



2020-11-24

Dnr: SBN 2019-000944

Referens
Katarina BalogMottagare
Betongprocess Sverige ABDalvägen 131
147 33 TUMBA

Fastighet: VÅRSTA 1:213 (DALVÄGEN 131)
Ärende: Tillsynsärende kontorsbyggnad bygglov och startbesked saknas

Ny prövning och fråga om inhibition för sanktionsavgift

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar att inhibition inte ska medges.

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar att ärendet avseende sanktionsavgifter inte tas upp för ny prövning vilket innebär att beslut daterad 2020-03-17 protokoll SBN § 78 gäller.

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar att protokollet ska direkt justeras.

Bakgrund

Kort kronologisk sammanfattning

2019-12-10 har samhällsbyggnadsnämnden beslutat att utdöma sanktionsavgift om 776 550 kronor för att sökanden uppfört kontorsbyggnad utan bygglov och startbesked, protokoll § 410.

2019-12-30 Överklagan från Aron Nilsson Betongprocess inkom
2020-02-03 Beslut från Länsstyrelsen (LS) - Upphäver nämndens beslut
2020-02-04 Samhällsbyggnadsnämnden överklagade LS beslut
2020-02-10 Tjänsteskrivelse/Överklagan av LS beslut
2020-03-17 Protokoll från SBN § 78

Sökanden har överklagat beslutet och även begärt inhibition

2020-03-19 Digitalkvittens, överklagan till MD från sökanden
2020-04-07 Mark- och miljödomstolen, P798-20 avslår yrkande om inhibition
2020-04-07 Mark- och miljödomstolen P798-20 avslår överklagande nämndens beslut står fast **SLUTLIG AVGÖRANDE**
2020-05-04 MÖD Beslut Mål nr P 5073-20 går ej att ta upp ärendet för prövning på grund av att det har slutlig avgjorts av MMD
2020-07-08 Svea hovrätt MEDGER EJ PRÖVNINGSSTILLSTÅND
2020-11-12 Yrkande om ny prövning har inkommit till förvaltningen

Skäl till beslut

Verksamhetsutövaren Betongprocess, har med hänvisning till förvaltningslagen¹, begärt att hans ärende ska prövas på nytt. Betongprocess, har yrkat om inhibition av verkställighet av sanktionsavgiften och har anfört i huvudsak följande: Om kommunen driver in summan så riskerar bolaget att hamna på obestånd varför inte någon byggsanktionsavgift ska tas ut. Det är oproportionerligt och oskäligt hög avgift och därför yrkar sökanden att i andra hand sänka avgiften till en fjärdedel.

Inhibition

För att kunna pröva frågan om inhibition måste förvaltningen göra en preliminär bedömning av sakfrågorna i ärendet. För att inhibition ska vara motiverat krävs i regel en tämligen hög grad av sannolikhet för att begäran av nyprövning ska bifallas.

Som sökanden har angivit att han kan hamna i obestånd är ingen omständighet som gör att sanktionsavgiften inte ska dömas ut. Utebliven utdömande skulle strida mot likabehandlingsprincipen om en enskild slipper sanktionsavgift för en omständighet men någon annan måste betala. Det kan också uppfattas som otillåtet stöd till enskild. Frågan om inhibition även har avgjorts i mark- och miljödomstolen. MMD avslög begäran om inhibition.

Förvaltningen gör, med beaktande av det som Betongprocess anfört och vad som i övrigt framkommit i begäran, bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl för att meddela inhibition. Verksamhetsutövarens, Betongprocess Sverige AB, yrkande om inhibition ska därför avslås.

1

Förvaltningslag (2017:900) 38 §

En myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om

- 1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och*
- 2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.*

Ytterligare en förutsättning är att ändringen kan göras utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Enligt praxis bör inte byggnadsnämnden ändra beslut där det finns flera parter med motstridiga intressen. Dessa förutsättningar gör att det sällan blir aktuellt att ändra beslut om lov och förhandsbesked. Om det överklagade beslutet inte ska ändras behövs inget särskilt beslut. (jfr prop. 2016/17:180 sid. 237 och sid. 220)

Beslut enligt Svea hovrätt har vunnit lagakraft vilket innebär att sanktionsavgiften ska betalas även om detta beslut överklagas. Betalas inte avgift vid i fakturan angiven förfallodag utgår dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) från förfalldagen tills betalning sker. Avgift för överklagat beslut återbetalas om beslutet upphävs i högre instans.

Ändring av sanktionsavgift

Förvaltningen bedömer att det inte har inkommit några nya omständigheter som tidigare har inte prövats av samhällsbyggnadsnämnden och/eller av högra rättsinstans såsom MMD, MÖD och Svea hovrätt.

Förvaltningen anser att beslutet inte var uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende.

Utebliven utdömande av sanktionsavgift eller sänkning av sanktionsavgift, som verksamhetsutövaren har begärt, skulle strida mot likabehandlingsprincipen vilket skulle innebära en nackdel för många enskilda som måste betala sanktionsavgift som följd av olovligt utförda åtgärder.

Sammanfattningsvis bedömer samhällsbyggnadsnämnden att inhibition inte ska medges och att ärendet avseende sanktionsavgifter inte tas upp för ny prövning vilket innebär att beslut daterad 2020-03-17 protokoll SBN § 78 gäller.

För samhällsbyggnadsnämnden

Annelie Fager
Bygglovchef

Katarina Balog
Bygglovhandläggare

Bilaga

SBN tjänsteskrivelse och protokoll § 410

Överklagan från Aron Nilsson Betongprocess

Beslut från Länsstyrelsen

Tjänsteskrivelse/Överklagan av LS beslut

Protokoll från SBN § 78

Mark- och miljödomstolen, P798-20 avslår yrkande om inhibition

Mark- och miljödomstolen P798-20 avslår överklagande

Mark- och miljööverdomstolen P 5073-20 går ej att ta upp ärendet

Svea hovrätt MEDGER EJ PRÖVNINGSSTILLSTÅND

Yrkande om ny prövning



Handläggare
Katarina Balog

Samhällsbyggnadsnämnden

Fastighet: VÅRSTA 1:213 (DALVÄGEN 131)
Ärende: **Tillsynsärende kontorsbyggnad bygglov och startbesked saknas**
Fastighetsägare: Betongindustri AB
Box 47312, 100 74 Stockholm
Verksamhetsutövare: Betongprocess Sverige AB
organisationsnummer 559166-8321, Dalvägen 131,
147 33 Tumba

FÖRSLAG TILL BESLUT

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar

- att **pkt 1** – att ta ut en byggsanktionsavgift om **776 550** kronor av verksamhetsutövare, Betongprocess Sverige AB organisationsnummer 559166-8321, Dalvägen 131, 147 33 Tumba, för att ha påbörjat **nybyggnad om 700 m²** bruttoarea i form av en tvåvånings kontorsbyggnad innan byggnadsnämnden har meddelat bygglov och startbesked för åtgärden. Se bilaga 2.
- att **pkt 2** – avgiften ska betalas inom två månader efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts fastighetsägaren.
- att **pkt 4** – enligt 11 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL beslutar Samhällsbyggnadsnämnden att efter fastighetsägaren har erlagt byggsanktionsavgiften pkt 1 och pkt 2 lämna anmälan pkt 1 och pkt 2 utan ingripande eller påföljd.

Beslutet fattas med stöd av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, 9 kap 2 §, 10 kap 3 § och 11 kap 5 §, 20, 51, 52, 53, 54, 57, 58, 59 och 61 §§, 16 kap 12 § och plan- och byggförordningen (2010:338), PBF, 9 kap 1 §, 2, 6 §§.

Bakgrund

Samhällsbyggnadsnämnden har år 1989 beviljat permanent bygglov för betongindustri på fastigheten Vårsta 1:213 dnr LOV 89-631-1.

År 2015 har fastighetsägaren sökt rivningslov dnr SBN 2015-718 för att riva två byggnader. Som underlag för rivningslovet har flygfoto inlämnats vilket redovisar att den aktuella byggnaden var ej byggd.



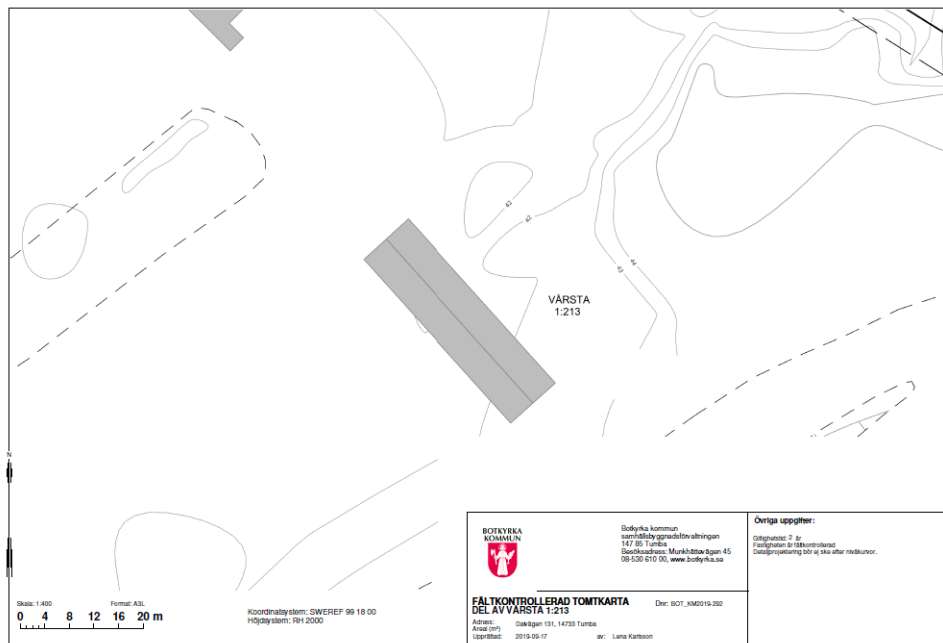
Samhällsbyggnadsförvaltningen har via e-post fått förfrågan från fastighetsägaren avseende bygglovsplikt för uppställning av ”byggmodulbodar” för begränsad tid på utanför detaljplanelagt område. Frågan om bygglovsplikt och utformning av byggnad/container uppkom även i anmälningsärendet dnr SBN 2019-703. Förvaltningen har via svar tydliggjort för fastighetsägaren att åtgärden kräver bygglov eller bygganmälan beroende på hur långt tid modulerna ska vara uppställda och hur de är utförda byggnadsteknisk se bilaga 3. Anmälan inkom till förvaltningen 2019-08-13 avseende ”Anmälan uppställning byggmodulbodar för begränsad tid”. Sökanden har angivit i sin anmälan att:

Beskriv projektet

Bedrivande av den tillfälliga verksamheten förutsätter tillfälliga loklar för klädombyte, kontor, inmundigande av mat mm. Det är flyttbara modulbodar vilka sätts ihop. De aktuella modulbodarna är således undantagna byggtillstånd jml 6 kap 2 § p 5 PLF och inte heller att anses som byggnader enligt 1 kap 4 § PBL, då de ej kommer vara varaktigt placerade. Som det kan utläsas av bifogad tomtkarta så är placeringen av de aktuella bodarna mer än 4,5 meter från tomtgränsen, i enlighet med gällande lagstiftning.

Under handläggning av ansökan framkom det att byggnaden är ett tvåvånings kontorsbyggnad och att den inte kan bedömas som tillfälligt uppställd modulbodar.

Dessa uppgifter bekräftades av den nyligen fältkontrollerad tomtkarta daterad 2019-09-17 och



Fotodokumentation tagen i samband med besök på fastigheten 2019-10-30.



Lantmäteriets flygfoto från år 2017 visar att byggnaden inte var byggd.
Anmälan/bygglov i efterhand handläggs separat i ärende dnr SBN 2019-703.

Planförhållande

Fastigheten ligger i område utan detaljplan eller områdesbestämmelser. Den ligger inom sammanhållen bebyggelse.

Gällande bestämmelser

Enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, 11 kap 5 § ska samhällsbyggnadsnämnden ta upp frågor om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i denna lag eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Avsikten är att ett beslut ska fattas i en anmälan vare sig en överträdelse har skett eller inte.

Enligt 9 kap 2 § PBL krävs det bygglov för att uppföra-, bygga till en byggnad. Enligt 10 kap 3 § PBL får en åtgärd inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked om åtgärden kräver bygglov.

Enligt 11 kap 51 § PBL ska tillsynsmyndigheten ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap 12 § om någon bryter mot en bestämmelse i 8-10 kap PBL.

En byggsanktionsavgifts storlek ska framgå av de föreskrifter som har meddelats och avgiften får uppgå till högst 50 prisbasbelopp, 11 kap 52 § PBL. En byggsanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Enligt 11 kap 53 a § får en byggsanktionsavgift 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 enligt första stycket 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.

