efterhand för tillbyggnad och utvändig ändring av flerbostadshusen. Till det senare bygglovsbeslutet bifogas även ritningar och bygglovshandlingar i övrigt.

Bolaget har till stöd för sin inställning hänvisat till vad som tidigare anförts i underinstanserna och därutöver anfört bland annat följande.

Nämndens beslut om påförande av byggsanktionsavgift avser otillåtna åtgärder på befintliga byggnader, vilket inte överensstämmer med de verkliga förhållandena. Bolaget har inte utan startbesked påbörjat en lovpliktig tillbyggnad eller utvändig ändring av befintlig byggnad. Inte heller har bolaget utan startbesked påbörjat en anmälningspliktig ändring av planlösning i befintlig byggnad. Därmed saknas rättsligt stöd för att fastställa nämndens beslut.

De bestämmelser som ligger till grund för nämndens uttag av byggsanktionsavgift förutsätter att det finns en befintlig byggnad som i strid med gällande regler byggs till eller ändras. De faktiska förhållandena överensstämmer därmed inte med de bestämmelser i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, som nämnden har lagt till grund för sitt beslut. Det är däremot utrett att det har skett vissa avvikelser från det ursprungligen meddelade bygglovets när byggnaderna uppfördes, vilket inte täcks av rekvisiten för uttag av byggsanktionsavgift enligt de bestämmelserna i PBF som nämnden åberopat. Överklagandet ska avslås redan på denna grund.

Startbesked förelåg när åtgärderna påbörjades, men för ett delvis annat utförande. Avvikelseerna är emellertid inte så väsentliga att de kan ses som åtgärder som har vidtagits helt utan startbesked. Omfattningen och placeringen av fönster och dörrar har påverkats, liksom balkongernas utförande och cykelförrådets fasad. Det rör sig dock inte om en helt ny gestaltning. Omfattningen av åtgärderna kan inte bedömas utifrån att det lämnats in ett nytt tillgänglighetsutlåtande och att en kontrollplan fastställts för de nya åtgärderna.

Bolaget har i Mark- och miljööverdomstolen gett in reviderade bygglovshandlingar i form av ritningar som bolaget gav in till nämnden den 5 februari 2018.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om nämndens beslut kan ligga till grund för att ta ut byggsanktionsavgifter från bolaget.

I målet har bolaget fått bygglov och startbesked för nybyggnad av flerbostadshus. Bolaget har påbörjat byggnadsarbetena men har under byggprocessen – dvs. efter meddelat startbesked men innan meddelat slutbesked – avvikit från meddelat bygglov och startbesked. Efter ansökan från bolaget har nämnden beviljat bygglov i efterhand och gett startbesked för de avvikande åtgärder som vidtagits. Nämnden har därefter

beslutat om att ta ut byggsanktionsavgift. I nämndens beslut anges att byggsanktionsavgifterna påförts på grund av att bolaget utan startbesked har utfört lov- och anmälningspliktiga åtgärder.

I likhet med mark- och miljödomstolen anser Mark- och miljööverdomstolen att nämndens beslut ger intryck av att byggsanktionsavgifterna avser åtgärder som utförts på befintliga byggnader, trots att de rätteligen avser åtgärder som utförts under pågående byggnadsarbete och uppförande av flerbostadshusen.

Mark- och miljödomstolen har bedömt att det saknas rättsliga förutsättningar för att ta ut en byggsanktionsavgift med den motivering som nämnden anfört i sitt beslut, nämligen att en avvikelse från beviljat bygglov och startbesked under pågående byggprocess i sig utgör en bygglovspliktig eller anmälningspliktig åtgärd. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i denna bedömning.

Som mark- och miljödomstolen konstaterat följer det av praxis att det avgörande för om byggsanktionsavgift i denna situation kan tas ut i stället är om den utförda åtgärden i sin helhet avviker i förhållande till det först beviljade bygglovet, med tillhörande startbesked, i så väsentlig grad att situationen kan likställas med att åtgärden har påbörjats helt utan bygglov och startbesked (se NJA 1986 s. 1113 och RÅ 1986 ref. 32 samt Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 28 februari 2012 i mål nr P 8564-12 och den 8 november 2017 i mål nr P 5574-16).

