



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060205

**DOM**  
2020-01-17  
Stockholm

Mål nr  
P 8944-18

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-09-10 i mål nr P 1069-18, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

Säröhus Hotell & Restaurang Aktiefbolag, 556192-1957  
Säröhusvägen 12  
429 43 Särö

Ombud: Advokat HO och biträdande jurist LNO

### Motpart

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun  
434 81 Kungsbacka

### SAKEN

Byggsanktionsavgift avseende tillbyggnad av verksamhetslokal utan startbesked på fastighet X i Kungsbacka kommun

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.
2. Mark- och miljööverdomstolen avslår Säröhus Hotell & Restaurang Aktiefbolags yrkande om ersättning för sina rättegångskostnader.

Dok.Id 1504686

---

<b>Postadress</b> Box 2290 103 17 Stockholm	<b>Besöksadress</b> Birger Jarls Torg 16	<b>Telefon</b> 08-561 670 00 08-561 675 50 <b>E-post:</b> svea.hovratt@dom.se www.svea.se	<b>Telefax</b> 08-561 675 59	<b>Expeditionstid</b> måndag – fredag 09:00–16:30
---	---	---	---------------------------------	---

## BAKGRUND

Säröhus Hotell & Restaurang Aktiebolag har vidtagit vissa förberedande arbeten inför byggnation och i vart fall schaktat, monterat kantelement och isolering, lagt armering och förberedande rördragning för el och vatten. Bolaget har ansökt om bygglov för tillbyggnad av verksamhetslokalen på den plats där åtgärderna vidtagits. Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun har påfört bolaget en byggsanktionsavgift om 181 187 kr för att ha påbörjat tillbyggnad utan att ha fått startbesked.

## YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Säröhus Hotell & Restaurang AB** (bolaget) har yrkat i första hand att beslutet att påföra bolaget byggsanktionsavgift ska upphävas och i andra hand att byggsanktionsavgiften ska sättas ned. Bolaget har därutöver yrkat ersättning för rättegångskostnader.

**Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun** har motsatt sig bolagets yrkanden.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Bolaget** har anfört detsamma som tidigare med i huvudsak följande tillägg:

Bolaget har vidtagit åtgärder för att förbereda framtida byggnation så långt möjligt till följd av nämndens långsamma handläggning. Några bygglovspliktiga åtgärder har inte vidtagits. Idag finns en altan på platsen, vilken inte är bygglovspliktig. Det vore oskäligt att påföra bolaget byggsanktionsavgift eftersom bolaget har gjort vad det kunnat för att undvika att begå en överträdelse genom att ansöka om marklov, få besked om att marklov inte krävts och ansöka om bygglov. När nämnden uppgett att separata marklov inte lämnas har det framstått som ett besked för bolaget. På grund av nämndens agerande har bolaget haft befogad anledning att utgå ifrån att vidtagna åtgärder inte stred mot plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Eftersom det endast varit fråga om förberedande åtgärder står inte byggsanktionsavgiften i rimlig proportion till den överträdelse som begåtts.

Bolaget har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader på grund av regeringsformens krav på en rättvis rättegång. Att parter ska vara likställda i processen är en grundläggande princip som riskerar att åsidosättas om det inte finns möjlighet för den enskilde att få ersättning av kommunen för sina rättegångskostnader i mål om byggsanktionsavgift.

Bolaget har gett in skriftlig bevisning och fotografier.

**Nämnden** har anfört i huvudsak följande:

Alla arbetsmoment som är delar av eller en förutsättning för genomförandet av en åtgärd som kräver bygglov ingår i den lovpliktiga åtgärden. Det grundläggningsarbete som bolaget vidtagit innebär att åtgärden har påbörjats. Det första ärendet som avsåg marklov avslutades eftersom bolaget inte kom in med nödvändig komplettering. Bolaget inkom med en ny ansökan om marklov i februari 2016. Denna återtog i juni 2016 eftersom åtgärderna omfattades av bolagets bygglovsansökan och ärendet skrevs av.