Inte heller ska en byggsanktionsavgift tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion eller ingripande enligt detta kapitel har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten, 11 kap 54 §.

En byggsanktionsavgift ska enligt 11 kap 57 § PBL tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare till den fastighet eller det byggnadsverk. Enligt 16 kap 12 § PBL får Regeringen meddela ytterligare föreskrifter om tillsyn och byggsanktionsavgifter enligt 11 kap.

Enligt 9 kap 1 § PBF ska en byggsanktionsavgift tas ut för de överträdelsena och med de belopp som följer av förordningen. Avgiften fastställs med tillämpningen av det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas. Prisbasbeloppet för 2019 är 46 500 kronor.

Enligt 1 kap 4 § PBF avses med sanktionsarea den area som i fråga om lov eller anmälningspliktig åtgärd motsvarar brutto- eller öppenarean eller en kombination av dessa minskad med 15 kvadratmeter.

Enligt 11 kap 61 § PBL ska en byggsanktionsavgift betalas inom två månader efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts den avgiftsskyldige.

Detta gäller dock inte om tillsynsmyndigheten i beslutet har bestämt en senare betalningsdag. Ett beslut om byggsanktionsavgift får efter sista betalningsdag verkställas som en dom som har vunnit laga kraft.

Bedömning

Det krävs bygglov för ny- och tillbyggnad (9 kap 2 §1 st. 1 p. PBL). En bygglovspliktig åtgärd får inte påbörjas förrän samhällsbyggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap 3 § PBL).

Om någon bryter mot en bestämmelse i 8-10 kap plan- och bygglagen ska tillsynsmyndigheten ta ut en byggsanktionsavgift (11 kap 51 § PBL). Då en bygglovspliktig åtgärd har påbörjats innan ett startbesked meddelats ska en byggsanktionsavgift tas ut.

Förvaltningen först måste ta ställning vilka av åtgärderna är verkligen sådana åtgärder som saknar bygglov och därmed även startbesked.

Förvaltningen bedömer att kontorsbyggnaden om 350 m² byggnads och 700 m² bruttoarea saknar bygglov och startbesked.

Förvaltningen bedömer att byggsanktionsavgiften för nybyggnad av kontorshus är proportionellt rätt med åtgärden och ska tillämpas i det aktuella ärendet.

Förvaltningen bedömer att det inte finns anledning att i detta fall sätta ner byggsanktionsavgiften enligt 11 kap. 53 a PBL.

Nedsättning

Avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar vilket innebär att en avgift ska tas ut även för överträdelser som inte sker uppsåtligen eller av oaktsamhet (prop. 2012/13:104 sid 7).

Enligt regeringens mening bör det finnas en möjlighet att sätta ned en byggsanktionsavgift.

Dock får en byggsanktionsavgift i ett enskilt fall sättas ned endast om avgiften inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts (11 kap 53a § PBL).

Regeringen anförde att vid prövning av frågan om nedsättning bör det särskilt beaktas huruvida överträdelsen har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet eller

om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art (prop. 2012/13:104 s. 9).

Att en överträdelse inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet kan innebära att den i ett enskilt fall bedöms vara mindre allvarlig. Ett exempel på en sådan situation kan vara när överträdelsen har sin grund i den enskildes felbedömning huruvida en åtgärd kräver lov eller anmälan. Det kan emellertid tänkas finnas situationer där personen på goda grunder gör en bedömning på egen hand men som till slut visar sig vara felaktig.

Om byggnadsnämnden bedömer att den vidtagna åtgärden trots allt har utförts på ett korrekt sätt och därför inte medför någon fara för liv eller hälsa, skulle den omständligheten att överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet kunna medföra att byggsanktionsavgiften anses oproportionellt hög varför skäl för nedsättning föreligger (Prop. 2012/13:104 sida 10). Exempel på skäl som kan innebära att en överträdelse bedöms vara av mindre allvarlig art är t.ex. när överträdelsen har ett samband med att byggnadsnämnden inte har handlagt ett ärende inom rimlig tid (prop. sida 10).

Även en överträdelse som är av formell karaktär kan i ett enskilt fall anses som mindre allvarlig och därför motivera att en byggsanktionsavgift sätts ned. En enskild kan ha uppfört en tillbyggnad och fått ett starbesked för att påbörja byggnadsarbetena.

Om byggnaden har uppförts på ett korrekt sätt i enlighet med gällande byggregler och de krav i övrigt som ställs i PBL skulle kravet på slutbesked före användning kunna betraktas som en administrativ formalitet. Detta under förutsättning att tillbyggnaden har tagits i bruk på ett säkert sätt och så att slutbesiktning inte hindras. Överträdelsen i sådant fall skulle anses då vara av mindre allvarlig art vilket kan medföra att byggsanktionsavgiften anses oproportionellt hög (prop. sida 10).

Förvaltningens uppfattning är att överträdelsen inte beror på en felbedömning huruvida åtgärden kräver lov eller anmälan.

Överträdelsen beror inte heller på förvaltningens orimliga handläggningstid. Överträdelsen är inte heller av en sådan formell karaktär som anges i förarbetena till plan- och bygglagen.

Förvaltningens bedömning är därför att skäl för nedsättning av byggsanktionsavgiften saknas varför hela avgiften ska tas ut.

Sammanfattningsvis föreslår således förvaltningen att samhällsbyggnadsnämnden beslutar byggsanktionsavgift om 776 550 kronor av verksamhetsutövare, Betongprocess Sverige AB organisationsnummer 559166-8321, Dalvägen 131, 147 33 Tumba, för att ha påbörjat nybyggnad om 700 m² bruttoarea i form av en tvåvånings kontorsbyggnad innan byggnadsnämnden har meddelat bygglov och startbesked för åtgärden.

Förvaltningen föreslår vidare att samhällsbyggnadsnämnden beslutar om att verksamhetsutövare, Betongprocess Sverige AB organisationsnummer 559166-8321, Dalvägen 131, 147 33 Tumba, har erlagt byggsanktionsavgiften i sin helhet att lämna anmälan utan ingripande eller påföljd.

Information

Samhällsbyggnadsförvaltningen debiterar den sökande genom faktura.

Annelie Fager
Bygglovchef

Katarina Balog
Bygglovhandläggare

Bilagor

Översiktskarta





Handläggare
Katarina Balog

Samhällsbyggnadsnämnden

Fastighet: VÅRSTA 1:213 (DALVÄGEN 131)
Ärende: **Tillsynsärende kontorsbyggnad bygglov och startbesked saknas**
Fastighetsägare: Betongindustri AB
Box 47312, 100 74 Stockholm
Verksamhetsutövare: Betongprocess Sverige AB
organisationsnummer 559166-8321, Dalvägen 131,
147 33 Tumba

FÖRSLAG TILL BESLUT

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar

- att **pkt 1** – att ta ut en byggsanktionsavgift om **776 550** kronor av verksamhetsutövare, Betongprocess Sverige AB organisationsnummer 559166-8321, Dalvägen 131, 147 33 Tumba, för att ha påbörjat **nybyggnad om 700 m²** bruttoarea i form av en tvåvånings kontorsbyggnad innan byggnadsnämnden har meddelat bygglov och startbesked för åtgärden. Se bilaga 2.
- att **pkt 2** – avgiften ska betalas inom två månader efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts fastighetsägaren.
- att **pkt 4** – enligt 11 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL beslutar Samhällsbyggnadsnämnden att efter fastighetsägaren har erlagt byggsanktionsavgiften pkt 1 och pkt 2 lämna anmälan pkt 1 och pkt 2 utan ingripande eller påföljd.

Beslutet fattas med stöd av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, 9 kap 2 §, 10 kap 3 § och 11 kap 5 §, 20, 51, 52, 53, 54, 57, 58, 59 och 61 §§, 16 kap 12 § och plan- och byggförordningen (2010:338), PBF, 9 kap 1 §, 2, 6 §§.

Bakgrund

Samhällsbyggnadsnämnden har år 1989 beviljat permanent bygglov för betongindustri på fastigheten Vårsta 1:213 dnr LOV 89-631-1.

År 2015 har fastighetsägaren sökt rivningslov dnr SBN 2015-718 för att riva två byggnader. Som underlag för rivningslovet har flygfoto inlämnats vilket redovisar att den aktuella byggnaden var ej byggd.



Samhällsbyggnadsförvaltningen har via e-post fått förfrågan från fastighetsägaren avseende bygglovsplikt för uppställning av ”byggmodulbodar” för begränsad tid på utanför detaljplanelagt område. Frågan om bygglovsplikt och utformning av byggnad/container uppkom även i anmälningsärendet dnr SBN 2019-703. Förvaltningen har via svar tydliggjort för fastighetsägaren att åtgärden kräver bygglov eller bygganmälan beroende på hur långt tid modulerna ska vara uppställda och hur de är utförda byggnadsteknisk se bilaga 3. Anmälan inkom till förvaltningen 2019-08-13 avseende ”Anmälan uppställning byggmodulbodar för begränsad tid”.

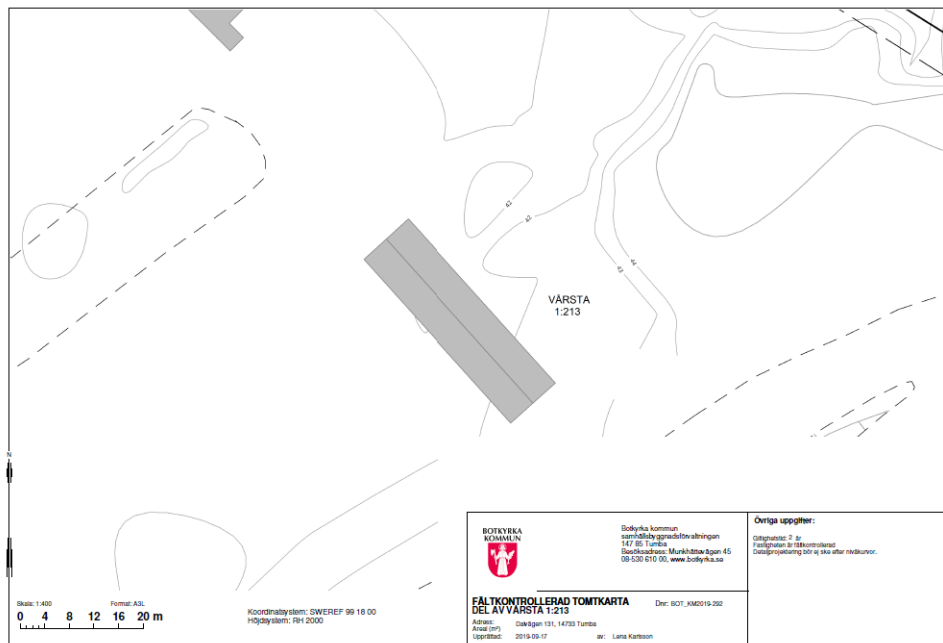
Sökanden har angivit i sin anmälan att:

Beskriv projektet

Bedrivande av den tillfälliga verksamheten förutsätter tillfälliga loklar för klädombyte, kontor, inmundigande av mat mm. Det är flyttbara modulbodar vilka sätts ihop. De aktuella modulbodarna är således undantagna byggtillstånd jml 6 kap 2 § p 5 PLF och inte heller att anses som byggnader enligt 1 kap 4 § PBL, då de ej kommer vara varaktigt placerade. Som det kan utläsas av bifogad tomtkarta så är placeringen av de aktuella bodarna mer än 4,5 meter från tomtgränsen, i enlighet med gällande lagstiftning.

Under handläggning av ansökan framkom det att byggnaden är ett tvåvånings kontorsbyggnad och att den inte kan bedömas som tillfälligt uppställd modulbodar.

Dessa uppgifter bekräftades av den nyligen fältkontrollerad tomtkarta daterad 2019-09-17 och



Fotodokumentation tagen i samband med besök på fastigheten 2019-10-30.



Lantmäteriets flygfoto från år 2017 visar att byggnaden inte var byggd.
Anmälan/bygglov i efterhand handläggs separat i ärende dnr SBN 2019-703.

Planförhållande

Fastigheten ligger i område utan detaljplan eller områdesbestämmelser. Den ligger inom sammanhållen bebyggelse.

Gällande bestämmelser

Enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, 11 kap 5 § ska samhällsbyggnadsnämnden ta upp frågor om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i denna lag eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Avsikten är att ett beslut ska fattas i en anmälan vare sig en överträdelse har skett eller inte.

Enligt 9 kap 2 § PBL krävs det bygglov för att uppföra-, bygga till en byggnad. Enligt 10 kap 3 § PBL får en åtgärd inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked om åtgärden kräver bygglov.