Någon sådan prövning – om avvikelserna från det först meddelade bygglovet utgör en sådan väsentlig ändring som är att likställa med att påbörja åtgärden, nybyggande av flerbostadshus, helt utan bygglov och startbesked – har emellertid inte nämnden gjort. Nämnden har i sitt beslut i stället prövat om avvikelserna i sig och fristående utgör bygglovs- och anmälningspliktiga åtgärder samt om det funnits startbesked för dessa. Även sättet på vilket nämnden har beräknat byggsanktionsavgifterna enligt 9 kap. 7, 10 och 11 §§ i stället för enligt 9 kap. 6 § PBF ger uttryck för detta. Nämnden har följaktligen inte prövat avvikelserna i förhållande till det ursprungliga bygglovet och startbeskedet på det sätt som krävs för att det ska kunna bli aktuellt med byggsanktionsavgift.

Mot bakgrund av byggsanktionsavgiftens straffrättsliga karaktär kan Mark- och miljööverdomstolen i sin prövning av om en överträdelse har skett inte gå utöver den prövning nämnden gjorde i sitt beslut. Domstolen är därmed förhindrad att pröva om avvikelserna är väsentliga i förhållande till det ursprungliga bygglovets och startbeskedet. Att nämnden senare i processen fört fram att avvikelserna, utöver att vara bygg- och anmälningspliktiga, även ska anses utgöra väsentliga förändringar i förhållande till det ursprungliga bygglovets föranleder inte någon annan bedömning i fråga om nämndens beslut kan ligga till grund för att ta ut byggsanktionsavgift. Nämndens överklagande ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Liselotte Rågmark, tekniska rådet Ewa Andrén Holst, hovrättsrådet Frida Göranson och tf. hovrättsassessorn Anna Lundgren, referent.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Henrik Jansson.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-10-16
meddelad i
Nacka

Mål nr P 6997-22

PARTER

Klagande

Byggnadsnämnden i Tyresö kommun
135 81 Tyresö

Ombud: Advokat C.A.
Advokaterna Gustafsson, Arnbom & Hedberg KB
Drakens gränd 1
111 30 Stockholm

Motpart

AREF Järnet 7 AB (tidigare Wallenstam Järnet 7 AB)
Sveavägen 9
111 57 Stockholm

Ombud: Advokaterna M.B. och D.E.
DE Advokatbyrå AB
Kungsportsavenyen 21
411 36 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länstyrelsen i Stockholms läns beslut den 19 september 2022 i ärende nr 403-17025-2021, se bilaga 1

SAKEN

Byggsanktionsavgifter på fastigheterna X och Y i Tyresö kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Byggnadsnämnden i Tyresö kommun (nämnden) har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva det överklagade beslutet och fastställa nämndens beslut den 23 februari 2021, § 9 i ärende dnr BNS-2019-722. Till stöd för sin talan har nämnden anfört bland annat följande.

Inledning

Nämnden beslutade den 19 april 2017 att bevilja bygglov för nybyggnad av flerbostadshus (275 lägenheter) på fastigheten Z i Tyresö kommun. Startbesked gavs den 4 maj 2017 för att påbörja markarbetena och den 11 december 2017 för att påbörja den resterande byggnation.

Den 5 december 2019 beviljade nämnden ytterligare bygglov på fastigheten i och med att byggherren, dvs. bolaget, inkommit med nya bygglovsansökningar för bygglovspliktiga åtgärder som redan hade utförts. Bygglov beviljades således i efterhand nämnda datum. Av vad som framgår av länsstyrelsens beslut har byggherren invänt mot att det har skett någon överträdelse. Vidare har uppgetts att anmälan har gjorts i god tid före utförandet. Det är dock nämndens uppfattning att byggherren har utfört åtgärderna först och sedan skickat in bygglov i efterhand. Med hänsyn till att bygglov har sökts av byggherren och sedermera även beviljats i efterhand av nämnden är byggherrens inställning svår att förstå. Nämnden förutsätter därför att det mellan parterna är ostridigt dels att byggherren påbörjat och slutfört de åtgärder som framgår av bygglovsbeslutet den 5 december 2019 utan startbesked, dels att beloppen som framgår av nämndens beslut är riktiga.