I ärendet avseende den nu aktuella tillbyggnaden har flera grannar yttrat sig och bolaget kommit in med komplettering och ändring vilket bidragit till att handläggningen tagit tid. Det är inte oskäligt att påföra bolaget byggsanktionsavgift och det finns inte skäl att sätta ned den.

När det gäller rättegångskostnader så finns det ingen laglig grund för att ersätta bolaget för dess kostnader. Detta yrkande ska därför lämnas utan bifall.

Nämnden har gett in fotografier.

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

### *Rättsliga utgångspunkter*

En åtgärd får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om åtgärden kräver bygglov, marklov eller rivningslov, se 10 kap. 3 § 1 PBL. Om någon bryter mot denna bestämmelse ska byggnadsnämnden ta ut en byggsanktionsavgift enligt 11 kap. 51 § PBL. Vad som avses med rekvisitet ”påbörjas” preciseras inte närmare i lagen eller dess förarbeten. Av allt att döma fick bestämmelsen sin utformning i ett sent skede av lagstiftningsprocessen och med regleringen om miljö-sanktionsavgifter i miljöbalken som förebild (se prop. 2009/10:170 s. 347). Det finns dock inte heller i miljöbalkens förarbeten någon förklaring till vad som avses med rekvisitet ”påbörjas”.

Även den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, innehöll bestämmelser om sanktionsavgifter. En ”byggnadsavgift” skulle tas ut om någon utan lov utförde en åtgärd som krävde bygglov, rivningslov eller marklov enligt 10 kap. 4 § första stycket ÄPBL. Innan äldre plan- och bygglagen trädde i kraft fanns en motsvarande bestämmelse i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. I lagrådets yttrande över det förslag som ledde fram till den lagen uttalades följande i frågan om hur mycket arbete som skulle ha utförts för att en sanktionsavgift skulle komma i fråga (prop. 1975/76:164 s. 249):

Enligt vad som anförts i remissprotokollet skall skyldigheten att erlagga byggnadsavgift i princip inträda i och med att det olovliga byggandet påbörjas. För att byggnadsavgift skall kunna åläggas någon måste dock förutsättas att byggnadsarbetet fortskridit så långt, att det klart framgår att fråga är om byggnadslovskrävande åtgärd. Vid nybyggnad eller tillbyggnad måste sålunda antingen schaktning ha skett till ett sådant djup att den åtgärden i sig skulle ha krävt byggnadslov eller, om schaktning inte behövs för den avsedda byggnaden, att grunden till byggnaden helt eller delvis har lagts.

Frågan om när en åtgärd ska anses ha påbörjats har betydelse även för giltighetstiden för ett beslut om lov, eftersom ett bygglov, rivningslov eller marklov upphör att gälla om åtgärden inte har påbörjats inom två år från den dag då beslutet fick laga kraft (9 kap. 43 § PBL). I ett förarbetsuttalande avseende den bestämmelsens motsvarighet i äldre plan- och bygglagen (8 kap. 33 § ÄPBL) sägs att de egentliga byggnads-, rivnings- eller markarbetena måste ha kommit igång för att åtgärden ska anses påbörjad och att det inte räcker med att förberedande åtgärder vidtas (se prop. 1985/86:1 s. 751).

Även om det finns utrymme för tveksamhet tyder det hittills anförda på att det enligt regleringen i äldre plan- och bygglagen krävdes att arbetet hade fortskridit förhållandevis långt för att påförandet av byggnadsavgift skulle komma ifråga. Någon refererad praxis som ger stöd åt det antagandet finns dock inte, vilket kan förklaras med att det under äldre plan- och bygglagens giltighetstid var ovanligt att byggnadsnämnderna drev frågor om sanktionsavgift. Att sådana frågor inte gavs tillräcklig uppmärksamhet anges åtminstone i förarbetena till den nu gällande plan- och bygglagen som ett skäl för att reformera tillsyns- och sanktionssystemet (se prop. 2009/10:170 s. 341 f.).