Enligt 11 kap 51 § PBL ska tillsynsmyndigheten ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap 12 § om någon bryter mot en bestämmelse i 8-10 kap PBL.

En byggsanktionsavgifts storlek ska framgå av de föreskrifter som har meddelats och avgiften får uppgå till högst 50 prisbasbelopp, 11 kap 52 § PBL. En byggsanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Enligt 11 kap 53 a § får en byggsanktionsavgift 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 enligt första stycket 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.

Inte heller ska en byggsanktionsavgift tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion eller ingripande enligt detta kapitel har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten, 11 kap 54 §.

En byggsanktionsavgift ska enligt 11 kap 57 § PBL tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare till den fastighet eller det byggnadsverk. Enligt 16 kap 12 § PBL får Regeringen meddela ytterligare föreskrifter om tillsyn och byggsanktionsavgifter enligt 11 kap.

Enligt 9 kap 1 § PBF ska en byggsanktionsavgift tas ut för de överträdelserna och med de belopp som följer av förordningen. Avgiften fastställs med tillämpningen av det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas. Prisbasbeloppet för 2019 är 46 500 kronor.

Enligt 1 kap 4 § PBF avses med sanktionsarea den area som i fråga om lov eller anmälningspliktig åtgärd motsvarar brutto- eller öppenarean eller en kombination av dessa minskad med 15 kvadratmeter.

Enligt 11 kap 61 § PBL ska en byggsanktionsavgift betalas inom två månader efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts den avgiftsskyldige.

Detta gäller dock inte om tillsynsmyndigheten i beslutet har bestämt en senare betalningsdag. Ett beslut om byggsanktionsavgift får efter sista betalningsdag verkställas som en dom som har vunnit laga kraft.

Bedömning

Det krävs bygglov för ny- och tillbyggnad (9 kap 2 §1 st. 1 p. PBL). En bygglovspliktig åtgärd får inte påbörjas förrän samhällsbyggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap 3 § PBL).

Om någon bryter mot en bestämmelse i 8-10 kap plan- och bygglagen ska tillsynsmyndigheten ta ut en byggsanktionsavgift (11 kap 51 § PBL). Då en bygglovspliktig åtgärd har påbörjats innan ett startbesked meddelats ska en byggsanktionsavgift tas ut.

Förvaltningen först måste ta ställning vilka av åtgärderna är verkligen sådana åtgärder som saknar bygglov och därmed även startbesked.

Förvaltningen bedömer att kontorsbyggnaden om 350 m² byggnads och 700 m² bruttoarea saknar bygglov och startbesked.

Förvaltningen bedömer att byggsanktionsavgiften för nybyggnad av kontorshus är proportionellt rätt med åtgärden och ska tillämpas i det aktuella ärendet.

Förvaltningen bedömer att det inte finns anledning att i detta fall sätta ner byggsanktionsavgiften enligt 11 kap. 53 a PBL.

Nedsättning

Avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar vilket innebär att en avgift ska tas ut även för överträdelser som inte sker uppsåtligen eller av oaktsamhet (prop. 2012/13:104 sid 7).

Enligt regeringens mening bör det finnas en möjlighet att sätta ned en byggsanktionsavgift.

Dock får en byggsanktionsavgift i ett enskilt fall sättas ned endast om avgiften inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts (11 kap 53a § PBL).

Regeringen anförde att vid prövning av frågan om nedsättning bör det särskilt beaktas huruvida överträdelsen har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet eller

om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art (prop. 2012/13:104 s. 9).

Att en överträdelse inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet kan innebära att den i ett enskilt fall bedöms vara mindre allvarlig. Ett exempel på en sådan situation kan vara när överträdelsen har sin grund i den enskildes felbedömning huruvida en åtgärd kräver lov eller anmälan. Det kan emellertid tänkas finnas situationer där personen på goda grunder gör en bedömning på egen hand men som till slut visar sig vara felaktig.

Om byggnadsnämnden bedömer att den vidtagna åtgärden trots allt har utförts på ett korrekt sätt och därför inte medför någon fara för liv eller hälsa, skulle den omständligheten att överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet kunna medföra att byggsanktionsavgiften anses oproportionellt hög varför skäl för nedsättning föreligger (Prop. 2012/13:104 sida 10). Exempel på skäl som kan innebära att en överträdelse bedöms vara av mindre allvarlig art är t.ex. när överträdelsen har ett samband med att byggnadsnämnden inte har handlagt ett ärende inom rimlig tid (prop. sida 10).

Även en överträdelse som är av formell karaktär kan i ett enskilt fall anses som mindre allvarlig och därför motivera att en byggsanktionsavgift sätts ned. En enskild kan ha uppfört en tillbyggnad och fått ett starbesked för att påbörja byggnadsarbetena.

Om byggnaden har uppförts på ett korrekt sätt i enlighet med gällande byggregler och de krav i övrigt som ställs i PBL skulle kravet på slutbesked före användning kunna betraktas som en administrativ formalitet. Detta under förutsättning att tillbyggnaden har tagits i bruk på ett säkert sätt och så att slutbesiktning inte hindras. Överträdelsen i sådant fall skulle anses då vara av mindre allvarlig art vilket kan medföra att byggsanktionsavgiften anses oproportionellt hög (prop. sida 10).

Förvaltningens uppfattning är att överträdelsen inte beror på en felbedömning huruvida åtgärden kräver lov eller anmälan.

Överträdelsen beror inte heller på förvaltningens orimliga handläggningstid. Överträdelsen är inte heller av en sådan formell karaktär som anges i förarbetena till plan- och bygglagen.

Förvaltningens bedömning är därför att skäl för nedsättning av byggsanktionsavgiften saknas varför hela avgiften ska tas ut.

Sammanfattningsvis föreslår således förvaltningen att samhällsbyggnadsnämnden beslutar byggsanktionsavgift om 776 550 kronor av verksamhetsutövare, Betongprocess Sverige AB organisationsnummer 559166-8321, Dalvägen 131, 147 33 Tumba, för att ha påbörjat nybyggnad om 700 m² bruttoarea i form av en tvåvånings kontorsbyggnad innan byggnadsnämnden har meddelat bygglov och startbesked för åtgärden.

Förvaltningen föreslår vidare att samhällsbyggnadsnämnden beslutar om att verksamhetsutövare, Betongprocess Sverige AB organisationsnummer 559166-8321, Dalvägen 131, 147 33 Tumba, har erlagt byggsanktionsavgiften i sin helhet att lämna anmälan utan ingripande eller påföljd.

Information

Samhällsbyggnadsförvaltningen debiterar den sökande genom faktura.

Annelie Fager
Bygglovchef

Katarina Balog
Bygglovhandläggare

Bilagor

Översiktskarta



Till: Länsstyrelsen Stockholm

Stockholm den 23 december 2019

Klagande

Betongprocess Sverige AB, org. nr. 559166-8321
Dalvägen 131
147 33 Tumba

0729-23 17 28
info@betongprocess.se

Motpart

Botkyrka Kommun
Samhällsbyggnadsförvaltningen
Bygglovenheten
147 85 Tumba

Överklagat beslut

Beslut meddelat av Botkyrka kommun, Samhällsbyggnadsnämnden
2019-12-10 i ärende med diarienummer SBN 2019-000944

Yrkande

1. Att Länsstyrelsen inhiberar Samhällsbyggnadsnämndens beslut.

Bevisning

Ovannämnda beslut överklagas härmed. Vad gäller framförande av ytterligare yrkanden och argumentering i sakfrågan, så kommer bevisning samt anförande insändas senast fredag den 17 januari.

Regeln om inhibition har som syfte att stärka en parts rättsskydd. Det måste även tas hänsyn till om ett beslut har verkningar som kan vara svåra att reparera för att på så sätt undvika negativa effekter av ett beslut eller en dom. I aktuellt fall har ett beslut om en oproportionerligt hög sanktionsavgift fattats, detta i förhållande till Betongprocess Sverige AB:s (nedan benämnt som bolaget) storlek och den påstådda överträdelsen. Skulle denna sanktionsavgift utkrävas, så skulle det innebära att bolaget riskerar att hamna på obestånd. Det torde således anses uppenbart att om sanktionsavgiften på 776 550 kr skulle utkrävas innan dess att ärendet slutligen avgjorts, så kommer det att ha verkningar som svårligen kan repareras vid ett bifall till överklagandet.

Av RÅ 1990 ref 82 framgår bland annat att reglerna om inhibition bör ges en tämligen generös tillämpning om det gäller ett mycket ingripande beslut som dessutom har sådana verkningar att det får antas inte vara möjligt att – om beslutet sedermera upphävs av högre instans – få full kompensation för den förlust som åsamkats genom det ursprungliga beslutet.

Vidare framgår det av gällande doktrin att ”Inhibitionsbeslut ... behövs av rättsskyddsskäl för att, innan det är för sent, förebygga att något som inte borde inträffa sker och sedan inte kan göras ogjort” (Bertil Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., En kommentar, upplaga 5:2, s. 269).

Vid en sammantagen bedömning – i synnerhet sett till risken för att bolaget hamnar på obestånd och därefter försätts i konkurs – bör det anses föreligga skäl att bevilja yrkandet om inhibition.

Dag som ovan,

Aron Nilsson



Betongprocess Sverige AB

Ombud:
Aron Nilsson
Dalvägen 131
147 33 Tumba

Överklagande av beslut om uttagande av byggsanktionsavgift för åtgärder vidtagna inom fastigheten Vårsta 1:213 i Botkyrka kommun

Beslut

Länsstyrelsen upphäver samhällsbyggnadsnämndens i Botkyrka kommun beslut den 10 december 2019, dnr SBN 2019-000944, § 410.

Bakgrund

Samhällsbyggnadsnämnden i Botkyrka kommun (nämnden) beslutade den 10 december 2019 (dnr SBN 2019-000944, § 410),

- att (1) ta ut en byggsanktionsavgift om 776 550 kr av verksamhetsutövaren Betongprocess Sverige AB för att ha en påbörjat en nybyggnad om 700 kvadratmeter bruttoarea i form av en tvåvånings kontorsbyggnad innan byggnadsnämnden meddelat bygglov och startbesked,
- att (2) avgiften ska betalas efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgivits fastighetsägaren, samt
- att (4) – med stöd av 11 kap 5 § plan- och bygglagen – efter att fastighetsägaren har erlagt byggsanktionsavgiften enligt punkterna 1 och 2 lämna anmälan enligt punkterna 1 och 2 utan ingripande eller påföljd.

Nämnden motiverade beslutet genom en hänvisning till en tjänsteskrivelse, upprättad av kommunens samhällsbyggnadsförvaltning 31 oktober 2019, varur sammanfattningsvis framgår följande. Till nämnden inkom den 13 augusti 2019 en anmälan om uppställning av byggmodulbodar för begränsad tid inom fastigheten Vårsta 1:213. Under handläggningen av ärendet framkom att den anmälda åtgärden var fråga om en [redan uppförd] tvåvånings kontorsbyggnad som inte kunde betraktas som en samling tillfälligt uppställda modulbodar. Åtgärderna har dokumenterats genom fotografier tagna vid ett tillsynsbesök på fastigheten den 30 oktober 2020. Av ett flygfotografi taget år 2017 genom lantmäteriet framgår att byggnaden inte var uppförd vid fotograferingstillfället. Uppgifterna har även kontrollerats mot en fältkarta daterad den 17 september 2019. Förvaltningen finner att

BESLUTDatum
2020-02-03Beteckning
4034-974-2020

kontorsbyggnaden om 350 kvadratmeter byggnads- respektive 700 kvadratmeter bruttoarea saknar såväl bygglov som startbesked. Förvaltningen anser därför att byggsanktionsavgift ska påföras verksamhetsutövaren Betongprocess Sverige AB. Avgiften bestäms till 776 550 kr. Dessutom föreslår förvaltningen att nämnden beslutar att [sedan] "Betongprocess Sverige AB ... har erlagt byggsanktionsavgiften i sin helhet ... lämna anmälan utan ingripande eller påföljd."

