



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060105

DOM
2019-03-01
Stockholm

Mål nr
P 9889-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-10-08 i mål nr P 1062-18,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Miljö- och byggnadsnämnden i Lomma kommun
234 81 Lomma

Motpart

Tensor Skåne 44 AB

Ombud: Advokaten P B

SAKEN

Byggsanktionsavgift avseende fastigheten X i Lomma kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd.
 2. Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.
-

Dok.Id 1469144

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och byggnadsnämnden i Lomma kommun (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut om byggsanktionsavgift.

Till stöd för sin talan har nämnden anfört bl.a. följande: Ett interimistiskt slutbesked är detsamma som ett tillfälligt slutbesked. I detta fall har flerbostadshuset fortsatt att användas efter att det tidsbegränsade interimistiska slutbeskedet upphörde att gälla. Huset har därför brukats utan giltigt slutbesked vilket utgör grund för att ta ut byggsanktionsavgift.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen finner skäl att ge prövningstillstånd och tar upp målet till omedelbart avgörande.

Ett slutbesked krävs normalt för att ta ett byggnadsverk i bruk (10 kap. 4 § plan- och bygglagen [2010:900], PBL). Slutbeskedet ska ges när byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda och nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap. PBL (10 kap. 34 § PBL). Om ett slutbesked inte kan ges på grund av att en brist som inte är försumbar behöver avhjälpas eller på grund av att en kontroll behöver göras i ett senare skede, får byggnadsnämnden ge ett slutbesked som är beroende av att bristen avhjälpas eller att kontrollen görs, ett s.k. interimistiskt slutbesked (10 kap. 36 § PBL). Det kan t.ex. röra sig om punkter i kontrollplanen som återstår att åtgärda men som inte hindrar att byggnaden tas i bruk. Om kompletteringen inte lämnas in inom den tid som föreskrivs i det interimistiska slutbeskedet kan nämnden t.ex. utfärda ett åtgärdsföreläggande eller besluta om användningsförbud om det finns synnerliga skäl (se 11 kap. 19 § och 33 § PBL och prop. 2013/14:126 s. 208 ff.)

Om någon bryter mot en bestämmelse i bl.a. 10 kap. PBL ska tillsynsmyndigheten ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) enligt forskrifter som har meddelats med

stöd av 16 kap. 12 § samma lag (11 kap. 51 § PBL). I 9 kap. plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, finns regler som anger att byggsanktionsavgift kan tas ut för att trots förbudet i 10 kap. 4 § PBL ta en byggnad i bruk innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked.

I detta fall har nämnden beslutat att tidsbegränsa ett interimistiskt slutbesked för tillbyggnad och utvändig ändring av flerbostadshus m.m. Byggnaden har tagits i bruk efter att det interimistiska slutbeskedet gavs och innan den i beslutet angivna tiden gått ut. Nämnden har grundat sitt beslut om byggsanktionsavgift på att slutbesked enligt 10 kap. 4 § PBL inte erhållits och att byggnaden brukats trots att tidsgränsen i det interimistiska slutbeskedet passerats. Det finns ingen bestämmelse i PBL eller i PBF som uttryckligen anger att en byggsanktionsavgift kan tas ut när en byggnad har fortsatt att brukas på det sätt som skett i detta fall. Med hänsyn till byggsanktionsavgiftens straffliknande karaktär bör inte bestämmelserna tolkas extensivt. Mot denna bakgrund håller Mark- och miljööverdomstolen med mark- och miljödomstolen om att det inte finns förutsättningar att ta ut en byggsanktionsavgift. Nämndens överklagande ska därför avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:291) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg och Malin Wik (deltar inte i beslutet om prövningstillstånd), tekniska rådet Tommy Åström samt hovrättsrådet Li Brismo, referent.