I den nu gällande plan- och bygglagen har möjligheterna att påföra byggsanktionsavgift knutits till beslutet om startbesked. Ett sådant besked innebär ett godkännande av att en lovpliktig åtgärd får påbörjas och förutsätter bl.a. att åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och bygglagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, se 10 kap. 23-24 §§ PBL. I startbeskedet ska byggnadsnämnden bl.a. fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna samt, om det behövs, bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna och villkor för utstakning. Startbeskedet ska föregås av ett tekniskt samråd, om det krävs en kontrollansvarig eller det inte är uppenbart obehövligt, se 10 kap. 14 § PBL. Vid det tekniska samrådet ska bl.a. arbetets planering och organisation, byggherrens förslag till kontrollplan samt behovet av arbetsplatsbesök och utstakning gås igenom (10 kap. 19 § PBL). Kontrollplanen ska vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet och säkerställa att bl.a. de tekniska egenskapskraven uppfylls, se 10 kap. 7 § och 8 kap. 4 § PBL.

Huvudmotivet bakom regleringen om startbesked sägs i förarbetena vara att ge byggnadsnämnden möjlighet att ingripa i ett tidigt skede, innan "olagliga" åtgärder har genomförts. Genom att regelvidriga åtgärder utreds närmare och eventuellt stoppas i ett tidigt skede kan stora resurser sparas i förhållande till om åtgärden måste avbrytas under byggtiden eller att utförandet måste göras om när åtgärden är fullföljd. Om det behövs bör byggnadsnämnden kunna ge ett startbesked endast för vissa åtgärder, t.ex. att entreprenören får schakta men inte påbörja grundkonstruktionen eller att grundkonstruktionen får utföras trots att det råder tveksamheter om takkonstruktionen (se prop. 2009/10:170 s. 316 f.).

Vid bedömningen av om arbetet med en lovsökt åtgärd har påbörjats i den mening som avses i 10 kap. 3 § PBL bör det, mot ovan angiven bakgrund, beaktas om åtgärden kräver ett tekniskt samråd och om de redan utförda arbetsmomenten är sådana att de skulle omfattas av en kontrollplan. Något krav på att de utförda åtgärderna är lovpliktiga i sig bör inte uppställas. Av befintlig praxis framgår att en viktig utgångspunkt för bedömningen är dels i vilket sammanhang och med vilket syfte ett arbetsmoment har utförts, dels att ett arbetsmoment som är en del av och en förutsättning för genomförandet av en lovpliktig åtgärd ska anses ingå i åtgärden (se rättsfallen MÖD 2013:4 och 2016:12).

#### *Bedömningen i detta fall*

Det finns ingen utredning i målet som visar att de genomförda schaktningsarbeten i sig kräver bygglov, däremot framgår det av den dokumentation som nämnden har gett in att viss sprängning förekommit. Dessutom har förhållandevis omfattande grundläggningensarbeten vidtagits. De utförda arbetsmomenten har varit nödvändiga för den lovsökta tillbyggnaden. Det är av betydelse att dessa arbetsmoment utförs på rätt sätt och de borde därför ha ingått i den kontrollplan som ska granskas vid det tekniska samrådet innan startbesked kan ges. Mark- och miljööverdomstolen bedömer därmed att de utförda arbetsmomenten innebär att den lovsökta åtgärden har påbörjats på ett sådant sätt att det finns förutsättningar att ta ut en byggsanktionsavgift.

En byggsanktionsavgift behöver inte tas ut om det är oskäligt med hänsyn till sjukdom hos den avgiftsskyldige, om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige inte har kunnat eller bort förutse eller kunnat påverka eller om den avgiftsskyldige har gjort vad den kunnat för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, se 11 kap. 53 § andra stycket PBL.

Det har inte framkommit några omständigheter som kan föranleda att byggsanktionsavgift inte ska tas ut. Det finns därmed förutsättningar att påföra bolaget byggsanktionsavgift.

Byggsanktionsavgiften får sättas ned om den inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts, se 11 kap. 53 a § PBL. Det ska då särskilt beaktas om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet eller om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art. Ett exempel på när en överträdelse kan anses vara av mindre allvarlig art är när överträdelsen har samband med att nämnden inte har handlagt ett ärende inom rimlig tid (prop. 2012/13:104 s. 10).