Kritik av länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen har upphävt nämndens beslut med motiveringen att de vidtagna åtgärderna inte kan anses vara så väsentliga eller av en sådan omfattning att de är likställa med situationen att åtgärderna skulle ha vidtagits helt utan startbesked. Länsstyrelsen hänvisar här till Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 28 februari 2012 i mål nr P 8564-12 och den 8 november 2017 i mål nr P 5574-16. I det förstnämnda avgörandet avvek byggnaden från meddelat bygglov genom att den hade uppförts 3,5 meter för långt mot väster och 0,2 meter för långt mot norr. Mark-

och miljööverdomstolen bedömde att avvikelserna från bygglovet inte var så väsentliga att den ska likställas med den situationen att byggherren skulle ha uppfört byggnaden utan att ha sökt lov. Byggsanktionsavgift skulle därför inte tas ut. I det sistnämnda avgörandet ansåg Mark- och miljööverdomstolen att det var frågan om åtgärden innebar en så väsentlig ändring att det är att likställa med att påbörja byggandet utan bygglov och startbesked. Detta eftersom åtgärden innebär att man frångått bygglovet genom att lägga till ytterligare en våning som ökar byggnadens volym med femtio procent som också innebär att det krävs ny dokumentation i frågor om bärighet och brandskydd.

Lovpliktiga åtgärder som omfattas av det bygglov som givits i efterhand

Av de bygglov som i förevarande fall har beviljats i efterhand framgår de avvikelser som har gjorts från det ursprungliga bygglovet. Av delegationsbeslutet framgår vilka lovpliktiga åtgärder som byggherren vidtagit utan att startbesked beviljats. Nämnden hänvisar till bygglovsbeslutet för en fullständig redovisning av ändringar i förhållande till det beviljade lovet, men vill dock framhålla att det rör sig om omfattande ändringar med bl.a. tillbyggnad om ca 33 kvadratmeter, tillbyggnad av loftgångar mellan lamellhusen och punkthusen benämnda A–F och omfattande ändringar av planlösningen, fasadändringar på samtliga komplementbyggnader som är uppförda i anslutning till flerbostadshuset. Det nya utförandet innebär även att ventilationsanläggningarna på cykelförrådets tak ändras. Även markplaneringen mellan husen ändrades utifrån det ursprungliga lovet. Nämnden har behövt göra flertalet nya bedömningar rörande lämpligheten av de nya åtgärderna utifrån 2 kap. 6 och 9 §§ PBL utifrån nya fasad och sektionssritningar, planritning, plan-, fasad-, och sektionssritning, markplaneringsritning, utlåtande tillgänglighet, konstruktionsritning och teknisk beskrivning med kulör och materialval. Ärendet har även remitterats till planenheten för bedömning av ansökan utifrån gällande kvalitetsprogram.

Nya handlingar har ingetts av byggherren till följd av ändringarna

I de fall i praxis där byggsanktionsavgift inte har utgått har inte några nya handlingar behövt inges, utan den enda åtgärd som byggnadsnämnden vidtagit har

varit att bevilja ett nytt bygglov utifrån den nya placeringen (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 28 februari 2012 (mål nr P 8564-12)).

Av det bygglovsbeslutet i efterhand framgår även att handlingarna som ligger till grund för detta är omfattande (se under rubriken ”Handlingar som tillhör beslutet”). I likhet med Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål nr P 5574-16, har bl.a. ny dokumentation i form av ett tillgänglighetsutlåtande från certifierad sakkunnig ingetts av byggherren för att visa att det nya utförandet uppfyller kraven i PBL. Den tidigare ingivna gestaltningsbilagan till det ursprungliga bygglovet (daterad 2016-12-09 har även ersatts av handlingar benämnda ”A1 – Utvändig kulör- och materialbeskrivning” och ”A.2 – Utvändig kulör- och materialbeskrivning med förklarande fasadillustrationer”, vari omfattande förändringar utifrån det ursprungliga bygglovet framgår. I förhållande till det tidigare givna bygglovet rör det sig i detta fall om ett annat utförande där bl.a. tillbyggnad skett och en helt annan gestaltning än vad som det ursprungliga lovet medgav. Det rör sig således om väsentliga ändringar från det ursprungliga lovet. Det går inte att jämföra med förhållandena i P 8564-12, där byggnaden hade uppförts på fel plats ett fåtal meter, utan åtgärder som i sig varit bygglovspliktiga och varit självständiga i förhållande till det bygglov som ursprungligen beviljats. Detta är något som byggherren skulle ha sökt bygglov för innan de bygglovspliktiga åtgärderna vidtogs. I och med att detta har underlåtit ska en byggsanktionsavgift utgå med det av nämnden beslutade beloppet.