Föredragande har varit Fannie Finnved.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-10-08
meddelad i
Växjö

Mål nr P 1062-18

PARTER

Klagande och motpart

Tensor Skåne 44 AB

Ombud: Advokat P B

Klagande och motpart

Lomma kommun, Miljö- och byggnadsnämnden
234 81 Lomma

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länstyrelsen i Skåne läns beslut 2018-02-16 i ärende nr 403-33777-2017, se bil. 1

SAKEN

Byggsanktionsavgift avseende fastigheten X, Lomma kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen bifaller Tensor Skåne 44 ABs överklagande och upphäver Länstyrelsen i Skåne läns beslut den 16 februari 2018 i ärende nr 403-33777-2017 och Miljö- och byggnadsnämnden i Lomma kommuns beslut den 21 november 2017 (dnr MB17-609).
2. Mark- och miljödomstolen avslår Miljö- och byggnadsnämnden i Lomma kommuns överklagande.
3. Mark- och miljödomstolen avslår Tensor Skåne 44 ABs yrkande om att inhämta yttrande från Boverket.

Dok.Id 445687

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: mmd.vaxjo@dom.se www.vaxjotingsratt.domstol.se	0470-253 46	måndag – fredag 08:00–16:00

BAKGRUND

Miljö- och byggnadsnämnden i Lomma kommun beslutade den 27 oktober 2016 (dnr MB-2015-530) att ge ett tidsbegränsat interimistiskt slutbesked giltigt till och med den 31 januari 2017 för tillbyggnad och utvändigt ändring m.m. av flerbostadshus på fastigheten X. I beslutet anges bl.a. följande. ”Med stöd av miljö- och byggnadsnämndens delegation och 10 kap. 36 § plan- och bygglagen beslutas att byggnadsverk/ombyggnad av flerbostadshus på rubricerad fastighet får tas i bruk. Detta beslut är giltigt t o m 31 januari 2017”. (Detta beslut prövas av mark- och miljödomstolen genom dom i dag i mål P 1071-18 – mark- och miljödomstolens förklaring.)

I skrivelse den 10 juli 2017 anförde Tensor Skåne 44 AB (bolaget) till Länsstyrelsen i Skåne län bl.a. följande. Bolaget har använt byggnaden i många år som bostad men tog den i bruk igen efter ombyggnaden genom uthyrning till hyresgäster i december 2016.

Miljö- och byggnadsnämnden i Lomma kommun (nämnden) beslutade den 21 november 2017 (dnr MB17-609) att av bolaget ta ut en byggsanktionsavgift om 39 021 kr för fortsatt brukande av flerbostadshus efter ombyggnad utan giltigt slutbesked.

Bolaget överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Skåne län som den 16 februari 2018 med delvis ändring satte ned byggsanktionsavgiften till 18 335 kr.

Bolaget och nämnden har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Bolaget yrkar att den beslutade byggsanktionsavgiften undanröjs i sin helhet.

Bolaget yrkar vidare att mark- och miljödomstolen inhämtar yttrande från Boverket.

Nämnden yrkar i överklagande att länsstyrelsens beslut ska undanröjas samt att nämndens beslut den 21 november 2017 att ta ut byggsanktionsavgift om 39 021 kr ska fastställas. **Nämnden** yrkar vidare att bolagets överklagande ska avslås.

Bolaget anför bl.a. följande som grund för yrkandena. Det saknas grund att påföra bolaget byggsanktionsavgift. Det är ostridigt att bolaget hade ett giltigt interimistiskt slutbesked när den aktuella byggnaden togs i bruk. Det finns inget lagligt stöd för att ta ut en byggsanktionsavgift för ”fortsatt brukande” av en byggnad.

Beslutet med det interimistiska slutbeskedet innehåller ingen hänvisning till att rätten att bruka byggnaden skulle upphöra att gälla eller att det finns några krav eller kompletteringar som måste uppfyllas. Beslutet innebär endast att bolaget har rätt att ta byggnaden i bruk (genom att t.ex. flytta in hyresgäster) senast den 31 januari 2017. Både kommunen och länsstyrelsen har dock i sina beslut utsträckt betydelsen av den aktuella tidsangivelsen och bl.a. förenat det interimistiska slutbeskedet med ett användningsförbud. Det saknas lagstöd för att göra en sådan vidsträckt tillämpning av tidsangivelsen (se vad bolaget anför i mål P 1071-18).