Bolaget har anfört att nämnden har handlagt ärendet mycket långsamt och, när det gäller den första ansökan om marklov, inte alls. Nämnden har lämnat en helt annan beskrivning av handläggningen. Även om nämnden till viss del varit otydlig framgår det också att en stor del av tidsutdräkten härrör sig till bolagets eget agerande samt till att nämnden fattat beslut men har fått ärendet återförvisat till sig. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att det inte finns skäl att sätta ned byggsanktionsavgiften på grund av långsam handläggning eller av något annat skäl.

#### *Rättegångskostnader*

Rätt till ersättning för rättegångskostnader i mål som handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden endast om det är föreskrivet för den särskilda måltypen. Några regler om detta för ärenden enligt plan- och bygglagen finns inte och det är inte heller en sådan situation som medför att ersättning för rättegångskostnader

ska utgå med stöd av 2 kap. 11 § regeringsformen (jfr rättsfallet NJA 2015 s. 374).  
Bolagets yrkande om ersättning för rättegångskostnader ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, tekniska rådet Inger Holmqvist samt hovrättsråden Christina Ericson, referent, och Ralf Järtelius.

Föredragande har varit Emilia Sjödahl.





VÄNERSBORGS TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2018-09-10  
meddelad i  
Vänernsborg

Mål nr P 1069-18

## **PARTER**

### **Klagande**

Säröhus Hotell & Restaurang Aktieföretag  
att: TB  
Säröhusvägen 12  
429 43 Särö

### **Motpart**

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun  
434 81 Kungsbacka

## **ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsen i Hallands läns beslut 2018-01-22 i ärende nr 403-2975-17,  
se bilaga 1

## **SAKEN**

Byggsanktionsavgift avseende tillbyggnad av verksamhetslokal utan startbesked  
på fastigheten X i Kungsbacka kommun

---

## **DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

---

Dok.Id 398378

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 1070 462 28 Vänernsborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 <b>E-post:</b> mmd.vanersborg@dom.se www.vanersborgstingsratt.domstol.se	0521-27 02 80	måndag – fredag 08:00–16:00

**BAKGRUND**

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun (nedan nämnden) beslutade den 9 februari 2017 att med stöd av 11 kap. 51 § plan- och bygglagen, (2010:900), PBL, påföra Säröhus Hotell & Restaurang AB en byggsanktionsavgift om 181 187 kr för att ha påbörjat en tillbyggnad av verksamhetslokal utan startbesked.

Bolaget överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen som avlog överklagandet.

Mark- och miljödomstolen har denna dag meddelat dom också i mål nr P 1072-18 som gäller byggsanktionsavgift avseende utförande av markarbeten på samma fastighet.

**YRKANDEN M.M.**

**Säröhus Hotell & Restaurang AB** har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens och nämndens beslut och har också framställt yrkande om syn på platsen.

Bolaget har anfört bl.a. följande. Någon gjutning av bottenplatta har aldrig gjorts. Inte heller har någon byggnation påbörjats. De arbeten som utförts på marken rymms inom de åtgärder som får vidtas utan bygglov. Efter julborden 2015 påbörjade bolaget arbeten med schaktning. Den gamla grunden för bastun togs bort och marken jämnades ut mindre än 50 cm. I väntan på handläggning av lov placerade bolaget ut byggmaterial på marken. Byggmaterialet gick att plocka bort från marken. Kungsbacka kommun har inte hållit handläggningstiderna. Någon syn på platsen har inte gjorts av vare sig nämnden eller länsstyrelsen.

Till stöd för överklagandet har redovisats fotodokumentation och fotomontage.

**Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun** har motsatt sig bolagets yrkande.

**DOMSKÄL**

Av 3 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar framgår att mark- och miljödomstolen ska hålla syn på stället om det behövs. Mark- och miljödomstolen anser att syn är obehövlig med hänsyn till den utredning som finns i målet bl.a. i form av fotografier.

