



Marcus Gunnarsson

046-359 75 51

Marcus.gunnarsson@lund.se

Byggnadsnämnden

Byggsanktionsavgift avseende Spallationen 1, Lunds kommun

Sammanfattning

Ärendet avser byggsanktionsavgift gällande kontorsmoduler i tre våningar på fastigheten Spallationen 1 i Lund. Vid platsbesöket den 20 april 2018 noterade stadsbyggnadskontorets byggnadsinspektörer att byggnationen av kontorsmoduler på 7827 kvm påbörjats utan startbesked. Stadsbyggnadskontoret beviljade därefter ett bygglov och även ett startbesked i efterhand, den 15 maj 2018 (L 2018-000544). Byggnadsnämnden föreslås besluta att av fastighetsägaren tas ut en byggsanktionsavgift av beloppet 2 275 000 kronor för att ha påbörjat åtgärden innan stadsbyggnadskontoret har gett ett startbesked. Stadsbyggnadskontoret bedömer att det varken framkommit skäl att underlåta att ta ut byggsanktionsavgift i detta fall eller anledning att sätta ned sanktionsavgiften.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse med förslag till beslut, 2019-03-27

Yttrande från ESS 2019-03-14

Yttrande från ESS 2018-07-06

Yttrande från ESS 2018-05-30 med tillhörande bilaga 1 och 2

Fotobilaga, 2018-04-24

Beräkning byggsanktionsavgift, 2018-05-15

Barnets bästa

Ärendet berör inte barn på det sätt som avses i barnkonventionen så stadsbyggnadskontoret gör inte någon sådan bedömning.

Ärendet

Ärendet avser byggsanktionsavgift gällande kontorsmoduler i tre våningar på fastigheten Spallationen 1 i Lund.

Vid platsbesöket den 20 april 2018 noterade stadsbyggnadskontorets byggnadsinspektörer att byggnationen av

2019-03-27

Diarienummer
BN 2019/0119
L 2018/000817

kontorsmoduler påbörjats utan startbesked. Stadsbyggnadskontoret beviljade därefter ett bygglov och även ett startbesked i efterhand, 15 maj 2018. Stadsbyggnadskontoret meddelade fastighetsägaren den 15 maj 2018 att ett tillsynsärende inletts samt informerade om möjlighet till rättelse.

Den 30 maj 2018 kom fastighetsägaren European Spallation Source Eric (ESS) in med ett yttrande där man bland annat menar på att man under en lång tid (flera år) haft en nära dialog och möten med stadsbyggnadskontoret. Vidare menar ESS att de aktuella bodarna inte är en permanent lösning utan kommer avlägsnas när ESS permanenta kontor är färdigt 2021.

2018-06-29 skrevs en kommunicering där fastighetsägaren fick möjlighet att yttra sig i ärendet.

I det andra yttrandet från den 6 juli 2018 menar man på att "ESS kan inte nog poängtera Boverkets vägledning om när byggsanktionsavgiften inte ska tas ut". Av vägledningen framgår det att avgiften inte ska tas ut om den avgiftsskyldige på goda grunder har gjort en bedömning som senare visar sig felaktig. Vidare menar man att ESS har gjort rättelse då man lämnat in bygglov och fått startbesked.

2019-02-27 fick ESS ytterligare en chans att yttra sig över ärendet.

I det tredje yttrandet som kom in den 14 mars 2019 hänvisar ESS på nytt till vad de anfört i sitt yttrande den 30 maj 2018 samt punkt 10 i det protokoll från ESS möte med SBK (bilaga 1 och 2 till yttrande 20 maj 2018). I detta protokoll framgår att ESS fick beskedet att bygglov ej krävdes för den initiala expansionen av det tillfälliga platskontoret.

Lagbestämmelser i plan- och bygglagen (PBL) som tillämpas

Enligt 9 kap. 2 § p 1 plan- och bygglagen (2010:900), PBL krävs det bygglov för nybyggnad.

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

I 11 kap. 51 § PBL anges att om någon bryter mot en bestämmelse i 8-10 kap. eller i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 16 kap. 2-10 §§ 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 §.