Betongprocess Sverige AB (bolaget) har överklagat beslutet och yrkat att länsstyrelsen i första hand ska upphäva nämndens förordnande om byggsanktionsavgift och i andra hand nedsätta det påfordrade beloppet till 194 138 kr. Dessutom har bolaget yrkat att länsstyrelsen ska förordna om inhibition av det överklagade beslutet. Till stöd för sin talan har man anfört i huvudsak följande. Bolaget arrenderar delar av fastigheten Vårsta 1:213 i syfte att där påbörja en verksamhet med återvinning av betongrester. För att bedriva den planerade rörelsen uppkom ett behov av tillfälliga kontorslokaler, varför man anmälde hos nämnden att man under begränsad tid ämnade anordna tillfälliga utrymmen inom fastigheten i form av flyttbara modulbodas. Anmälan gavs in till myndigheten den 9 augusti 2019 och i mitten av samma månad ställde man upp fjorton bodas, arrangerade i två våningar, på platsen. Den 16 augusti 2019 förelade nämnden bolaget att ändra den ingivna anmälan till en ansökan om tidsbegränsat bygglov. Dessutom förklarade nämnden att ett tillsynsärende rörande byggnationen skulle initieras med anledning av att den vidtagits utan startbesked. Sedermera gavs bolaget tillfälle att yttra sig över en tjänsteskrivelse i vilken förvaltningen föreslog nämnden att påföra bolaget byggsanktionsavgift. Enligt 9 kap 2 § första stycket punkten 1 plan- och bygglagen krävs det bygglov för en nybyggnad. Enligt definitionen i 1 kap 4 § samma lag avses med nybyggnad uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. Vidare avses med begreppet byggnad en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark. Avgörande för om bodarna varit bygglovspliktiga är om syftet med dem har varit att låta dem stå varaktigt placerade på fastigheten. Att förvaltningen måste ha varit införstådd med innebörden av varaktighetskriteriet med framgång av uttryckssättet i skrivelsen till bolaget av den 16 augusti 2019. Den tidpunkt som är relevant för bedömningen av varaktighetsrekvisitet är den när en byggnadsåtgärd påbörjas. Uppställningen av de aktuella bodarna ägde rum i mitten av augusti år 2019, när bolagets avsikt var att uppställningen av dem endast skulle vara tillfällig: några månader. Därefter var avsikten att de skulle avlägsnas från fastigheten. Härav följer att varaktighetsrekvisitet inte varit uppfyllt vid uppställningstidpunkten, vilket i sin tur betyder att de aktuella bodarna inte har utgjort byggnader i 1 kap 4 § plan- och bygglagens mening. Därmed har varken något krav på bygglov för eller anmälan av dem förelegat enligt 9 kap 2 § plan- och bygglagen respektive 6 kap 5 § plan- och byggförordningen, och följaktligen har det inte heller funnits krav på startbesked för att få påbörja åtgärden. Någon överträdelse av plan- och bygglagen som kan föranleda krav på byggsanktionsavgift har därför inte förekommit. Att bolaget sedermera ansökt om bygglov för åtgärden saknar betydelse för frågan hur förutsättningarna för uttagande av byggsanktions-

BESLUT**Datum**
2020-02-03**Beteckning**
4034-974-2020

avgiften ska bedömas. Under alla förhållanden är beloppets storlek oskäligt varför det ska nedsättas till en fjärdedel.

Skäl för beslutet

För fastigheten Vårsta 1:213 gäller inte någon detaljplan och inte heller några områdesbestämmelser.

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, trädde i kraft den 2 maj 2011 samtidigt med plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. PBF är meddelad med stöd av 16 kap 12 § PBL.

I 1 kap 4 § PBL definieras begreppen *byggnad* som en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den, och *nybyggnad* som ett uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats.

Enligt 9 kap 2 § första stycket 1 PBL krävs det bygglov för nybyggnad.

I 10 kap 3 § 1 PBL föreskrivs att en åtgärd inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om åtgärden kräver bygglov.

I 11 kap 51 § PBL anges att om någon bryter mot en bestämmelse i 8–10 kap PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 16 kap 2–10 §§ PBL eller mot en bestämmelse i en EU-förordning om krav på byggnadsverk eller byggprodukter, ska tillsynsmyndigheten ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap 12 § PBL.

Av 11 kap 52 § PBL följer bland annat att byggsanktionsavgiftens storlek ska framgå av de föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 16 kap 12 § PBL; att avgiften får uppgå till högst 50 prisbasbelopp enligt 2 kap 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken samt att regeringen – när den meddelar föreskrifter om avgiftens storlek – ska ta hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Vidare följer av 11 kap 53 § PBL att en 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 med hänsyn till vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

BESLUT**Datum**
2020-02-03**Beteckning**
4034-974-2020

Enligt bestämmelsen i 11 kap 53 a § PBL får en byggsanktionsavgift 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 särskilt beaktas om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet eller om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art.

Av 11 kap 57 § PBL framgår att en byggsanktionsavgift ska tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare till den fastighet eller det byggnadsverk som överträdelsen avser, den som begick överträdelsen eller den som har fått en fördel av överträdelsen.

Enligt 11 kap 58 § andra stycket PBL gäller att en byggsanktionsavgift inte får beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har givits tillfälle att yttra sig inom fem år efter överträdelsen.

Av 11 kap 61 § första stycket PBL följer att en byggsanktionsavgift ska betalas inom två månader efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgivits den avgiftsskyldige enligt vad som anges i 11 kap 59 § PBL, såvida tillsynsmyndigheten inte i beslutet har bestämt en senare betalningsdag.

Enligt 48 § förvaltningslagen (2017:900) får en överinstans bestämma att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla (så kallad inhibition).

Länsstyrelsen gör följande bedömning

Inledningsvis bör påpekas att det i utredningen saknas en klar och tydligt angiven tidpunkt för när i tiden den föregivna överträdelsen skulle ha ägt rum, vilket är nödvändigt för att kunna avgöra om eventuell preskription har inträtt och efter vilka regler gärningen sakligt sett är att bedöma (jämför 11 kap 58 § andra stycket PBL och 45 kap 4 § första stycket 3 rättegångsbalken). Mot bakgrund av vad som framgår av handlingarna i ärendet kan dock hållas för antagligt att arbetet ägt rum tidigast år 2017, när platsen flygfotograferades genom lantmäteriets försorg och då var obebyggd, och senast den 30 oktober 2019, när nämnden dokumenterade åtgärderna i samband med ett tillsynsbesök. Tidpunkten för den angivna gärningen får därmed anses tillräckligt väl identifierad för att möjliggöra en prövning av sanktionsfrågan.

Nämnden har – som det får förstås – till stöd för avgiftsuttaget gjort gällande att uppställningen av byggbodarna har utgjort en bygglovspliktig *nybyggnad* enligt 9 kap 2 § första stycket 1 PBL, det vill säga att det varit fråga om att en ny byggnad uppförts på platsen. Häremot har bolaget invänt att de ifrågasatta bodarna inte svarar mot den definition av begreppet *byggnad* som följer av 1 kap 4 § PBF, eftersom placeringen av dem inte varit avsedd att vara *varaktig*.

BESLUTDatum
2020-02-03Beteckning
4034-974-2020

Frågan är därmed om vad som kan anses utrett om syftet med den aktuella uppställningen vid tidpunkten för själva åtgärden. Mark- och miljööverdomstolen har i avgörandet MÖD 2015:34 uttalat:

"En sanktionsavgift har straffrättslig karaktär vilket Mark- och miljööverdomstolen flera gånger uttalat såvitt avser byggsanktionsavgift (se bl a MÖD 2013:4) och miljöskningsavgift (se bl a MÖD 2001:41). Beträffande miljöskningsavgifter har Mark- och miljööverdomstolen ansett att allmänna straffrättsliga principer bör gälla i fråga om vem som har bevisbördan för att en överträdelse har ägt rum (se MÖD 2002:58). Detta innebär att det är tillsynsmyndighetens sak att bemöta och där det är möjligt försöka vederlägga varje invändning som verksamhetsutövaren reser i syfte att undgå ansvar. I fråga om beviskravet har Mark- och miljööverdomstolen i flera avgöranden angett att tillsynsmyndigheten ska visa att det har funnits förutsättningar att besluta om miljöskningsavgift (se bl a MÖD 2003:34). – Byggsanktionsavgift, liksom miljöskningsavgift, tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet (se 30 kap 2 § miljöbalken samt 11 kap 53 § plan- och bygglagen [2010:900], PBL). Samma principer i fråga om bevisbörda och beviskrav som nu redovisats beträffande miljöskningsavgift bör därför tillämpas även för byggsanktionsavgift. I ärenden om byggsanktionsavgift måste tillsynsmyndigheten därför visa att det finns förutsättningar att besluta om byggsanktionsavgift. Bevisbördan för samtliga omständigheter som ligger till grund för beslutet om byggsanktionsavgift vilar alltså på tillsynsmyndigheten; såväl att överträdelsen verkligen har ägt rum, som att överträdelsen kan träffas av byggsanktionsavgift. Det kan emellertid finnas situationer då tillsynsmyndigheten möter sådana bevisvärigheter att ett sänkt beviskrav kan tillåtas."

Länsstyrelsen kan konstatera att avgörande för lovplikten för uppställande av anordningar av det aktuella slaget – bygg- och andra liknande bodar – är frågan om placeringens varaktighet (se mark- och miljööverdomstolens dom den 2 juni 2015 i målet P 3850-15).

Länsstyrelsen finner att nämnden inte på något sätt utvecklat eller underbyggt sitt påstående att den föregivna kontorsbyggnaden "inte kan bedömas som tillfälligt uppställd[a] modulbodan", trots att det i bolagets inledande anmälan, som är direkt citerad i beslutet, anges att åtgärden är föranledd av ett tillfälligt lokalbehov i bolagets verksamhet.

Mot bakgrund av det straffrättsliga betraktelsesätt som ska iakttas vid prövningar av det nu aktuella slaget finner länsstyrelsen att nämndens utredning inte ger tillräckligt stöd för ett uttagande av den påfordrade sanktionsavgiften. Nämnden har således inte mot bolagets förnekande förmått visa att syftet med uppställningen med bodarna inte skulle ha varit tillfälligt.

Bolaget ska därför vinna bifall till sitt överklagande och nämndens beslut upphävas.

BESLUT**Datum**
2020-02-03**Beteckning**
4034-974-2020

Vid den nu angivna utgången i huvudsaken saknar länsstyrelsen skäl att uppta bolagets inhibitionsyrkande till prövning.

Länsstyrelsen vill avslutningsvis påpeka att det i punkt 2 i nämndens beslut hävdas att betalningsskyldigheten skulle ha inträtt inom två månader efter att beslutet om att ta ut avgiften delgivits *fastighetsägaren*, trots att avgiften synes ha påförts bolaget i dess egenskap av ansvarig för byggnadsåtgärden, det vill säga närmast på någon av de grunder som anges i 11 kap 57 § 2 och 3 PBL.

Hur man överklagar

Beslutet kan överklagas till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, se bilaga.

Michael Bergelin,
länsassessor

Beslutet har signerats elektroniskt i länsstyrelsens diariesystem och har därför ingen namnunderskrift.

Kopia till: Samhällsbyggnadsnämnden i Botkyrka kommun



Hur man överklagar hos mark- och miljödomstolen

Var ska beslutet överklagas

Länsstyrelsens beslut kan skriftligen överklagas till **mark- och miljödomstolen**.

Hur man utformar sitt överklagande m.m.

I skrivelsen ska du

- tala om vilket beslut du överklagar, t.ex. genom att ange ärendets nummer (diarienumret)
- redogöra för hur du anser att beslutet ska ändras.

Du bör också redogöra för varför du anser att länsstyrelsens beslut är felaktigt. Du kan givetvis anlita ombud att sköta överklagandet åt dig.

Behöver du veta mer om hur du ska gå till väga, så ring eller skriv till länsstyrelsen.

Övriga handlingar

Om du har handlingar eller annat som du anser stöder din ståndpunkt, så bör du skicka med det.

Var inlämnas överklagandet

Din skrivelse ska inlämnas/skickas **till länsstyrelsen** och inte till mark- och miljödomstolen.

Tid för överklagande

Länsstyrelsen måste ha fått in skrivelsen med överklagandet **inom tre veckor** från den då den som önskar klaga på avgörandet **fick del av beslutet**, annars kan överklagande inte tas upp till prövning.

Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Uppgifter som överklagandet ska innehålla

Skrivelsen ska innefatta uppgift om namn, postadress och telefonnummertill den klagande.



Handläggare
Katarina Balog

Samhällsbyggnadsnämnden

Fastighet: VÅRSTA 1:213 (DALVÄGEN 131)
Ärende: **Tillsynsärende kontorsbyggnad startbesked saknas
Yttrande till Mark- och miljödomstolen i Nacka avseende
överklagan av Målnr P 798-20**

FÖRSLAG TILL BESLUT

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar

- att **pkt 1** – överlämna samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse som sitt yttrande till mark- och miljödomstolen
- att **pkt 2** – förklara beslutet omedelbart justerat.

Yrkande med anledning av överklagan

Samhällsbyggnadsnämnden har överklagat Länsstyrelsens beslut av 2020-02-03 med beteckning 4034-974-2020 och yrkar härmed att samhällsbyggnadsnämndens beslut av 2019-12-10, § 419, fastställs.