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

När det gäller tolkningen av rekvisitet påbörjas i 10 kap 3 § PBL kan ledning hämtas i förarbetena till 8 kap. 33 § i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL. I förarbetena till denna bestämmelse sägs att för att åtgärden ska anses påbörjad krävs att de egentliga byggnads-, rivnings- eller markarbetena har kommit igång och att det inte räcker att förberedande åtgärder vidtas (prop. 1985/86:1 s. 751). Mark- och miljödomstolen kan mot denna bakgrund inte se att det har någon avgörande betydelse för att en åtgärd ska anses påbörjad enligt 10 kap. 3 § PBL att åtgärden eller åtgärderna som vidtagits i sig är lovpliktiga.

Av dokumentation i form av både bild- och skriftmaterial hänförlig till nämndens tillsynsbesök den 22 mars 2016 kan utläsas att grundläggning vid denna tidpunkt pågick och att arbete även hade påbörjats med montering av kantelement, markisolering, armering och rördragning för vatten, avlopp och el. Vid en jämförelse med foton i akten som visar hur det såg ut tidigare framgår att markarbeten för att jämna marken har utförts och att berg av inte ringa höjd har sprängts bort.

Mark- och miljödomstolen bedömer att omständigheterna är sådana att tillbyggnaden får anses ha påbörjats i den mening som avses i 10 kap. 3 § PBL. Detta har skett utan att startbesked meddelats. Det föreligger därför förutsättningar för att ta ut en byggsanktionsavgift.

Tillbyggnaden bedöms ha påbörjats senast någon månad från det att ansökan om bygglov kom in till nämnden, vilket var den 19 februari 2016. Handläggningen av bygglovsansökan hade vid påbörjandet av tillbyggnaden inte dragit ut på tiden och handläggningstiden utgör därför inte ett skäl som motiverar nedsättning av byggsanktionsavgiften. Inte heller på annan grund har framkommit skäl för nedsättning av densamma.

Bolaget har inte invänt mot beräkningen av byggsanktionsavgiftens storlek och domstolen instämmer i denna del i länsstyrelsens bedömning.

Med hänsyn till det anförda ska överklagandet avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 1 oktober 2018.

Stefan Mattsson

Rolf Dalbert

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Stefan Mattsson, ordförande, och tekniska rådet Rolf Dalbert. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060205

**DOM**  
2020-01-17  
Stockholm

Mål nr  
P 1219-19

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-01-09 i mål nr P 7116-18, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

Bostadsrättsföreningen Solens Stjärna, 769632-2283  
Rådmansgatan 19  
114 25 Stockholm

Ombud: Advokat PA

### Motpart

Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun  
177 80 Järfälla

## SAKEN

Byggsanktionsavgift för påbörjad åtgärd på fastigheten X i Järfälla kommun

---

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen avslår Bostadsrättsföreningen Solens Stjärnas överklagande.
  2. Mark- och miljööverdomstolen avslår Bostadsrättsföreningen Solens Stjärnas yrkande om ersättning för sina rättegångskostnader.
- 

Dok.Id 1504850

---

<b>Postadress</b> Box 2290 103 17 Stockholm	<b>Besöksadress</b> Birger Jarls Torg 16	<b>Telefon</b> 08-561 670 00 08-561 675 50 <b>E-post:</b> svea.hovratt@dom.se www.svea.se	<b>Telefax</b> 08-561 675 59	<b>Expeditionstid</b> måndag – fredag 09:00–16:30
---	---	---	---------------------------------	---

## BAKGRUND

Bostadsrättsföreningen Solens stjärna (föreningen) har schaktat ur, lagt geotextil och påbörjat fyllning av makadam samt dragit fram vatten och avlopp på fastigheten X på platsen där föreningen fått bygglov för att bygga ett tvåbostadshus. Arbetena har utförts efter att bygglov hade getts men innan föreningen hade fått start-besked. Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun har påfört föreningen en byggsanktionsavgift om 64 400 kr för att den påbörjat nybyggnation utan att ha fått startbesked.

## YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Bostadsrättsföreningen Solens stjärna** har yrkat att nämndens beslut om byggsanktionsavgift ska upphävas. Föreningen har också yrkat ersättning för rättegångskostnader.

**Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun** har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Föreningen** har till stöd för sin talan anfört att den har schaktat ur 300–400 mm på fastigheten för att förbereda marken för nybyggnad i samband med rivning av tidigare byggnad och inom ramen för det rivningslov som hade meddelats. Genomförda arbeten är att se som förberedande åtgärder som inte är bygglovspliktiga. Det saknas därför grund för att ta ut byggsanktionsavgift.

**Nämnden** har anfört i huvudsak följande: Det finns grund för att påföra föreningen byggsanktionsavgift. De arbeten som har utförts omfattades inte av rivningslovet. Av ingivna flygbilder framgår dessutom att rivningen var avslutad i maj 2017 och att markarbetena inte hade påbörjats i augusti 2017 då marken kring den rivna byggnaden utgjordes av gräsmatta. Den bygglovspliktiga åtgärden att bygga ett tvåbostadshus har påbörjats genom det arbete som utförts med grundläggningen eftersom det är en del av

och en förutsättning för genomförandet. Det är också därför det inte krävs marklov för att schakta och fylla ut mark i samband med en byggåtgärd som kräver bygglov. Det samma gäller för framdragningsrör för vatten och avlopp, vilket kräver en anmälan enligt 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338) om den inte är en del av och en förutsättning för lovet.

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

### *Rättsliga utgångspunkter*

En åtgärd får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om åtgärden kräver bygglov, marklov eller rivningslov, se 10 kap. 3 § 1 PBL. Om någon bryter mot denna bestämmelse ska byggnadsnämnden ta ut en byggsanktionsavgift enligt 11 kap. 51 § PBL. Vad som avses med rekvisitet ”påbörjas” preciseras inte närmare i lagen eller dess förarbeten. Av allt att döma fick bestämmelsen sin utformning i ett sent skede av lagstiftningsprocessen och med regleringen om miljö-sanktionsavgifter i miljöbalken som förebild (se prop. 2009/10:170 s. 347). Det finns dock inte heller i miljöbalkens förarbeten någon förklaring till vad som avses med rekvisitet ”påbörjas”.

Även den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, innehöll bestämmelser om sanktionsavgifter. En ”byggnadsavgift” skulle tas ut om någon utan lov utförde en åtgärd som krävde bygglov, rivningslov eller marklov enligt 10 kap. 4 § första stycket ÄPBL. Innan äldre plan- och bygglagen trädde i kraft fanns en motsvarande bestämmelse i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. I lagrådets yttrande över det förslag som ledde fram till den lagen uttalades följande i frågan om hur mycket arbete som skulle ha utförts för att en sanktionsavgift skulle komma i fråga (prop. 1975/76:164 s. 249):

Enligt vad som anförts i remissprotokollet skall skyldigheten att erlägga byggnadsavgift i princip inträda i och med att det olovliga byggandet påbörjas. För att byggnadsavgift skall kunna åläggas någon måste dock förutsättas att byggnadsarbetet fortskridit så långt, att det klart framgår att fråga är om byggnadslovskrävande

åtgärd. Vid nybyggnad eller tillbyggnad måste sålunda antingen schaktning ha skett till ett sådant djup att den åtgärden i sig skulle ha krävt byggnadslov eller, om schaktning inte behövs för den avsedda byggnaden, att grunden till byggnaden helt eller delvis har lagts.

Frågan om när en åtgärd ska anses ha påbörjats har betydelse även för giltighetstiden för ett beslut om lov, eftersom ett bygglov, rivningslov eller marklov upphör att gälla om åtgärden inte har påbörjats inom två år från den dag då beslutet fick laga kraft (9 kap. 43 § PBL). I ett förarbetsuttalande avseende den bestämmelsens motsvarighet i äldre plan- och bygglagen (8 kap. 33 § ÄPBL) sägs att de egentliga byggnads-, rivnings- eller markarbetena måste ha kommit igång för att åtgärden ska anses påbörjad och att det inte räcker med att förberedande åtgärder vidtas (se prop. 1985/86:1 s. 751).