2019-03-27

Diarienummer
BN 2019/0119
L 2018/000817

Byggsanktionsavgiftens storlek ska framgå av de föreskrifter som Regeringen har meddelat med stöd av 16 kap. 12 §. Avgiften får uppgå till högst 50 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

En byggsanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Avgiften behöver dock inte tas ut om det är oskäligt med hänsyn till

1. att den avgiftsskyldige på grund av sjukdom inte har förmått att själv eller genom någon annan fullgöra sin skyldighet,
2. att överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige inte har kunnat eller bort förutse eller kunnat påverka, eller
3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa

(11 kap. 53 § PBL).

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

Av 11 kap. 54 § PBL framgår att en byggsanktionsavgift inte ska tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion eller ingripande enligt detta kapitel har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med tillsynsmyndigheten.

En byggsanktionsavgift ska enligt 11 kap. 55 § PBL inte heller tas ut om överträdelsen har medfört att ett vite har dömts ut.

En byggsanktionsavgift ska tas ut av

1. den som när överträdelsen begicks var ägare till den fastighet

2019-03-27

Diarienummer

BN 2019/0119

L 2018/000817

- eller det byggnadsverk som överträdelsen avser,
2. den som begick överträdelsen, eller
3. den som har fått en fördel av överträdelsen

(11 kap. 57 § PBL)

Enligt 11 kap. 58 § PBL ska innan tillsynsmyndigheten beslutar att ta ut en byggsanktionsavgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. En byggsanktionsavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom fem år efter överträdelsen.

Ett beslut om att ta ut en byggsanktionsavgift ska enligt 11 kap. 59 § PBL delges den avgiftsskyldige.

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.

Regeringens föreskrifter om byggsanktionsavgift finns i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Enligt 9 kap. 1 § PBF tas byggsanktionsavgift ut för de överträdelser och med det belopp som anges i kapitlet. Avgiften som får uppgå till högst 50 prisbasbelopp fastställs med tillämpning av det prisbasbelopp som gäller för det år som beslutet om avgiften fattas. Prisbasbeloppet för 2018 är 44 500 kr.

Enligt 9 kap. 6 § p 3 PBF ska en byggsanktionsavgift tas ut för en kontorsbyggnad. Byggsanktionsavgiften utgör 3 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,02 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea. Prisbasbeloppet för 2018 är 45 500 kr. Den beräkningsgrundade formeln är $(3 * pbb) + (0,02 * pbb * sanktionsarea)$ (se bilaga beräkning byggsanktionsavgift).

Enligt 1 kap 7 § PBF motsvarar sanktionsarean, i fråga om en lov- eller anmälningspliktig åtgärd, brutto- eller öppenarean eller en kombination av dessa minskad med 15 kvadratmeter.

Allmänt om byggsanktionsavgifter

Reglerna om byggsanktionsavgifter i PBL innebär att myndighetsutövning på dess högsta nivå och utrymmet för skönmässiga bedömningar och hänsyn är ytterst begränsat. Systemet med byggsanktionsavgifter har i PBL ersatt reglerna i den

2019-03-27

Diarienummer

BN 2019/0119

L 2018/000817

äldre plan- och bygglagen med byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift.

Lagstiftaren har i 11 kap. 51 § PBL angett att en byggsanktionsavgift ska tas ut om någon (vanligen fastighetens ägare) bryter mot någon bestämmelse i 8-10 kapitlet i PBL eller i till exempel föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen.

De överträdelser som byggsanktionsavgift kan tas ut för och hur stor avgiften blir i ett enskilt ärende framgår av 9 kapitlet i plan- och byggförordningen, PBF. Det är Regeringen som meddelat dessa föreskrifter och lagstiftaren har vid bestämmandet av avgiftens storlek tagit hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser. Om det inte finns en bestämmelse i PBF som träffar den överträdelse som är aktuell i ärendet är det inte heller möjligt att ta ut sanktionsavgift.

De beräkningsformler som anges i 9 kapitlet i PBF baserar sig på prisbasbeloppet multiplicerat med vissa angivna värden och åtgärdens sanktionsarea eller berörd area. I vissa fall beräknas sanktionsavgiften per åtgärd, till exempel per balkong eller fönster. Att Regeringen vid bestämmandet av avgiftens storlek har bedömt överträdelsens allvar betyder att den sanktionsavgift som bestäms utifrån en viss bestämmelse inte ska ändras enbart på den grunden att beloppet blir högt.