Bakgrund

Samhällsbyggnadsnämnden har 2019-12-10 (§ 410) beslutat om att

- ta ut en byggsanktionsavgift om 776 550 kronor av verksamhetsutövaren Betongprocess Sverige AB för att ha påbörjat nybyggnad av en bygglovspliktig byggnad om 700 kvm bruttoarea innan startbesked har meddelats.

Länsstyrelsen har 2020-02-03 upphävt samhällsbyggnadsnämndens beslut med motivering att samhällsbyggnadsnämndens inte på något sätt utvecklat eller underbyggt sitt påstående att den föregivna kontorsbyggnaden "inte kan bedömas som tillfälligt uppställd[a] modulbodar", trots att det i bolagets inledande anmälan, som är direkt citerad i beslutet, anges att åtgärden är föranledd av ett tillfälligt lokalbehov i bolagets verksamhet.

Länsstyrelsen påpekar att det i utredningen saknas en klar och tydligt angiven tidpunkt för när i tiden den föregivna överträdelsen skulle ha ägt rum.

Yttrande

Länsstyrelsen har anmärkt att förvaltningen inte klart och tydligt angivit tidpunkten när byggnaden är uppfört.

Av rivningslovet som förvaltningen hänvisar till (dnr SBN 2015-718) framgår att byggnaden inte är byggd **Bilaga 1**. Dessa handlingar inkom inför slutsamråd daterade 2016-03-19.

Av sökanden inskickad brandutrymningsplan framgår att byggnaden är det samma som har använts av SL. Även övriga handlingar bekräftar att byggnaden nyligen har varit projektkontor till Norsborgsdepån med tidsbegränsat bygglov dnr SBN 2014-30 och byggnaden fick kvarstå längst till och med 2018-07-01. **Bilaga 2 och 3**

Kommunens enhet för geotekniska information har varit på fastigheten och utfört mätning den 10 september 2019. **Bilaga 4**

Förvaltningen vill även påpeka att sökanden har i sin överklagande på sid 2(5) angivit att byggnaden har uppförts mitten av augusti 2019 **Bilaga 8**.

Förvaltningen bedömer att överträdelsen har ägt rum mellan 2018-07-01 och 2019-09-10. Sökanden har fått tillfälle att yttra sig 2019-10-31 vilket medför att den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom fem år efter överträdelsen. Ingen Preskription inträder (jämför 11 kap 58 § andra stycket PBL och 45 kap 4 § första stycket 3 rättegångsbalken).

Avseende bedömning om åtgärden är bygglovspliktig byggnad har förvaltningen gjort följande utredning:

Samhällsbyggnadsförvaltningen har via e-post fått förfrågan från sökanden avseende bygglovsplikt för uppställning av ”byggmodulbodar” för begränsad tid på utanför detaljplanelagt område. Förvaltningen har i svaret på förfrågan tydliggjort för frågeställaren att åtgärden kräver bygglov eller bygganmälan beroende på hur långt tid modulerna ska vara uppställda hur stora, byggnadsarea, våningsantal ska modulerna uppföras.

Anmälan inkom till förvaltningen 2019-08-13 avseende ”Anmälan uppställning byggmodulbodar för begränsad tid”. Ärendet dnr SBN 2019-703 har handlagts separat och utredning om bygglovsplikt återfinns i denna ärende.

Då sökanden ursprungligen har gjort anmälan för uppställning byggmodulbodar för begränsad tid har förvaltningen gjort utredning om åtgärden uppfyller kraven för tillfälligt åtgärd samt om bygglovsplikten:

Ibland kan det vara svårt att avgöra om ett byggnadsverk är en byggnad eller ett upplag. Ett exempel på detta är containrar/byggbodar. För att avgöra detta fick samhällsbyggnadsförvaltningen ta reda på vad syftet är och hur den ska användas. Om människor kan uppehålla sig i en container/byggbodar och den och är tänkt att användas till exempel som förråd, är den förmodligen att se som en byggnad. Det som avgör om den är en byggnad är om den uppfyller kriterierna i definitionen av byggnad. Om syftet med containern/byggbodar däremot är att lagra till exempel material vid en industri eller avfall på en återvinningsstation är den förmodligen att se som ett upplag.

Sökanden har angivit i bygglovsansökan, dnr SBN 2019-703, att byggnaden ska användas för matrum, omklädnadsrum, kontor ca 80% av ytan samt förråd och arkiv på resterande 20 % av ytan. Byggnaden även försedd med hiss för att uppfylla tillgänglighetskraven på övre plan **Bilaga 5 och 6**.

Enligt plan- och byggförordning 6 kap 2 § trots 1 § krävs det inte bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra

1. en anläggning som avses i 1 § 4 eller 5, om det är fråga om en liten anläggning som är avsedd endast för en viss fastighets behov,
5. en anläggning som avses i 1 § 2, om det är fråga om en anläggning av liten omfattning i form av en eller flera containrar i omedelbar närhet till en pågående verksamhet inom ett industriområde och anläggningen inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter

Förvaltningen har även tagit stöd för sin bedömning att bodarna ska anses vara bygglovspliktiga byggnader av dom från Mark- och miljööverdomstolen MÖD 2015-06-02 mål nr P 3850-15. I rättsfall prövades om en uppställning av 22 byggbodar krävde bygglov. Dessa var uppställda i två våningar. Byggbodarna var placerade i anslutning till en byggarbetsplats och skulle stå där i cirka 1,5 år. Byggbodarna ingick inte det bygglov som gällde för flerbostadshusen som höll på att uppföras. Domstolen ansåg att det saknas lagstöd för att byggbodarna ska anses ingå i bygglovet för flerbostadshusen. Bedömningen av om bygglov krävs måste avgöras från fall till fall med hänsyn till de krav på varaktighet som anges i definitionen för byggnad. Domstolen ansåg att byggbodarna i detta fall krävde bygglov.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har bedömt att den föreliggande byggnad uppfyller inte ovanstående bestämmelserna och därmed åtgärden är bygglovspliktig. Sökanden har meddelats om detta och ändring av anmälan den 29 november 2019 till tidsbegränsat, dock för obestämd tid, bygglov har inkommit till förvaltningen.

2020-01-23 har samhällsbyggnadsnämnden beslutat om att bevilja tidsbegränsat bygglov i efterhand för nybyggnad av kontorsbyggnad med rätt att låta byggnaden kvarstå längst till 2021-12-31 (Dnr SBN 2019-981, § 23, **Bilaga 7**).

Beslutet har i sin bedömning avseende bygglovsplikt och byggnad har även sökanden godtagit och överklagat endast sanktionsavgiften **Bilaga 8**.

Sammanfattningsvis yrkar samhällsbyggnadsnämnden att Länsstyrelsens beslut av 2020-02-03 med beteckning 4034-974-2020 ska upphävas och samhällsbyggnadsnämndens beslut av 2019-12-10, § 419, fastställs.

Annelie Fager
Bygglovchef

Katarina Balog
Bygglovhandläggare

Bilagor:

1. Rivningslov dnr SBN 2015-718
2. Brandutrymningsplan
3. Bygglov dnr SBN 2014-30 projektkontor till Norsborgsdepån
4. Karta från Kommunens enhet för geotekniska information
5. Entréplan bygglovsritning
6. Övreplan bygglovsritning
7. Protokoll 2020-01-23, Dnr SBN 2019-981, § 23
8. Överklagande av sanktionsavgiften



2020-03-17

D:nr SBN 2019-000944

§ 78

D:nr SBN 2019-000944
Fastighet: Vårsta 1:213
Sökande: Betongprocess Sverige AB
Ärende: Tillsynsärende kontorsbyggnad bygglov och startbesked saknas
Yttrande till Mark- och miljödomstolen i Nacka avseende överklagan
av Målnr P 798-20

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar

att **pkt 1** – överlämna samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse
som sitt yttrande till mark- och miljödomstolen

att **pkt 2** – förklara beslutet omedelbart justerat.

Ärendet

Samhällsbyggnadsnämnden har överklagat Länsstyrelsens beslut av
2020-02-03 med beteckning 4034-974-2020 och yrkar härmed att sam-
hällsbyggnadsnämndens beslut av 2019-12-10, § 419, fastställs.

Samhällsbyggnadsnämnden har 2019-12-10 (§ 410) beslutat om att
- ta ut en byggsanktionsavgift om 776 550 kronor av verksamhets-
utövaren Betongprocess Sverige AB för att ha påbörjat nybyggnad av
en bygglovspliktig byggnad om 700 kvm bruttoarea innan startbe-
sked har meddelats.

Länsstyrelsen har 2020-02-03 upphävt samhällsbyggnadsnämndens
beslut med motivering att samhällsbyggnadsnämndens inte på något
sätt utvecklat eller underbyggt sitt påstående att den föregivna kontors-
byggnaden "inte kan bedömas som tillfälligt uppställd[a] modulbodar",
trots att det i bolagets inledande anmälan, som är direkt citerad i beslu-
tet, anges att åtgärden är föranledd av ett tillfälligt lokalbehov i bolagets
verksamhet.

Samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2020-02-25,
utgör underlag för beslutet.

Sign

Beslutsexpediering

SÅ ÖVERKLAGAR MAN BESLUTET

Om du inte är nöjd med samhällsbyggnadsnämndens beslut kan du överklaga det skriftligen till Länsstyrelsen.

Överklagandet ska skickas in till samhällsbyggnadsnämnden som sedan skickar det vidare till Länsstyrelsen.

Tala om vilket beslut du vill överklaga, diarienummer och beslutsdatum. Redogör för varför du anser att beslutet är oriktigt och vilken ändring av beslutet du vill ha.

Skriv ditt namn, personnummer eller organisationsnummer, adress och telefonnummer och underteckna.

Överklagan kan göras av ombud som även undertecknar. I så fall ska en fullmakt skickas med.

Överklagandet ska skickas till:

Botkyrka kommun
Samhällsbyggnadsförvaltningen
Bygglovsenheten
147 85 TUMBA

För att Länsstyrelsen ska kunna ta upp överklagandet ska det ha kommit in till samhällsbyggnadsförvaltningen senast tre veckor (3 veckor) från den dag du fick del av beslutet.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-05-04
meddelad i
Nacka

Mål nr P 798-20

PARTER

Klagande

Samhällsbyggnadsnämnden i Botkyrka kommun
147 85 Tumba

Motpart

Betongprocess Sverige AB

Ombud: Aron Nilsson

c/o Betongprocess Sverige AB, Dalvägen 131, 147 33 Tumba

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2020-02-03 i ärende nr 4034-974-2020, se bilaga 1

SAKEN

Byggsanktionsavgift för åtgärder vidtagna inom fastigheten Vårsta 1:213 i Botkyrka kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 3 februari 2020 i ärende nr 4034-974-2020. Samhällsbyggnadsnämnden i Botkyrka kommuns beslut den 10 december 2019, dnr SBN 2019-000944, § 410 står därmed fast.

Dok.Id 636755

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 69 131 07 Nacka	Sicklastråket 1	08-561 656 30 E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se		måndag – fredag 08:00–16:30

BAKGRUND

Samhällsbyggnadsnämnden i Botkyrka kommun (nämnden) beslutade den 10 december 2019, § 419, bl.a. att ta ut en byggsanktionsavgift om 776 550 kr av Betongprocess Sverige AB (Betongprocess) för att ha en påbörjat en nybyggnad om 700 kvadratmeter bruttoarea i form av en tvåvånings kontorsbyggnad innan nämnden meddelat bygglov och startbesked. Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) upphävde beslutet efter överklagande av Betongprocess. Nämnden har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

Mark- och miljödomstolen har under målets handläggning, efter Betongprocess yrkande om inhibition, den 7 april 2020 beslutat att inte meddela inhibition av nämndens beslut att ta ut byggsanktionsavgift.

YRKANDEN M.M.

Nämnden har yrkat att länsstyrelsens beslut ska upphävas och att nämndens beslut den 10 december 2019, § 419, fastställas.

Till stöd för sin talan har nämnden anfört i huvudsak följande.

Länsstyrelsen har anmärkt att förvaltningen inte klart och tydligt angivit tidpunkten när byggnaden är uppförd. Av rivningslovet som förvaltningen hänvisar till (dnr SBN 2015-718) framgår att byggnaden inte är byggd. Dessa handlingar inkom inför slutsamråd daterade den 19 mars 2016. Av sökanden inskickad brandutrymningsplan framgår att byggnaden är den samma som har använts av SL. Även övriga handlingar bekräftar att byggnaden nyligen har varit projektkontor till Norsborgsdepån med tidsbegränsat bygglov dnr SBN 2014-30 och byggnaden fick kvarstå längst till och med den 1 juli 2018. Kommunens enhet för geotekniska information har varit på fastigheten och utfört mätning den 10 september 2019. Förvaltningen vill även påpeka att sökanden i sitt överklagande har angivit att byggnaden har uppförts mitten av augusti 2019. Förvaltningen bedömer att överträdelserna har ägt rum mellan den 1 juli 2018 och den 10 september 2019.