Även om det finns utrymme för tveksamhet tyder det hittills anförda på att det enligt regleringen i äldre plan- och bygglagen krävdes att arbetet hade fortskridit förhållandevis långt för att påförandet av byggnadsavgift skulle komma ifråga. Någon refererad praxis som ger stöd åt det antagandet finns dock inte, vilket kan förklaras med att det under äldre plan- och bygglagens giltighetstid var ovanligt att byggnadsnämnderna drev frågor om sanktionsavgift. Att sådana frågor inte gavs tillräcklig uppmärksamhet anges åtminstone i förarbetena till den nu gällande plan- och bygglagen som ett skäl för att reformera tillsyns- och sanktionssystemet (se prop. 2009/10:170 s. 341 f.).

I den nu gällande plan- och bygglagen har möjligheterna att påföra byggsanktionsavgift knutits till beslutet om startbesked. Ett sådant besked innebär ett godkännande av att en lovpliktig åtgärd får påbörjas och förutsätter bl.a. att åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och bygglagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, se 10 kap. 23-24 §§ PBL. I startbeskedet ska byggnadsnämnden bl.a. fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna samt, om det behövs, bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna och villkor för utstakning. Startbeskedet ska föregås av ett tekniskt samråd, om det krävs en kontrollansvarig eller det inte är uppenbart obehövligt, se 10 kap. 14 § PBL. Vid det tekniska samrådet ska bl.a. arbetets planering och organisation, byggherrens förslag till



kontrollplan samt behovet av arbetsplatsbesök och utstakning gås igenom (10 kap. 19 § PBL). Kontrollplanen ska vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet och säkerställa att bl.a. de tekniska egenskapskraven uppfylls, se 10 kap. 7 § och 8 kap. 4 § PBL.

Huvudmotivet bakom regleringen om startbesked sägs i förarbetena vara att ge byggnadsnämnden möjlighet att ingripa i ett tidigt skede, innan ”olagliga” åtgärder har genomförts. Genom att regelvidriga åtgärder utreds närmare och eventuellt stoppas i ett tidigt skede kan stora resurser sparas i förhållande till om åtgärden måste avbrytas under byggtiden eller att utförandet måste göras om när åtgärden är fullföljd. Om det behövs bör byggnadsnämnden kunna ge ett startbesked endast för vissa åtgärder, t.ex. att entreprenören får schakta men inte påbörja grundkonstruktionen eller att grundkonstruktionen får utföras trots att det råder tveksamheter om takkonstruktionen (se prop. 2009/10:170 s. 316 f.).

Vid bedömningen av om arbetet med en lovsökt åtgärd har påbörjats i den mening som avses i 10 kap. 3 § PBL bör det, mot ovan angiven bakgrund, beaktas om åtgärden kräver ett tekniskt samråd och om de redan utförda arbetsmomenten är sådana att de skulle omfattas av en kontrollplan. Något krav på att de utförda åtgärderna är lovpliktiga i sig bör inte uppställas. Av befintlig praxis framgår att en viktig utgångspunkt för bedömningen är dels i vilket sammanhang och med vilket syfte ett arbetsmoment har utförts, dels att ett arbetsmoment som är en del av och en förutsättning för genomförandet av en lovpliktig åtgärd ska anses ingå i åtgärden (se rättsfallen MÖD 2013:4 och 2016:12).

#### *Bedömningen i detta fall*

Föreningen har fått bygglov för uppförandet av ett tvåbostadshus, men har schaktat ur, lagt geotextil och påbörjat fyllning av makadam samt dragit fram ledningar för vatten och avlopp innan startbesked meddelats.

Det framgår av utredningen att de åtgärder som nu är i fråga inte omfattas av tidigare meddelat rivningslov. Nämnden har inte ifrågasatt schaktningsdjupet om 300-400 mm

som föreningen har uppgett. Inget av de arbetsmoment som föreningen har utfört kräver därför i sig lov, men de omfattas av det meddelade bygglovet. De utförda arbetsmomenten har varit nödvändiga för den kommande byggnationen. Det är av betydelse att dessa arbetsmoment utförs på rätt sätt och de borde därför ha ingått i den kontrollplan som ska granskas vid det tekniska samrådet innan startbesked kan ges. Mark- och miljööverdomstolen bedömer därmed att de utförda arbetsmomenten innebär att den lovsökta åtgärden har påbörjats på ett sådant sätt att det finns förutsättningar att ta ut en byggsanktionsavgift.