Reglerna om byggsanktionsavgifter har i praxis ansetts vara av straffrättslig karaktär. Bedömningen av vilka överträdelser som kan leda till påförande av byggsanktionsavgift ska därför ske restriktivt (se bl.a. MÖD 2017:10). Plan- och bygglagens (PBL) och plan- och byggförordningens (PBF) regler om vilka överträdelser som kan leda till byggsanktionsavgift är därmed uttömmande, och det är inte möjligt att påföra byggsanktionsavgift utan uttrycklig stöd däri. Det kan konstateras att det inte någonstans i PBL eller PBF finns stöd för att ta ut byggsanktionsavgift för ”fortsatt brukande”. I PBL och PBF föreskrivs endast att byggsanktionsavgift kan påföras om en byggnad ”tas i bruk” utan giltigt slutbesked.

Att byggsanktionsavgift inte kan tas ut vid ”fortsatt brukande” framgår även av Boverkets webbplats och verkets yttrande samt av förarbetena (prop. 2013/14:126 s. 210).

I det fall mark- och miljödomstolen ändå anser att bolagets agerande utgör en sådan överträdelse för vilken byggsanktionsavgift bedöms vara en möjlig påföljd är det inte möjligt att besluta om sådan avgift eftersom beslutet, som avgiften grundar sig på, inte har vunnit laga kraft. Förklaringen är att bolaget har överklagat det beslutet.

Länsstyrelsen har uttryckt att rättsläget skulle vara oklart gällande möjligheterna att ta ut byggsanktionsavgift. Länsstyrelsen har, trots detta, valt att avslå bolagets begäran om sakkunnigutlåtande från Boverket. Mot denna bakgrund yrkar bolaget att mark- och miljödomstolen inhämtar sakkunnigutlåtande/yttrande från Boverket i frågan.

Nämnden anför bl.a. följande i överklagande. Nämnden delar inte länsstyrelsens bedömning vad gäller nedsättningen av beloppet. Länsstyrelsen sätter ned avgiften bl.a. av den anledningen att nämnden inte informerat fastighetsägaren om möjligheten att göra rättelse. Länsstyrelsen anger i beslutet att rättelse innebär att ”det som åstadkommit genom det olovliga ska bringas åter till utgångsläget, det som har tagits i bruk ska tas ur bruk igen”. Nämnden vill framhäva att den sanktionsgrundande överträdelsen som är i fråga är ett brukande av byggnad utan att ett giltigt slutbesked föreligger. Nämnden ställer sig frågande till hur rättelse genom att återställa byggnaden, i den del som det avser, till ”obrukad” kan ske, samt var gränsen för att ta en byggnad ur bruk går. Nämndens uppfattning är att överträdelsen inte kan göras ogjord och att en rättelse i detta fall inte är möjlig.

Information om hur sanktionsavgift kan undgås måste vara tydlig och otvetydig för den som informationen riktar sig till. Nämnden har i aktuellt ärende inte sett det relevant att informera om rättelse då det anses omöjligt att efterleva. Att ibruktagandet pågått under en kortare eller längre tid anser nämnden inte påverkar överträdelsen i sak. Överträdelsen har begåtts i samma stund som ibruktagandet skett. I detta fall har det olovliga brukandet pågått under nästan tre månader, vilket inte är att betrakta som en kort period.

Sammantaget anser nämnden att det saknas skäl för nedsättning av sanktionsavgiften, dels eftersom någon rättelse inte är möjlig, dels eftersom överträdelsen inte har varit ringa.