Sökanden har fått tillfälle att yttra sig den 31 oktober 2019 vilket medför att den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom fem år efter överträdelsen varför ingen preskription inträder.

Avseende bedömning om åtgärden är bygglovspliktig byggnad har förvaltningen gjort följande utredning. Samhällsbyggnadsförvaltningen har via e-post fått förfrågan från sökanden avseende bygglovsplikt för uppställning av ”byggmodulbodar” för begränsad tid på utanför detaljplanelagt område. Förvaltningen har i svaret på förfrågan tydliggjort för frågeställaren att åtgärden kräver bygglov eller bygganmälan beroende på hur långt tid modulerna ska vara uppställda, hur stora, byggnadsarea, våningsantal ska modulerna uppföras. Anmälan inkom till förvaltningen den 13 augusti 2019 avseende ”Anmälan uppställning byggmodulbodar för begränsad tid”. Ärendet, dnr SBN 2019-703, har handlagts separat och utredning om bygglovsplikt återfinns i detta ärende. Då sökanden ursprungligen har gjort anmälan för uppställning byggmodulbodar för begränsad tid har förvaltningen gjort en utredning om åtgärden uppfyller kraven för tillfälligt åtgärd samt om bygglovsplikten. Ibland kan det vara svårt att avgöra om ett byggnadsverk är en byggnad eller ett upplag. Ett exempel på detta är containrar/byggbodar. För att avgöra detta fick samhällsbyggnadsförvaltningen ta reda på vad syftet är och hur den ska användas. Om människor kan uppehålla sig i en container/byggbodar och den och är tänkt att användas till exempel som förråd, är den förmodligen att se som en byggnad. Det som avgör om den är en byggnad är om den uppfyller kriterierna i definitionen av byggnad. Om syftet med containern/byggbodar däremot är att lagra till exempel material vid en industri eller avfall på en återvinningsstation är den förmodligen att se som ett upplag. Sökanden har angivit i bygglovsansökan, dnr SBN 2019-703, att byggnaden ska användas för matrum, omklädnadsrum, kontor ca 80 % av ytan samt förråd och arkiv på resterande 20 % av ytan. Byggnaden även försedd med hiss för att uppfylla tillgänglighetskraven på övre plan. Förvaltningen har även tagit stöd för sin bedömning att bodarna ska anses vara bygglovspliktiga byggnader av Mark- och miljööverdomstolen dom från den 2 juni 2015 i mål nr P 3850-15. I rättsfallet prövades om en uppställning av 22 byggbodar krävde bygglov. Dessa var uppställda

i två våningar. Byggbodarna var placerade i anslutning till en byggarbetsplats och skulle stå där i cirka 1,5 år. Byggbodarna ingick inte det bygglov som gällde för flerbostadshuset som höll på att uppföras. Domstolen ansåg att det saknas lagstöd för att byggbodarna ska anses ingå i bygglovet för flerbostadshuset. Bedömningen av om bygglov krävs måste avgöras från fall till fall med hänsyn till de krav på varaktighet som anges i definitionen för byggnad. Domstolen ansåg att byggbodarna i detta fall krävde bygglov.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har bedömt att den föreliggande byggnaden är bygglovspflichtig. Sökanden har meddelats om detta och ändring av anmälan den 29 november 2019 till tidsbegränsat, dock för obestämd tid, bygglov har inkommit till förvaltningen. Den 23 januari 2020 beslutade nämnden att bevilja tidsbegränsat bygglov i efterhand för nybyggnad av kontorsbyggnad med rätt att låta byggnaden kvarstå längst till den 31 december 2021, dnr SBN 2019-981, § 23. I beslutet görs bedömning avseende bygglovspflicht och byggnad som även sökanden godtagit genom att endast överklaga sanktionsavgiften.

Betongprocess har beretts tillfälle att bemöta överklagandet men har inte inkommit med något yttrande till domstolen.

DOMSKÄL

Länstyrelsen har i det överklagade beslutet redogjort för ärendets handläggning och tillämpliga bestämmelser.

Frågan i mark- och miljödomstolen är om nämnden har haft fog för sitt beslut att ta ut byggsanktionsavgiften.

Det krävs bygglov för att uppföra en ny byggnad och åtgärden får inte påbörjas förrän startbesked har meddelats (se 9 kap. 2 § första stycket 1 samt 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL) Aktuell kontorsbyggnad har en byggnadsarea, BYA, om 350 kvm och en bruttoarea, BTA, om 700 kvm.

I likhet med nämnden bedömer mark- och miljödomstolen att ett uppförande av den nya byggnaden är lovpliktigt. Byggnaden har uppförts utan bygglov och innan något startbesked har meddelats. Åtgärden är därmed att anse som olovlig och frågan om tillsyn ska prövas. Eftersom bygglov har meddelats i efterhand är föreläggande om rättelse inte aktuellt. Däremot aktualiseras frågan om byggsanktionsavgift (se 9 kap. 6 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF).

Det framgår inte av underlaget hur nämnden har beräknat byggsanktionsavgiften. Det kan dock konstateras att byggsanktionsavgiften för att olovligt ha uppfört en kontorsbyggnad är 3 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,02 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea. Prisbasbeloppet för 2019 var 46 500 kr, d.v.s. det prisbasbelopp som gällde när beslutet om sanktionsavgift fattades (se 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110)). Med sanktionsarea avses i detta mål en bruttoarea minskad med 15 kvadratmeter, varför sanktionsarean i detta mål är 685 kvm (700 kvm - 15 kvm = 685 kvm).

Mark- och miljödomstolen finner inte anledning att sätta ner byggsanktionsavgiften. (se 11 kap. 53 a § PBL). Nämnden bedöms ha haft fog för att ta ut den avgift som beslutats om. Frågan om uppställningens varaktighet på platsen utgör enligt domstolen inte skäl till någon annan bedömning dels eftersom lovplikten utlöses inom någon månads uppställning, dels med hänvisning till det permanenta bygglov som meddelats med anledning av att verksamhetsutövaren inte har vetat hur länge kontorsbyggnaden behövs.

Sammanfattningsvis har kontorsbyggnaden uppförts utan lov och startbesked vilket har aktualiserat frågan om byggsanktionsavgift. Vid beräkning framgår det att den sanktionsavgift som nämnden har beslutat om är korrekt och att det inte finns skäl att sätta ned beloppet. Det överklagade beslutet upphävs därför. Nämndens beslut den 10 december 2019, dnr SBN 2019-000944, § 410, står därmed fast.

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

Överklagande senast den 25 maj 2020. Prövningstillstånd krävs.

Peter Winge

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Peter Winge och tekniska rådet Ylva Kvist Trelje. Föredragande har varit beredningsjuristen Katrin Strömberg.



Länsstyrelsen
Stockholm

Enheten för överklaganden
Michael Bergelin
010-223 12 36

BESLUT

Datum
2020-02-03

Beteckning
4034-974-2020

NACKA TINGSRÄTT
Avdelning 3

INKOM: 2020-02-05
MÅLNR: P 798-20
AKTBIL: 3

Betongprocess Sverige AB

Ombud:
Aron Nilsson
Dalvägen 131
147 33 Tumba

Överklagande av beslut om uttagande av byggsanktionsavgift för åtgärder vidtagna inom fastigheten Vårsta 1:213 i Botkyrka kommun

Beslut

Länsstyrelsen upphäver samhällsbyggnadsnämndens i Botkyrka kommun beslut den 10 december 2019, dnr SBN 2019-000944, § 410.

Bakgrund

Samhällsbyggnadsnämnden i Botkyrka kommun (nämnden) beslutade den 10 december 2019 (dnr SBN 2019-000944, § 410),

- att (1) ta ut en byggsanktionsavgift om 776 550 kr av verksamhetsutövaren Betongprocess Sverige AB för att ha en påbörjat en nybyggnad om 700 kvadratmeter bruttoarea i form av en tvåvånings kontorsbyggnad innan byggnadsnämnden meddelat bygglov och startbesked,
- att (2) avgiften ska betalas efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgivits fastighetsägaren, samt
- att (4) – med stöd av 11 kap 5 § plan- och bygglagen – efter att fastighetsägaren har erlagt byggsanktionsavgiften enligt punkterna 1 och 2 lämna anmälan enligt punkterna 1 och 2 utan ingripande eller påföljd.

Nämnden motiverade beslutet genom en hänvisning till en tjänsteskrivelse, upprättad av kommunens samhällsbyggnadsförvaltning 31 oktober 2019, varur sammanfattningsvis framgår följande. Till nämnden inkom den 13 augusti 2019 en anmälan om uppställning av byggmodulbodar för begränsad tid inom fastigheten Vårsta 1:213. Under handläggningen av ärendet framkom att den anmälda åtgärden var fråga om en [redan uppförd] tvåvånings kontorsbyggnad som inte kunde betraktas som en samling tillfälligt uppställda modulbodar. Åtgärderna har dokumenterats genom fotografier tagna vid ett tillsynsbesök på fastigheten den 30 oktober 2020. Av ett flygfotografi taget år 2017 genom lantmäteriet framgår att byggnaden inte var uppförd vid fotograferingstillfället. Uppgifterna har även kontrollerats mot en fältkarta daterad den 17 september 2019. Förvaltningen finner att

BESLUTDatum
2020-02-03Beteckning
4034-974-2020

kontorsbyggnaden om 350 kvadratmeter byggnads- respektive 700 kvadratmeter bruttoarea saknar såväl bygglov som startbesked. Förvaltningen anser därför att byggsanktionsavgift ska påföras verksamhetsutövaren Betongprocess Sverige AB. Avgiften bestäms till 776 550 kr. Dessutom föreslår förvaltningen att nämnden beslutar att [sedan] "Betongprocess Sverige AB ... har erlagt byggsanktionsavgiften i sin helhet ... lämna anmälan utan ingripande eller påföljd."

Betongprocess Sverige AB (bolaget) har överklagat beslutet och yrkat att länsstyrelsen i första hand ska upphäva nämndens förordnande om byggsanktionsavgift och i andra hand nedsätta det påfordrade beloppet till 194 138 kr. Dessutom har bolaget yrkat att länsstyrelsen ska förordna om inhibition av det överklagade beslutet. Till stöd för sin talan har man anfört i huvudsak följande. Bolaget arrenderar delar av fastigheten Vårsta 1:213 i syfte att där påbörja en verksamhet med återvinning av betongrester. För att bedriva den planerade rörelsen uppkom ett behov av tillfälliga kontorslokaler, varför man anmälde hos nämnden att man under begränsad tid ämnade anordna tillfälliga utrymmen inom fastigheten i form av flyttbara modulbodas. Anmälan gavs in till myndigheten den 9 augusti 2019 och i mitten av samma månad ställde man upp fjorton bodas, arrangerade i två våningar, på platsen. Den 16 augusti 2019 förelade nämnden bolaget att ändra den ingivna anmälan till en ansökan om tidsbegränsat bygglov. Dessutom förklarade nämnden att ett tillsynsärende rörande byggnationen skulle initieras med anledning av att den vidtagits utan startbesked. Sedermera gavs bolaget tillfälle att yttra sig över en tjänsteskrivelse i vilken förvaltningen föreslog nämnden att påföra bolaget byggsanktionsavgift. Enligt 9 kap 2 § första stycket punkten 1 plan- och bygglagen krävs det bygglov för en nybyggnad. Enligt definitionen i 1 kap 4 § samma lag avses med nybyggnad uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. Vidare avses med begreppet byggnad en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark. Avgörande för om bodarna varit bygglovspliktiga är om syftet med dem har varit att låta dem stå varaktigt placerade på fastigheten. Att förvaltningen måste ha varit införstådd med innebörden av varaktighetskriteriet med framgång av uttryckssättet i skrivelsen till bolaget av den 16 augusti 2019. Den tidpunkt som är relevant för bedömningen av varaktighetsrekvisitet är den när en byggnadsåtgärd påbörjas. Uppställningen av de aktuella bodarna ägde rum i mitten av augusti år 2019, när bolagets avsikt var att uppställningen av dem endast skulle vara tillfällig: några månader. Därefter var avsikten att de skulle avlägsnas från fastigheten. Härav följer att varaktighetsrekvisitet inte varit uppfyllt vid uppställningstidpunkten, vilket i sin tur betyder att de aktuella bodarna inte har utgjort byggnader i 1 kap 4 § plan- och bygglagens mening. Därmed har varken något krav på bygglov för eller anmälan av dem förelegat enligt 9 kap 2 § plan- och bygglagen respektive 6 kap 5 § plan- och byggförordningen, och följaktligen har det inte heller funnits krav på startbesked för att få påbörja åtgärden. Någon överträdelse av plan- och bygglagen som kan föranleda krav på byggsanktionsavgift har därför inte förekommit. Att bolaget sedermera ansökt om bygglov för åtgärden saknar betydelse för frågan hur förutsättningarna för uttagande av byggsanktions-

BESLUT**Datum**
2020-02-03**Beteckning**
4034-974-2020

avgiften ska bedömas. Under alla förhållanden är beloppets storlek oskäligt varför det ska nedsättas till en fjärdedel.