En första förutsättning för att kunna ta ut en byggsanktionsavgift är alltså att slå fast att en överträdelse skett. Så snart en överträdelse kan konstateras ska en avgift påföras. Sanktionsavgiften ska tas ut även om överträdelserna inte skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, det råder ett så kallat strikt ansvar för byggherren.

När det gäller förutsättningarna för att slå fast att en överträdelse har ägt rum gör sig legalitetsprincipen gällande på samma sätt som för straffprocessen. Gärningen måste uppenbart framstå som en överträdelse. Det gäller inte bara själva gärningen som sådan utan även relevanta omständigheter i övrigt i det enskilda fallet måste vara klarlagda och uppenbara. Det straffrättsliga inslaget i reglerna har starkt betonats ibland annat i rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen (se bland annat MÖD 2013:4 och MÖD 2015:34). Liksom i brottmål gäller att bevisbördan ligger på den som påstår att en överträdelse har skett – således på byggnadsnämnden. Det ska alltså för påförande av byggsanktionsavgift i princip ställas samma krav som för fällande dom i brottmål. Stadsbyggnadskontoret utreder förutsättningarna i varje enskilt ärende.

2019-03-27

Diarienummer
BN 2019/0119
L 2018/000817

Som 9 kapitlet i PBF idag är uppbyggt innebär överträdelse att den avgiftsskyldige gjort en åtgärd innan byggnadsnämnden har meddelat ett startbesked respektive ha tagit en åtgärd i bruk innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked.

När behöver en byggsanktionsavgift inte tas ut?

Om utredningen visat att det finns grund att ta ut en byggsanktionsavgift ska därefter bedömas om det finns någon omständighet i ärendet som gör att det kan anses oskäligt att ta ut byggsanktionsavgift i det specifika fallet eller om det finns skäl för nedsättning.

Den uppräknin som finns i 11 kap. 53 § PBL av de undantagssituationer då en byggsanktionsavgift inte behöver tas ut är uttömmande. Det rör sig om rena undantagsfall, till exempel en allvarlig sjukdom som faktiskt förhindrar den avgiftsskyldige att göra det hen är skyldig eller att ge någon annan i uppdrag att göra det. Eftersom det rör sig om undantag från huvudregeln att avgift ska tas ut åligger det den avgiftsskyldige att åberopa och göra sannolikt att byggsanktionsavgift inte ska tas ut. I lagkommentaren till PBL (Didón m.fl., plan- och bygglagen en kommentar) anges som exempel på situationer som inte anses motivera avgiftsbefrielse försumlighet hos uppdragstagare, dålig ekonomi, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist, bristande rutiner eller att ett företag är nystartat. Felaktiga besked från en myndighet som framkallat den gärning eller passivitet som föranlett byggsanktionsavgiften torde dock vara grund för avgiftsbefrielse.

Nedsättning av byggsanktionsavgift

Om det inte finns omständigheter som gör att man i ett enskilt fall ska underlåta att ta ut byggsanktionsavgift ska bedömning göras om det i ärendet framkommit skäl att sätta ned byggsanktionsavgiften. Avsikten med bestämmelsen om nedsättning är att det ska finnas en möjlighet att sätta ned en sanktionsavgift i ett sådant enskilt fall där avgiften inte står i rimlig proportion till den aktuella överträdelsen. Nedsättning kan då ske till hälften eller en fjärdedel (ej till 0). I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2012/13:104 s. 9 f. och 16) anges att det i första hand bör beaktas om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Det bör också beaktas om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av *mindre allvarlig art*. I vissa fall kan det vara en förmildrande omständighet om den avgiftsskyldige har uppfyllt alla materiella samhällskrav men förbisett den formella delen. Ett exempel som ges i förarbetena om när en överträdelse kan bedömas som mindre allvarlig är om överträdelsen har sin grund i en felbedömning huruvida en åtgärd kräver lov eller anmälan. Enligt 6 kap. 5 § första stycket 4 PBF krävs

