



PARTER

Klagande

1. Eva-Margret Öblom, 19450630-7547
Fårholmsvägen 26
817 30 Norrsundet

2. Jan Öblom, 19450423-9478
adress som ovan

Ombud för 1-2: Advokat Johanna Dahlin
Zedendahl Advokatbyrå Östra KB
Nygatan 29
803 11 Gävle

Motpart

Samhällsbyggnadsnämnden i Gävle kommun
801 84 Gävle

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen Gävleborgs beslut den 14 september 2023 i ärende 5074-2023, se
bilaga 1

SAKEN

Rättelseföreläggande på fastigheten Norrsundet 15:86 i Gävle kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsen i Gävleborgs läns beslut den 14 september 2023 i ärende 5074-2023, i den del som avser alternativet att återställa byggnaden i enlighet med beviljat bygglov daterat den 16 november 2015 med dnr BOB-2015-1219, och visar i den delen målet åter till Samhällsbyggnadsnämnden i Gävle kommun för erforderlig handläggning. Överklagandet i övrigt avslås.

BAKGRUND

Samhällsbyggnadsnämnden i Gävle kommun (nämnden) har den 14 juni 2023 med stöd av 11 kap. 5 och 20 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL, förelagt Jan och Eva-Margret Öblom att, senast inom sex månader från att beslutet vunnit laga kraft, från fastigheten Norrsundet 15:86 ta bort en olovligt uppförd byggnad alternativt återställa byggnaden i enlighet med ett tidigare beviljat bygglov daterat den 16 november 2015, dnr BOB-2015-1219 (dnr 23SBN229, § 173). Jan och Eva-Margret Öblom har överklagat nämndens beslut till Länsstyrelsen Gävleborg (länsstyrelsen) som den 14 september 2023 har upphävt nämndens beslut i den del som avser alternativet att återställa byggnaden i enlighet med tidigare beviljat bygglov från 2015 samt avslå överklagandet och fastställa nämndens beslut i övriga delar (dnr 5074-2023). Jan och Eva-Margret Öblom har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

ÖVERKLAGANDET

Yrkanden

Jan och Eva-Margret Öblom har i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva nämndens beslut om rättelseföreläggande i sin helhet. De har i andra hand yrkat att domstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska fastställa nämndens beslut i sin helhet. Till stöd för talan har de anfört i huvudsak följande.

Grunder som avser ändring av länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsens beslut går utöver vad som har yrkats i målet. Beslutet innebär en ändring till nackdel för dem vilket strider mot principen om reformatio in pejus. Beslutet strider också mot proportionalitetsprincipen. Kriteriet rättslig möjlighet att efterkomma syftar inte till att ge länsstyrelsen en möjlighet att (till nackdel för adressaten i ett tillsynsärende) överpröva kommunens bedömningar avseende giltigheten av ett bygglov. Byggnaden är en om- och tillbyggnad till en gäststuga som i väsentliga delar överensstämmer med beviljat bygglov. Även om byggnaden i något avseende skulle avvika från bygglovet i BOB-2015-1219 innebär det inte att bygglovet i sin helhet har fallit. Länsstyrelsen bortser i sitt beslut dessutom helt från

det förråd som länge har stått på platsen. Även med länsstyrelsens resonemang borde ett återställande till förrådet kunna ske.

**Grunder som avser upphävande av hela rättelseföreläggandet
(förstahandsyrkandet)**

Det är oklart vad som omfattas av bygglovet i BOB-2015-1219 och ingen instans har prövat och tydligt beskrivit på vilket sätt byggnaden på platsen skulle avvika från bygglovet. Oklarheter som beror på brister i underlaget till bygglovsbeslutet från 2015 ska inte drabba dem i enlighet med principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft. Rättelseföreläggandet strider mot proportionalitetsprincipen.