Inte heller i Mark- och miljööverdomstolen har det framkommit några omständigheter som kan föranleda att byggsanktionsavgift inte ska tas ut eller att den ska sättas ned. Överklagandet ska därför avslås.

#### *Rättegångskostnader*

Rätt till ersättning för rättegångskostnader i mål som handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden endast om det är föreskrivet för den särskilda måltypen. Några regler om detta för ärenden enligt plan- och bygglagen finns inte och det är inte heller en sådan situation som medför att ersättning för rättegångskostnader ska utgå med stöd av 2 kap. 11 § regeringsformen (jfr rättsfallet NJA 2015 s. 374). Bolagets yrkande om ersättning för rättegångskostnader ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, tekniska rådet Inger Holmqvist samt hovrättsråden Christina Ericson, referent, och Ralf Järtelius.

Föredragande har varit Emilia Sjäodahl.



NACKA TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2019-01-09  
meddelad i  
Nacka

Mål nr P 7116-18

## **PARTER**

### **Klagande**

Brf Solens Stjärna  
c/o Well Fastigheter  
Att: KH

### **Motpart**

Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun  
177 80 Järfälla

## **ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länstyrelsen i Stockholms läns beslut 2018-09-28 i ärende nr 4034-4603-2018, se [bilaga 1](#)

## **SAKEN**

Byggsanktionsavgift för påbörjad åtgärd på fastigheten Järfälla X

---

## **DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

---

### **BAKGRUND**

Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun (nämnden) beslutade den 19 december 2017 att, med stöd av 11 kap. 51 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, påföra Bostadsrättsföreningen Solens Stjärna, i egenskap av ägare till fastigheten X i Järfälla kommun, en byggsanktionsavgift om 64 400 kronor för att ha påbörjat nybyggnad av ett tvåbostadshus innan nämnden lämnat startbesked.

Bostadsrättsföreningen Solens Stjärna överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som den 28 september 2018 avslog överklagandet.

Bostadsrättsföreningen Solens Stjärna har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

### **YRKANDEN M.M.**

**Bostadsrättsföreningen Solens Stjärna (föreningen)** har, som det får förstås, yrkat att byggsanktionsavgift inte ska tas ut. Till stöd för sin talan har föreningen hänvisat till vad som anförts tidigare, bilder och e-postkorrespondens samt anført i huvudsak följande.

Urschaktning på delar av fastighet, avgrusning för framkomlighet, förberedelser för VA och övriga installationer har i samband med rivning av tidigare fastighet utförts och är inom ramen för arbetsmoment som inte är lovpliktiga. Ett rationellt arbete på byggarbetsplatser är av största vikt både logistiskt och ekonomiskt. Länsstyrelsens beslut bygger på att mark på delar av fastighet där bebyggelse ska ske inte får vidröras förrän startbesked erhållits. Detta faller inom sin egen orimlighet.

### **DOMSKÄL**

Tillämpliga bestämmelser och omständigheter framgår av underinstansernas beslut.

Mark- och miljödomstolen instämmer i underinstansernas bedömning och skäl för att de utförda åtgärderna är sådana arbetsmoment som är en del av och en

förutsättning för genomförandet av nybyggnaden av tvåbostadshuset och därmed ingår i åtgärden. Bygglovspliktiga åtgärder har således utförts utan startbesked. Domstolen instämmer också i att det finns förutsättningar att besluta om byggsanktionsavgift, att det inte framkommit några omständigheter som gör det oskäligt att ta ut avgiften samt att det inte framkommit skäl för att sätta ned avgiften. Vad föreningen har anfört till stöd för sin talan föranleder inte någon annan bedömning. Det finns således inte skäl att upphäva eller ändra nämndens beslut om byggsanktionsavgift. Överklagandet ska därför avslås.

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

Överklagande senast den 30 januari 2019.

Bjarne Karlsson

Jonas T Sandelius

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bjarne Karlsson, ordförande, och tekniska rådet Jonas T Sandelius. Målet har handlagts av beredningsjuristen Anna M. Andersson.