2019-03-27

Diarienummer
BN 2019/0119
L 2018/000817

det till exempel en anmälan vid väsentlig ändring av en eldstad. Eftersom det är en bedömningsfråga vad "väsentlig ändring" innebär, kan det i vissa situationer vara svårt för den enskilde att avgöra om den aktuella åtgärden är anmälningspliktig eller inte. En person som är osäker på om en viss åtgärd kräver lov eller anmälan, bör dock kontakta byggnadsnämnden för råd och stöd. Regeringen framhöll dock att det kan finnas situationer där personen på goda grunder gör en bedömning på egen hand men som till slut visar sig vara felaktig. Om den enskilde i en sådan situation inte har anmält åtgärden och byggnadsnämnden bedömer att det rör sig om en väsentlig ändring, kan det bli aktuellt med en sanktionsavgift. Om byggnadsnämnden bedömer att ändringen av eldstaden trots allt har utförts på ett korrekt sätt och därför inte medför någon fara för liv eller hälsa, skulle den omständigheten att överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet kunna medföra att byggsanktionsavgiften anses oproportionellt hög. Det skulle i ett sådant fall kunna finnas skäl för att sätta ned avgiften. Som ett annat exempel på när en överträdelse kan anses mindre allvarlig anges att överträdelsen har ett samband med att byggnadsnämnden inte har handlagt ett ärende inom rimlig tid.

Skäl för nedsättning kan även finnas om en överträdelse anses vara *av formell karaktär*. Med formell karaktär menas till exempel att en fastighetsägare genomfört en tillbyggnad av en villa och följt PBL:s bestämmelser om bygglov samt inväntat startbesked från byggnadsnämnden innan tillbyggnaden påbörjades, men missar att invänta slutbesked innan tillbyggnaden börjar användas. Om den tillbyggda delen 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. Om den enskilde i en sådan situation tar den tillbyggda delen av villan i bruk på ett säkert sätt och så att inte slutbesiktning hindras, skulle den omständigheten att överträdelsen har formell karaktär kunna medföra att byggsanktionsavgiften anses oproportionellt hög.

Även när det gäller nedsättning ligger det i första hand på den avgiftsskyldige att invända att det finns sådana skäl. Å andra sidan är det byggnadsnämndens uppgift att försöka motbevisa de invändningar som framförs.

Formella förutsättningar

Utöver vad som redovisats ovan behöver flera formella förutsättningar vara uppfyllda för att det ska vara möjligt att ta ut en

2019-03-27

Diarienummer

BN 2019/0119

L 2018/000817

byggsanktionsavgift. Exempelvis ställer lagen krav på att den avgiftsskyldige ska ha getts möjlighet att yttra sig innan beslut fattas och att denne ska ha fått information om möjligheten att göra rättelse. Rättelse innebär att det som till exempel har byggts utan startbesked ska tas bort. Om rättelse sker innan byggnadsnämnden tar upp frågan om påförande av byggsanktionsavgift vid sammanträdet kan inte någon sanktionsavgift tas ut.

Motivering av stadsbyggnadskontorets förslag till beslut

Stadsbyggnadskontoret har utrett ärendet och anser att det skett en överträdelse enligt plan- och bygglagen då kontorsmodulerna på 7827 kvm är lovpliktiga och kräver startbesked. Det går att slå fast att något startbesked inte har getts innan modulerna uppfördes på platsen. ESS har fått chansen och yttra sig samt möjlighet att göra rättelse. I yttrandet från den 30 maj 2018 menar man bland annat på att man under en lång tid haft en nära dialog och möten med stadsbyggnadskontoret och har fått bygglov. Vidare framgår det av flera av de inkomna yttrandena att man har agerat på goda grunder och ansett sig ha haft fog för sin bedömning att modulerna inte krävt lov och därmed startbesked. Det är riktigt att ESS varit i kontakt med stadsbyggnadskontoret flera gånger angående åtgärden och övriga åtgärder som är aktuella i området. Det är dock stadsbyggnadskontorets uppfattning att man har gett ett tydligt besked att uppförandet av dessa moduler inte kan ske utan lov och startbesked, tvärtom vad fastighetsägaren vill göra gällande. Stadsbyggnadskontoret bedömer att det skett en överträdelse för vilken det finns grund att ta ut byggsanktionsavgift.