Skäl för beslutet

För fastigheten Vårsta 1:213 gäller inte någon detaljplan och inte heller några områdesbestämmelser.

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, trädde i kraft den 2 maj 2011 samtidigt med plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. PBF är meddelad med stöd av 16 kap 12 § PBL.

I 1 kap 4 § PBL definieras begreppen *byggnad* som en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den, och *nybyggnad* som ett uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats.

Enligt 9 kap 2 § första stycket 1 PBL krävs det bygglov för nybyggnad.

I 10 kap 3 § 1 PBL föreskrivs att en åtgärd inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om åtgärden kräver bygglov.

I 11 kap 51 § PBL anges att om någon bryter mot en bestämmelse i 8–10 kap PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 16 kap 2–10 §§ PBL eller mot en bestämmelse i en EU-förordning om krav på byggnadsverk eller byggprodukter, ska tillsynsmyndigheten ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap 12 § PBL.

Av 11 kap 52 § PBL följer bland annat att byggsanktionsavgiftens storlek ska framgå av de föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 16 kap 12 § PBL; att avgiften får uppgå till högst 50 prisbasbelopp enligt 2 kap 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken samt att regeringen – när den meddelar föreskrifter om avgiftens storlek – ska ta hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Vidare följer av 11 kap 53 § PBL att en 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 med hänsyn till vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

BESLUT**Datum**
2020-02-03**Beteckning**
4034-974-2020

Enligt bestämmelsen i 11 kap 53 a § PBL får en byggsanktionsavgift 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 särskilt beaktas om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet eller om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art.

Av 11 kap 57 § PBL framgår att en byggsanktionsavgift ska tas ut av den som när överträdelsen begicks var ägare till den fastighet eller det byggnadsverk som överträdelsen avser, den som begick överträdelsen eller den som har fått en fördel av överträdelsen.

Enligt 11 kap 58 § andra stycket PBL gäller att en byggsanktionsavgift inte får beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har givits tillfälle att yttra sig inom fem år efter överträdelsen.

Av 11 kap 61 § första stycket PBL följer att en byggsanktionsavgift ska betalas inom två månader efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgivits den avgiftsskyldige enligt vad som anges i 11 kap 59 § PBL, såvida tillsynsmyndigheten inte i beslutet har bestämt en senare betalningsdag.

Enligt 48 § förvaltningslagen (2017:900) får en överinstans bestämma att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla (så kallad inhibition).

Länsstyrelsen gör följande bedömning

Inledningsvis bör påpekas att det i utredningen saknas en klar och tydligt angiven tidpunkt för när i tiden den föregivna överträdelsen skulle ha ägt rum, vilket är nödvändigt för att kunna avgöra om eventuell preskription har inträtt och efter vilka regler gärningen sakligt sett är att bedöma (jämför 11 kap 58 § andra stycket PBL och 45 kap 4 § första stycket 3 rättegångsbalken). Mot bakgrund av vad som framgår av handlingarna i ärendet kan dock hållas för antagligt att arbetet ägt rum tidigast år 2017, när platsen flygfotograferades genom lantmäteriets försorg och då var obebyggd, och senast den 30 oktober 2019, när nämnden dokumenterade åtgärderna i samband med ett tillsynsbesök. Tidpunkten för den angivna gärningen får därmed anses tillräckligt väl identifierad för att möjliggöra en prövning av sanktionsfrågan.

Nämnden har – som det får förstås – till stöd för avgiftsuttaget gjort gällande att uppställningen av byggbodarna har utgjort en bygglovspliktig *nybyggnad* enligt 9 kap 2 § första stycket 1 PBL, det vill säga att det varit fråga om att en ny byggnad uppförts på platsen. Häremot har bolaget invänt att de ifrågasatta bodarna inte svarar mot den definition av begreppet *byggnad* som följer av 1 kap 4 § PBF, eftersom placeringen av dem inte varit avsedd att vara *varaktig*.

BESLUTDatum
2020-02-03Beteckning
4034-974-2020

Frågan är därmed om vad som kan anses utrett om syftet med den aktuella uppställningen vid tidpunkten för själva åtgärden. Mark- och miljööverdomstolen har i avgörandet MÖD 2015:34 uttalat:

"En sanktionsavgift har straffrättslig karaktär vilket Mark- och miljööverdomstolen flera gånger uttalat såvitt avser byggsanktionsavgift (se bl a MÖD 2013:4) och miljöskningsavgift (se bl a MÖD 2001:41). Beträffande miljöskningsavgifter har Mark- och miljööverdomstolen ansett att allmänna straffrättsliga principer bör gälla i fråga om vem som har bevisbördan för att en överträdelse har ägt rum (se MÖD 2002:58). Detta innebär att det är tillsynsmyndighetens sak att bemöta och där det är möjligt försöka vederlägga varje invändning som verksamhetsutövaren reser i syfte att undgå ansvar. I fråga om beviskravet har Mark- och miljööverdomstolen i flera avgöranden angett att tillsynsmyndigheten ska visa att det har funnits förutsättningar att besluta om miljöskningsavgift (se bl a MÖD 2003:34). – Byggsanktionsavgift, liksom miljöskningsavgift, tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet (se 30 kap 2 § miljöbalken samt 11 kap 53 § plan- och bygglagen [2010:900], PBL). Samma principer i fråga om bevisbörda och beviskrav som nu redovisats beträffande miljöskningsavgift bör därför tillämpas även för byggsanktionsavgift. I ärenden om byggsanktionsavgift måste tillsynsmyndigheten därför visa att det finns förutsättningar att besluta om byggsanktionsavgift. Bevisbördan för samtliga omständigheter som ligger till grund för beslutet om byggsanktionsavgift vilar alltså på tillsynsmyndigheten; såväl att överträdelsen verkligen har ägt rum, som att överträdelsen kan träffas av byggsanktionsavgift. Det kan emellertid finnas situationer då tillsynsmyndigheten möter sådana bevissvårigheter att ett sänkt beviskrav kan tillåtas."

Länsstyrelsen kan konstatera att avgörande för lovplikten för uppställande av anordningar av det aktuella slaget – bygg- och andra liknande bodar – är frågan om placeringens varaktighet (se mark- och miljööverdomstolens dom den 2 juni 2015 i målet P 3850-15).

Länsstyrelsen finner att nämnden inte på något sätt utvecklat eller underbyggt sitt påstående att den föregivna kontorsbyggnaden "inte kan bedömas som tillfälligt uppställd[a] modulbodan", trots att det i bolagets inledande anmälan, som är direkt citerad i beslutet, anges att åtgärden är föranledd av ett tillfälligt lokalbehov i bolagets verksamhet.

Mot bakgrund av det straffrättsliga betraktelsesätt som ska iakttas vid prövningar av det nu aktuella slaget finner länsstyrelsen att nämndens utredning inte ger tillräckligt stöd för ett uttagande av den påfordrade sanktionsavgiften. Nämnden har således inte mot bolagets förnekande förmått visa att syftet med uppställningen med bodarna inte skulle ha varit tillfälligt.

Bolaget ska därför vinna bifall till sitt överklagande och nämndens beslut upphävas.

BESLUT**Datum**
2020-02-03**Beteckning**
4034-974-2020

Vid den nu angivna utgången i huvudsaken saknar länsstyrelsen skäl att uppta bolagets inhibitionsyrkande till prövning.

Länsstyrelsen vill avslutningsvis påpeka att det i punkt 2 i nämndens beslut hävdas att betalningsskyldigheten skulle ha inträtt inom två månader efter att beslutet om att ta ut avgiften delgivits *fastighetsägaren*, trots att avgiften synes ha påförts bolaget i dess egenskap av ansvarig för byggnadsåtgärden, det vill säga närmast på någon av de grunder som anges i 11 kap 57 § 2 och 3 PBL.

Hur man överklagar

Beslutet kan överklagas till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, se bilaga.

Michael Bergelin,
länsassessor

Beslutet har signerats elektroniskt i länsstyrelsens diariesystem och har därför ingen namnunderskrift.

Kopia till: Samhällsbyggnadsnämnden i Botkyrka kommun



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060307

PROTOKOLL
2020-05-05
Föredragning i
Stockholm

Aktbilaga 2
Mål nr P 5073-20

RÄTTEN

Hovrättsråden Gösta Ihrfelt, Johan Svensson och Margaretha Gistorp, referent, samt tekniska rådet Ewa André Holst

FÖREDRAGANDE OCH PROTOKOLLFÖRARE

Föredraganden Harry Hodzic

PARTER

Klagande

Betongprocess Sverige AB, 559166-8321
Dalvägen 131, 147 33 Tumba

Motpart

Samhällsbyggnadsnämnden i Botkyrka kommun
147 85 Tumba

SAKEN

Inhibition avseende byggsanktionsavgift; nu fråga om avskrivning

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, beslut 2020-04-07 i mål nr P 798-20

Efter föredragning fattar Mark- och miljööverdomstolen följande

BESLUT (att meddelas 2020-05-06)

Eftersom mark- och miljödomstolen har meddelat dom i det överklagade målet den 4 maj 2020, och således slutligt avgjort målet, kan Mark- och miljööverdomstolen inte längre pröva mark- och miljödomstolens beslut under rättegången i frågan om inhibition. Målet ska därför skrivas av från vidare handläggning.

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

Harry Hodzic

Protokollet uppvisat/

Dok.Id 1596556

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se		måndag – fredag 09:00–16:30

Till: Botkyrka kommun
Samhällsbyggnadsnämnden

Stockholm den 5 november 2020

KLAGANDE

Betongprocess Sverige AB, org. nr. 559166-8321
Dalvägen 131
147 33 Tumba

0729-23 17 28
info@betongprocess.se

MOTPART

Botkyrka Kommun
Samhällsbyggnadsförvaltningen
Bygglovenheten
147 85 Tumba

BESLUT ATT PRÖVAS PÅ NYTT

Beslut meddelat av Botkyrka kommun, Samhällsbyggnadsnämnden
2019-12-10 i ärende med diarienummer SBN 2019-000944

YRKANDE

1. Att Botkyrka kommun, Samhällsbyggnadsnämnden, gör en ny prövning av ärendet och beslutar att ingen sanktionsavgift ska tas ut.
2. Att Botkyrka kommun, Samhällsbyggnadsnämnden, i det fall ovan yrkande ogillas, beslutar att sätta ner sanktionsavgiften till 194 138 kr.
3. Att Botkyrka kommun, Samhällsbyggnadsnämnden, beslutar om inhibition, det vill säga att eventuell sanktionsavgift inte ska drivas in, innan dess att ärendet avgjorts slutligt.

BEVISNING

SKYLDIGHET ATT PRÖVA ETT ÄRENDE PÅ NYTT

Av 38 § Förvaltningslagen (2017:900) stipuleras bland annat att en myndighet har möjlighet att ändra ett beslut som är uppenbart oriktigt. Ser man inledningsvis till gällande förarbete så framgår att nyssnämnda lagrum innefattar "... en skyldighet att göra omprövningar i vissa fall oberoende av överklagande" (prop. 1985/86:80 s. 42). Omprövningsskyldigheten enligt 27 §

är alltså en minireglering som inte är avsedd att inskränka de omprövningsbefogenheter som myndigheterna har på sedvanerättslig grund (Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen, med kommentar, upplaga 1:2, s. 327). Lagstiftaren har således *förutsatt* att dessa befogenheter (att ompröva beslut som tidigare överklagats) ska finnas som ett komplement till lagregleringen och användas med beaktande av dess syfte (prop. 1985/86:80 s. 76).

Vidare så fastställs det av gällande rättsdoktrin att när en part som har fått avslag på en ansökan, återkommer med en uttrycklig begäran om omprövning, så är det sedan länge praxis att myndigheten då ska göra en ny prövning inom ramen för sina sedvanerättsliga omprövningsbefogenheter. En skyldighet föreligger således från myndighetens sida att besvara partens begäran genom ett nytt beslut oavsett om det tidigare beslutet bör ändras eller inte (Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen, med kommentar, upplaga 1:2, s. 320).

Ser man sedan till praxis så fastställde Regeringsrätten i RÅ 1996 ref. 51 att det förelåg en skyldighet för den aktuella beslutsmyndigheten att ompröva *ett lagakraftvunnet beslut* efter att en part begärde det. En liknande bedömning gjordes i RÅ 2002 ref. 39 där en beslutsmyndighet ansågs kunna återkalla ett för parten betungande beslut även efter det att en överprövning skett och fastställts av domstol.