Nämnden anför i bemötande över bolagets överklagande bl.a. följande. Ett interimistiskt slutbesked är det samma som ett tillfälligt slutbesked. Att något är tillfälligt måste ovillkorligen innebära att en begränsning av giltigheten i tid kan ske, vilket nämnden också beslutade om i det nu aktuella interimistiska slutbeskedet. Med hänsyn till att en begränsning i tid faller sig fullt naturligt när något är just interimistiskt/tillfälligt, torde lagstiftaren ha behövt uttryckligen klarlägga att så inte ska få ske, skulle detta ha varit lagstiftarens avsikt. Ett sådant uttryckligt uttalande finns emellertid inte. Med avsaknad av ett sådant uttryckligt författningsstöd för det motsatta, ska tidsbegränsning av giltigheten av ett interimistiskt slutbesked inte kunna ifrågasättas.

Att tolka beslutet på sätt bolaget gör låter sig inte heller göras. Den rättsliga konsekvensen om en byggnad under en tid olovligen brukas efter i ett interimistiskt slutbesked angivet slutdatum torde vara uppenbar. Förutsatt att förutsättningar för ett slutligt slutbesked eller en förlängning av det interimistiska slutbeskedet inte föreligger, och sådant nytt beslut inte har meddelats, har nämnden nämligen då en skyldighet att besluta om byggsanktionsavgift för överträdelsen. Detta eftersom brukandet av byggnaden efter detta datum har skett utan stöd av ett slutbesked överhuvudtaget. Möjligheten för nämnden att besluta om användningsförbud, vilket i ett fall som det nu föreliggande med ett meddelat interimistiskt slutbesked är påtagligt begränsad, är en helt annan fråga som inte påverkar skyldigheten för nämnden att ta ut en byggsanktionsavgift. Den enda koppling som finns mellan byggsanktionsavgift och beslut om användningsförbud är den om det i vissa situationer aktualiserade förbudet mot ”dubbelbestraffning” (11 kap. 55 § PBL).

Att en begränsning i tid av ett interimistiskt slutbeskeds giltighet lagligen kan ske har även sedan tidigare klarlagts av Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt genom domen i mål P 4148-16.

Det interimistiska slutbeskedet upphörde i detta fall att gälla den 31 januari 2017.

Det ibruktagande av byggnaden som har skett därefter och till dess att ett slutbesked meddelades den 24 april 2017 har således skett utan giltigt slutbesked. Bolaget har därför gjort sig skyldig till en byggsanktionsgrundande överträdelse.

Ett beslut om interimistiskt slutbesked är ett sådant beslut som måste anses gälla omedelbart. Tidsfristen för då ett upphörande av ibruktagandet senast skulle ha skett (alternativt en förlängning av det interimistiska slutbesked eller ett slutligt slutbesked senast skulle ha meddelats) har därför också varit fullt ut gällande.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av det överklagade beslutet.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Nämnden beslutade (se ovan under rubriken "Bakgrund") den 27 oktober 2016 att ge bolaget ett tidsbegränsat interimistiskt slutbesked som var giltigt till och med den 31 januari 2017 (se vad mark- och miljödomstolen anför i dom i dag i mål P 1071-18). Enligt det beslutet av nämnden får byggnadsverk/ombyggnad tas i bruk. Bolaget har därefter i december 2016 låtit hyresgäster flytta in i flerbostadshuset. Mark- och miljödomstolen konstaterar att bolaget då hade ett giltigt slutbesked (interimistiskt). Bolaget bedöms således inte vid den tidpunkten ha brutit mot vad som stadgas i 10 kap. 4 § PBL. Efter att tidpunkten för det interimistiska slutbeskedet löpt ut, dvs. den 31 januari 2017, har brukandet av byggnaden fortsatt. Detta strider dock inte mot vad som anges i 10 kap. 4 § PBL, dvs. "får inte tas i bruk". Paragrafen bedöms således inte reglera "fortsatt brukande". Med hänsyn härtill har nämnden saknat fog för att påföra bolaget byggsanktionsavgift. Överklagandet ska således bifallas. Med hänsyn härtill saknas skäl för domstolen att bifalla bolagets yrkande om att inhämta yttrande från Boverket.

Eftersom bolagets överklagande vinner bifall ska nämndens överklagande avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 29 oktober 2018.

Urban Lund

Lars Fransson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Urban Lund, ordförande, och tekniska rådet Lars Fransson.