Byggsanktionsavgiften i detta ärende överstiger om den beräknas utifrån tillämplig bestämmelse i PBF det lagstadgade maxbeloppet (hamnar på 7 245 420 kr) om 50 prisbasbelopp. Sanktionsavgiften ska därför justeras ned till 2 275 000 kr. Vidare kan stadsbyggnadskontoret slå fast att på grund av att handläggningen av tillsynsärendet dragit ut på tiden så bedöms det som rimligt att använda 2018 års basbelopp. Stadsbyggnadskontoret bedömer att det inte framkommit några omständigheter som gör det oskäligt att ta ut byggsanktionsavgift i detta fall. Vidare bedömer stadsbyggnadskontoret att det inte finns skäl för nedsättning av byggsanktionsavgift i detta fall. Okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist, bristande rutiner samt att ett företag är nystartat föranleder inte skäl till nedsättning av byggsanktionsavgift. En person som är osäker på om en viss åtgärd kräver lov eller anmälan, bör kontakta stadsbyggnadskontoret för råd och stöd (jfr Plan- och bygglagen en kommentar Didón m.fl. 11:51-63 s. 6-7 Supplement 2). Även om man agerat på goda grunder bedöms det som rimligt att ta ut en sanktionsavgift.

2019-03-27

Diarienummer
BN 2019/0119
L 2018/000817

I bilaga 2 som tillhör yttrandet från 2018-05-30 framgår av minnesanteckningar att "ESS site office is expanding as more and more is being concentrated to site. Since these offices in some parts will be three stories, a temporary building permit will be needed for the offices that are more than two stories". Stadsbyggnadskontoret har inte gett några utfästelser och det krävs bygglov för tillfälliga kontorsbyggnader.

I det andra yttrandet från den 6 juli 2018 menar ESS att man har gjort rättelse då man lämnat in bygglov och fått startbesked. Stadsbyggnadskontoret gör bedömningen att rättelsen i detta är att ta bort kontorsmodulerna och inte att söka lov i efterhand som ESS menar på.

Sammanfattningsvis bedömer stadsbyggnadskontoret att en byggsanktionsavgift av beloppet 2 275 000 kronor för att ha påbörjat åtgärden innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked ska tas ut. Stadsbyggnadskontoret kan även notera att ESS haft tid på sig att göra rättelse från stadsbyggnadskontorets första skrivelse den 15 maj 2018 men har valt att inte göra rättelse. Yttrandena som ESS har inkommit med i sin helhet förändrar inte stadsbyggnadskontorets ställningstagande i ärendet.

Förvaltningens förslag till beslut

Byggnadsnämnden föreslås besluta

- att** med stöd av 11 kap. 51, 57 §§ PBL och 9 kap. 6 § p 3 PBF samt med hänvisning till stadsbyggnadskontorets tjänsteskrivelse påföra fastighetsägaren European Spallation Source Eric org.nr 768200-0018, en byggsanktionsavgift om 2 275 000 kr för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan och bygglagen (2010:900) påbörjat åtgärd på Spallationen 1 utan starbesked
- att** byggsanktionsavgiften i enlighet med 11 kap. 59 och 61 §§ PBL. Ska betalas inom två månader efter det att beslutet har delgetts den avgiftsskyldige. Faktura kommer att skickas ut
- att** bifoga följande information när beslutet expedieras

2019-03-27

Diarienummer

BN 2019/0119

L 2018/000817

Information

Om du vill överklaga ett beslut ska du skriva till Länsstyrelsen Skåne. Överklagandet skickas till Byggnadsnämnden, Box 41, 221 00 Lund eller via e-post till stadsbyggnadskontoret@lund.se. Byggnadsnämnden prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in i tid, överlämnas ärendet till länsstyrelsen för prövning.

I överklagandet ska du ange byggnadsnämndens ärendenummer. Du ska också beskriva varför och på vilket sätt du vill att beslutet ska ändras. Överklagandet ska ha kommit in till byggnadsnämnden inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet. Om du som överklagar är en part som företräder det allmänna, till exempel stat eller kommun ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Om förenklad delgivning tillämpas gäller istället de regler som informerats om när ditt ärende inleddes. Behöver du veta mer om hur du överklagar kan du ringa bygglovsavdelningen vardagar klockan 10-12, telefon 046-359 50 00.

Malin Sjögren.
Stadsarkitekt

Marcus Gunnarsson
Tillsynshandläggare

Beslut samt överklagandeanvisning expedieras till:
European Spallation Source Eric, Box 176, 221 00 LUND.

Kopia avdelningen, ekonomi, BOX 41 221 00 LUND. beslut skickas för kännedom till stadsbyggnadskontoret, Administrativa avdelningen-