Även JO har yttrat sig avseende möjligheten för en part att få en ny prövning till stånd av ett beslut som tidigare har överklagats och vunnit laga kraft. I JO 1993/94 s. 411 kritiserades en byggnadsnämnd för underlåtenhet att pröva en begäran om omprövning av en byggnadsavgift. Efter JO:s kritik gjorde nämnden en omprövning och bestämde avgiften till ett lägre belopp.

Sett till nu aktuellt ärende så föreligger det således en skyldighet för samhällsbyggnadsnämnden att fatta ett nytt beslut i ärendet, efter att Betongprocess nu begärt det. Det sistnämnda beslutet från JO är direkt applicerbart på förevarande fall.

SAKFRÅGAN – BYGGSANKTIONSAVGIFT

Betongprocess avsikt är att bedriva verksamhet på fastigheten Vårsta 1:213. I september 2018 lämnade man in dels en ansökan om tillstånd för att bedriva industriell verksamhet inom Segersjö vattenskyddsområde, dels en anmälan om miljöfarlig verksamhet till Miljö- och hälsoskydds nämnden i Botkyrka kommun. Handläggningen hos kommunen tog 15 månader innan beslut fattades.

För att kunna bedriva den planerade verksamheten uppstod ett behov av att få tillgång till tillfälliga kontorslokaler, varvid Betongprocess den 9 augusti 2019 lämnade in en anmälan om uppställning av bodar för begränsad tid till Botkyrka kommun. I mitten av augusti ställde Betongprocess upp 14 flyttbara bygg- och modulbodarna, sammansatta i två våningar.

Bygglovsenheten har i föreläggande om komplettering daterat den 16 augusti 2019 bl.a. ombett Betongprocess att ändra anmälan till att avse bygglovsansökan för tidsbegränsat bygglov för byggbodarna.

Bygglovsenheten har härefter i nytt föreläggande om komplettering daterat den 28 oktober 2019 bl.a. anfört att byggnaden redan står på plats, att ansökan ska ändras till att avse bygglov i efterhand för kontorsbyggnad och att ett tillsynsärende kommer att startas på grund av att byggnaden uppförts utan startbesked.

Betongprocess inkom den 29 november 2019 med av Bygglovsenheten efterfrågade kompletteringar. Samma dag mottog Betongprocess förslag till tjänsteskrivelse daterad den 1 november 2019 innehållande beslutsförslag om att tillfälligt bygglov ska meddelas.

Betongprocess inkom den 29 november 2019 även med yttrande över anmälan om överträdelse av PBL i enlighet med Bygglovsenhetens brev daterat den 31 oktober 2019 (dnr SBN 2019-000944). Samma dag mottog Betongprocess nyss anförd tjänsteskrivelse varvid Betongprocess gavs möjlighet att yttra sig. I tjänsteskrivelsen föreslogs sammanfattningsvis att samhällsbyggnadsnämnden ska besluta att ta ut en byggsanktionsavgift om 776 550 kr av Betongprocess på den grunden att Betongprocess har påbörjat en nybyggnad i form av en tvåvånings kontorsbyggnad innan bygglov och startbesked har meddelats för åtgärden.

Det kan således konstateras att kommunens handläggning varit minst sagt bristfällig och att olika tjänstemän inte vetat vad de andra arbetat med eller har sänt ut.

Den påstådda överträdelsen som läggs Betongprocess till last är att man har påbörjat en bygglovspliktig nybyggnad innan ett startbesked meddelats, se 9 kap. 2 § första stycket punkten 1 PBL och 10 kap. 3 § PBL.

Av avgörande betydelse för om det finns förutsättningar för att ta ut en byggsanktionsavgift i förevarande situation är om det överhuvudtaget varit fråga om ett påbörjande av en bygglovspliktig nybyggnad.

Enligt 9 kap. 2 § första stycket punkten 1 PBL krävs bygglov för en nybyggnad. Enligt definitionen i 1 kap. 4 § PBL avses med nybyggnad uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. Vidare avses med byggnad en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark. I förevarande situation handlar det om en tidigare uppförd byggnad som har flyttats till en ny plats.

Avgörande för om bodarna varit bygglovspliktiga är om bodarna skulle vara varaktigt placerade på fastigheten. Att varaktighetskravet måste vara uppfyllt för att bodarna skulle vara bygglovspliktiga är något som även Bygglovsenheten ansett och som framgår av Bygglovsenhetens föreläggande om komplettering den 16 augusti 2019.

Det kan konstateras att Betongprocess uppställning av bodarna innebär ett påbörjande av en åtgärd i den mening som avses i plan- och bygglagstiftningen. Det är således den tidpunkten som utgör relevant tidpunkt för bedömningen av om varaktighetskravet i definitionen av en byggnad är uppfyllt. Uppställningen av bodarna skedde i mitten av augusti i år. Vid denna tidpunkt var bolagets avsikt att uppställningen av bodarna endast skulle vara tillfällig (några månader). Bodarna skulle därefter avlägsnas från fastigheten.

Mot bakgrund av den korta tid som bodarna skulle vara uppställda uppfylldes inte kravet på varaktig placering för att bodarna skulle anses vara en byggnad enligt 1 kap. 4 § PBL. Därmed (vid uppställningen i mitten av augusti i år) förelåg inget krav på bygglov för nybyggnad enligt 9 kap. 2 § första stycket punkten 1 PBL. Det kan även konstateras att det inte heller förelåg krav på anmälan enligt 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338).

Eftersom uppställningen av bodarna inte omfattats av vare sig lov- eller anmälningsplikt har förutsättningarna för att ta ut en byggsanktionsavgift på den grunden att Betongprocess påbörjat en bygglovspliktig nybyggnad innan ett startbesked meddelats inte varit uppfyllda.

Reglerna om byggsanktionsavgift har en straffrättslig karaktär. Bedömningen av vilka överträdelser som kan leda till påförande av byggsanktion ska därför ske restriktivt (se t.ex. MÖD 2017:10 och MÖD 2013:4). Bevisbördan för samtliga omständigheter som ligger till grund för ett beslut om bygg-sanktionsavgift åligger tillsynsmyndigheten. Bevisbördan gäller såväl att överträdelsen verkligen har ägt rum som att överträdelsen kan träffas av byggsanktionsavgift. Detta innebär att det är tillsynsmyndighetens sak att bemöta och, där det är möjligt, försöka vederlägga varje invändning som verksamhetsutövaren reser i syfte att undgå ansvar (se t.ex. MÖD 2015:34).

Mot bakgrund av reglernas straffrättsliga karaktär saknas det möjlighet för samhällsbyggnadsnämnden att låta den påstådda överträdelsen av bestämmelserna i 9 kap. 2 § första stycket punkten 1 PBL och 10 kap. 3 § PBL utvidgas till att även omfatta påbörjandet av en åtgärd som vid uppställningen av bodarna inte varit vare sig lov- eller anmälningspliktig. En sådan extensiv tolkning av reglerna om byggsanktionsavgift står i uppenbar i strid mot allmänna straffrättsliga principer.

Det ska även tilläggas att den omständigheten att Betongprocess senare kommit att ansöka om bygglov – av skäl som närmare utvecklas nedan – inte förändrar bedömningen att det saknas förutsättningar för att ta ut en byggsanktionsavgift.

Om samhällsbyggnadsnämnden anser att det finns förutsättningar för att ta ut en byggsanktionsavgift ska beloppet sättas ned.

Av 11 kap. 53 a § första stycket PBL följer att en byggsanktionsavgift i ett enskilt fall får 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 enligt första stycket 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.

Att en överträdelse inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet kan enligt förarbetena innebära att den i ett enskilt fall bedöms vara mindre allvarlig. Ett exempel på en sådan situation kan vara när överträdelsen har sin grund i en felbedömning huruvida en åtgärd kräver lov eller anmälan (prop. 2012/13:104 s. 9f).

Som redovisats ovan så var det Betongprocess uppfattning att bodarna vid tidpunkten för uppställningen inte var bygglovspliktiga med hänvisning till att dessa inte skulle vara varaktigt placerade.

Det saknas tydlig praxis om vad som är att anse som varaktig placering. Av Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 juni 2015 i mål nr 3850-15 har domstolen ansett att byggbodars uppställda i cirka 1,5 år kräver bygglov.

Som framgår av Bygglovsenhetens föreläggande om komplettering den 16 augusti 2019 har Bygglovsenheten utförligt redogjort för under vilka förutsättningar bygglovsplikt föreligger för bodar. Bygglovsenheten har därvid hänvisat till bedömningen i 2015 års avgörande och angett att det avgörande är om bodarna är varaktigt placerade.

Var den nedre gränsen går för att kravet på varaktighet ska vara uppfyllt är inte klarlagt. Mot denna bakgrund och med hänvisning till nyss nämnda avgörande får Betongprocess anses på goda grunder ha kommit fram till slutsatsen att varaktighetskravet inte var uppfyllt och att bodarna därmed inte var bygglovspliktiga. Överträdelsen har därmed inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Det ska även framhållas att åtgärden uppfyller samtliga krav i PBL och

har vidtagits utan risk för fara för liv och egendom. Bodarna står i ett industriområde. Mot denna bakgrund får överträdelsen anses vara en sådan överträdelse som i enlighet med ovan nämnda exempel i förarbetena är mindre allvarlig.

Överträdelsen får även anses vara mindre allvarlig mot bakgrund av att Betongprocess endast någon månad efter att bodarna ställdes upp ansökt om bygglov. Anledningen är att kommunens handläggning av ärendet avseende anmälan om miljöfarlig verksamhet kommit att dra ut på tiden. Dröjsmålet har lett till att verksamheten inte kommit igång som planerat och det har uppstått ett behov av att ha bodarna uppställda under längre tid än planerat. Det har motiverat Betongprocess att ansöka om bygglov och inkomma med av Bygglövsenheten efterfrågade kompletteringar. Detta utvisar att Betongprocess är mån om att följa plan- och bygglagstiftningen. Det kan i sammanhanget framhållas att bygglov beviljades.

Det sticker ut att beloppet är ansenligt till sin storlek, speciellt i ljuset av vad påstådd överträdelse är (byggbodan i två våningar som ska betjäna de personer som ska arbeta i den planerade betongverksamheten). Till detta kommer att bodarna står i ett befintligt industriområde och riskerar att på intet sätt störa omgivningen. En sådan byggsanktionsavgift är därför oproportionerligt hög och står inte i rimlig proportion till överträdelsen och sakomständigheterna. I sammanhanget bör även beaktas den överhängande risken för att bolaget skulle hamna i obestånd om en full byggsanktionsavgift skulle tas ut och vilken påverkan det i sin tur skulle få i fråga om förlorade arbetstillfällen och förlorade miljövinster.

Mot denna bakgrund är det uppenbart oskäligt att förelägga Betongprocess en full byggsanktionsavgift om 776 550 kr. Det som anförts visar att maximal nedsättning ska ske av byggsanktionsavgiften, d.v.s. till en fjärdedel. Det innebär att byggsanktionsavgiften ska bestämmas till 194 138 kr i det fall samhällsbyggnadsnämnden anser att byggsanktionsavgift ska tas ut.

INHIBITION

Regeln om inhibition har som syfte att stärka en parts rättsskydd. Det måste även tas hänsyn till om ett beslut har verkningar som kan vara svåra att reparera för att på så sätt undvika negativa effekter av ett beslut eller en dom. I aktuellt fall har ett beslut om en oproportionerligt hög sanktionsavgift fattats, detta i förhållande till Betongprocess Sverige AB:s storlek och den påstådda överträdelsen. Skulle denna sanktionsavgift utkrävas, så skulle det innebära att bolaget riskerar att hamna på obestånd. Det torde således anses uppenbart att om sanktionsavgiften på 776 550 kr skulle utkrävas innan dess att ärendet slutligen avgjorts, så kommer det att ha verkningar som svårligen kan repareras vid ett bifall till överklagandet.

Av RÅ 1990 ref 82 framgår bland annat att reglerna om inhibition bör ges en tämligen generös tillämpning om det gäller ett mycket ingripande beslut som dessutom har sådana verkningar att det får antas inte vara möjligt att – om beslutet sedermera upphävs av högre instans – få full kompensation för den förlust som åsamkats genom det ursprungliga beslutet.

Vidare framgår det av gällande doktrin att ”Inhibitionsbeslut ... behövs av rättsskyddsskäl för att, innan det är för sent, förebygga att något som inte borde inträffa sker och sedan inte kan göras ogjort” (Bertil Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., En kommentar, upplaga 5:2, s. 269).

Dag som ovan,



Aron Nilsson
Affärsjurist/Civilekonom

0729-23 17 28
aron.nilsson@betongprocess.se