Nämndens startbesked

Nämnden har beslutat om två startbesked till följd av bygglovet som beslutades den 19 april 2017. Den 4 maj 2017 beviljades startbesked för att påbörja markarbetena och den 11 december 2017 beviljades startbesked för resterande del. Av besluten framgår att den kontrollansvarige skulle redogöra för överensstämmandet av befintligt lov och att, om det var befogat, skulle anmärkningar göras. Vidare framgår att tillgänglighetsutlåtande skulle inges. Av bygglovsbeslutet år 2019 framgår att kontrollplanen från beslutet den 11 december 2017 fastställdes även för de nya åtgärderna. De åtgärder som omfattas av bygglovet i efterhand var således så betydande att det krävdes omfattande kontroller av åtgärderna. Om de lovpliktiga

åtgärderna var marginella hade endast kontrollplanen omfattat dessa, till exempel kontroll av läget om en byggnad flyttats några meter i förhållande till det beviljade bygglov. Även denna omständighet talar enligt nämnden för att det rör sig om omfattande åtgärder, varför byggsanktionsavgift ska utgå.

AREF Järnet 7 AB (bolaget) har i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen ska avslå nämndens överklagande. I andra hand har bolaget yrkat att mark- och miljödomstolen ska besluta om nedsättning av avgiften till hälften med stöd av 11 kap. 53 a § plan- och bygglagen. Med hänvisning till att länsstyrelsen inte har prövat Wallenstams andrahandsyrkande har Wallenstam i tredje hand yrkat att mark- och miljödomstolen ska visa ärendet åter till länsstyrelsen för prövning av andrahandsyrkandet. Till stöd för sin talan har bolaget bland annat anfört följande.

Bakgrund

Bolaget har utvecklat sin talan i inlägga till länsstyrelsen med tillhörande bilagor. Bolaget vidhåller vad som anförts i skrifter till länsstyrelsen i den mån inte annat uttryckligen anges i denna inlägga.

Länsstyrelsen har i beslut den 19 september 2022 upphävt nämndens beslut att påföra bolaget byggsanktionsavgift. Länsstyrelsen har i sin beslutsmotivering tagit fasta på sanktionsavgiftens straffrättsliga karaktär och att det inte finns tillräckligt starkt stöd för att i en situation som den aktuella tolka in att förutsättningar föreligger för uttag av byggsanktionsavgift. Startbesked har förelegat när åtgärderna påbörjades men för ett delvis annorlunda utförande. Länsstyrelsen har bedömt att avvikelserna inte är så väsentliga att de kan likställas med en situation där åtgärderna har vidtagits helt utan startbesked.

Vidareutveckling

Nämnden har i sitt överklagande lämnat en kortfattad redogörelse över de beslut som nämnden har fattat i det aktuella ärendet. Bolaget har i den ovannämnda inläggen till länsstyrelsen i detalj redogjort för relevanta omständigheter i anslutning till lovhanteringen i projektet. Av redogörelsen framgår bland annat att samtliga de

justeringar som nämnden senare bedömde som sanktionsgrundande hade redovisats i en kompletterande bygglovsansökan i god tid före arbetenas påbörjande.

Bolaget har inte utfört byggåtgärder i projektet utan startbesked. Det är däremot ostridigt att ett kompletterande startbesked inte hade meddelats av nämnden innan de arbeten som delvis avvek från det ursprungliga bygglovets påbörjades. Skälen till detta är redovisade i den ovannämnda inlagan.

Det är även korrekt att bolaget inte har ifrågasatt nämndens beräkning av sanktionsavgiften i sig.

Beträffande de rättsfall som länsstyrelsen hänvisar till i sin beslutsmotivering gör bolaget tolkningen att Mark- och miljööverdomstolen i mål nr P 8564-12 har fastlagt en princip som innebär att det förhållandet att en avvikelse från meddelat bygglov medför att nytt bygglov måste sökas i efterhand inte per automatik innebär att det finns förutsättningar att ta ut byggsanktionsavgift. Det krävs att avvikelsen är väsentlig för att den ska likställas med en situation där åtgärderna har utförts utan lov. Med hänsyn till byggsanktionsavgiftens straffrättsliga karaktär får bestämmelserna inte tolkas extensivt.

I det senare rättsfallet, mål nr P 5574-16, har Mark- och miljödomstolen prövat när en avvikelse är så väsentlig att den tidigare etablerade principen ska brytas. Mark- och miljödomstolen bedömde att en ökning med 50 procent av byggnadens volym jämfört med vad som medgavs i det ursprungliga bygglovets var så väsentlig att det fanns sakliga skäl för beslut om byggsanktionsavgift.

Justeringarna i det aktuella projektet var inte tillnärmelsevis lika omfattande som i mål P 5574-16. nämnden förefaller överhuvudtaget inte ha gjort någon värdering av justeringarnas väsentlighet ställt i relation till omfattningen av det ursprungliga bygglovets. Länsstyrelsens har således gjort en korrekt bedömning.

Nämnden har i överklagandet hävdade att det förhållandet att bolaget har gett in reviderade handlingar innebär att ändringen är väsentlig. Synpunkten saknar stöd i

gällande rätt och det framstår därtill som orimligt att bolagets noggranna redovisning av de faktiska förhållandena ska läggas bolaget till last.

Nämnden har även felaktigt hävdad att hänvisningen till kontrollplan i startbeskedet ger stöd för att det förekommit väsentliga ändringar. Det faktum att det inte krävdes någon ny kontrollplan utan att den tidigare skulle fortsatt gälla visar om något att justeringarna inte var väsentliga.

DOMSKÄL

Nämnden har beslutat om byggsanktionsavgift för att bolaget, utan startbesked, har påbörjat en ”lovpliktig utvändig ändring”, ”lovpliktig tillbyggnad” samt en ”anmälningspliktig ändring av planlösning”. Nämndens beslut kan ge intrycket att byggsanktionsavgiften avser ändringar som utförts på befintliga byggnader, vilket inte är fallet. Beslutet avser i stället avvikelser från beviljat bygglov, med tillhörande startbesked, som skett under uppförandet av nya byggnader.

Det ska i detta sammanhang framhållas att plan- och bygglagen inte innehåller någon möjlighet för byggnadsnämnden att godkänna ändringar av ett tidigare meddelat beslut om bygglov. Den som vill avvika från ett beviljat bygglov – utöver mindre justeringar som kan ske inom ramen för befintligt bygglov – måste därför söka ett helt nytt bygglov (se bland annat MÖD 2020:51 samt Mark- och miljööverdomstolens domar den 26 mars 2018 i mål nr P 6928-17, den 7 oktober 2020 i mål nr P 6273-20 och den 10 maj 2023, P 9006-22). Det torde alltså inte vara möjligt att besluta om ett bygglov som enbart avser en avvikelse från beviljat bygglov under pågående byggprocess, och inte heller att hantera en avvikelse inom ramen för en anmälan.

I konsekvens härmed saknas det enligt mark- och miljödomstolen även rättsliga förutsättningar för att ta ut en byggsanktionsavgift med den motivering som nämnden anfört i sitt beslut, nämligen att en avvikelse under en byggprocess från beviljat bygglov och startbesked i sig skulle utgöra en bygglovspliktig eller anmälningspliktig åtgärd

Avgörande för om byggsanktionsavgift ska kunna tas ut är i stället om den utförda åtgärden som helhet – i detta fall byggnaderna – avviker i förhållande till det först beviljade bygglov, med tillhörande startbesked, i så väsentlig grad att situationen kan likställas med att byggande har påbörjats helt utan bygglov och startbesked (se Mark- och miljööverdomstolens avgöranden 28 februari 2012 i mål nr P 8564-12 och den 8 november 2017 i mål nr P 5574-16).

De avvikelser som ligger till grund för beslutet om byggsanktionsavgift i förevarande fall består av mindre volymjusteringar, fasadändringar (bl.a. dörrar och fönster) samt invändigt förändrad planlösning. De aktuella byggnadernas läge, höjd, volym samt byggnads- och bruttoarea är dock väsentligen oförändrade i förhållande till vad som anges i det ursprungligen beviljade bygglov och meddelat startbesked. Byggnadernas volymmässiga omgivningspåverkan ändras alltså inte annat än marginellt.

Vid en sammantagen bedömning finner domstolen att de avvikelser som skett inte är av sådant väsentligt slag att byggnaderna faller utanför vad som omfattas av det startbesked som förelåg när byggnationen påbörjades. Situationen kan alltså inte likställas med att byggande påbörjats utan bygglov och startbesked. Nämnden saknade därför fog för sitt beslut om att ta ut byggsanktionsavgift. Den omständigheten att byggnaderna har utförts på ett sådant sätt att ett nytt bygglov kan ha varit behövt, utgör inte skäl att göra någon annan bedömning vad gäller förutsättningarna för att ta ut byggsanktionsavgift. Det var därmed korrekt av länsstyrelsen att upphäva nämndens beslut. Överklagandet av länsstyrelsens beslut ska därför avslås.

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

Överklagande senast den 6 november 2023

Björn Räftegård

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Björn Räftegård och tekniska rådet Ylva Kvist Trelje.