Innebörden av länsstyrelsens beslut och förbudet mot reformatio in pejus

Nämndens beslut om rättelseföreläggande gav dem två alternativ för att uppfylla föreläggandet. Att ta bort byggnaden har naturligtvis inte varit aktuellt eftersom alternativet att återställa den enligt bygglovet från 2015 har funnits. De yrkade i sitt överklagande endast att länsstyrelsen skulle upphäva nämndens beslut om rättelseföreläggande. Länsstyrelsen beslutade trots det att upphäva rättelseföreläggandet i den del som avser återställande och att fastställa föreläggandet avseende rivning. Överklagandet ledde alltså till att länsstyrelsen tog bort möjligheten att återställa byggnaden i enlighet med beviljat bygglov. Det enda alternativ som kvarstår är därför att riva byggnaden. De hamnar därigenom tveklöst i ett sämre läge än om de inte hade överklagat nämndens beslut (jfr förbudet mot reformatio in pejus). Länsstyrelsens beslut strider mot grundläggande förvaltningsrättsliga principer och ska därför ändras redan på den grunden.

Kommentarer till länsstyrelsens bedömningar avseende BOB-2015-1219

De ställer sig frågande till hur länsstyrelsen har kommit fram till slutsatsen att bygglovet har förfallit. Det enda som har anförts i den delen är att den befintliga byggnaden inte motsvarar vad som beviljades i bygglovet i BOB-2015-1219 och att nämnden aldrig beslutade om slutbesked. De har genomfört en om- och tillbyggnad enligt beviljat bygglov och åtgärderna har slutförts inom femårsfristen. Det är inte

fråga om något helt annat byggnadsverk än det som det har beviljats bygglov för. Byggnaden överensstämmer i väsentliga delar med det beviljade bygglovet. Även om byggnaden i något avseende avviker innebär inte det att bygglovet i sin helhet har fallit. Av lagtexten framgår inget krav på att slutbesked ska meddelas inom fem år för att bygglovet ska vara giltigt. Kraven i 9 kap. 43 § PBL är uppfyllda även om det skulle anses att vissa delar av om- och tillbyggnaden inte omfattas av det beviljade bygglovet. Det lämnade bygglovet från 2015 har inte förfallit. Länsstyrelsens bedömning strider mot principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft och utgör ett oproportionerligt ingrepp i enskilds rätt. Bedömningen får dessutom helt orimliga konsekvenser och strider mot grundläggande krav på rättssäkerhet och förutsebarhet.

Kommentarer till nämndens rättelseföreläggande

Om byggnaden ska återställas i enlighet med beviljat bygglov i BOB-2015-1219 måste rättelseföreläggandet rimligen avse de åtgärder som har vidtagits i strid med bygglovet. I enlighet med 11 kap. 20 § PBL måste därför bedömas vilka åtgärder som föreläggandet gäller och i vilken mån dessa åtgärder strider mot PBL. Här ingår en bedömning av ifall åtgärderna kräver bygglov eller inte samt om bygglov kan beviljas i de fall där så skulle krävas. Om åtgärderna inte strider mot PBL eller om bygglov kan beviljas för åtgärderna i efterhand får rättelseföreläggande inte utfärdas (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 december 2012 i mål nr P 2833-12 samt MÖD 2015:45). Någon sådan prövning har inte skett i ärendet.

Föreläggandets utformning

Av praxis framgår att ett rättelseföreläggande måste vara tydligt. Det ska klart framgå vad adressaten åläggs att utföra (jfr Mark- och miljööverdomstolens domar den 6 november 2015 i mål nr P 2608-15, den 4 juni 2019 i mål nr P 5651-18 och den 2 november 2021 i mål nr P 10498-20). Nämnden förefaller mena att alla, av nämnden uppräknade, avvikelser mellan den befintliga byggnaden och det beviljade bygglovet i BOB-2015-1219 ska bort. Formuleringarna är svepande och någon närmare beskrivning av vad rättelseföreläggandet omfattar ges inte. Det framgår inte vilka åtgärder de är skyldiga att vidta och föreläggandet ger upphov till

åtskilliga frågor. Nämndens beslut kan inte anses uppfylla de krav som måste ställas på ett rättelseföreläggande och ska därför upphävas.

Proportionalitetsprincipen och principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft

Länsstyrelsen bortser från att bygglov faktiskt har beviljats och vunnit laga kraft. Något allmänt intresse av att åtgärder som omfattas av det beviljade bygglovet rivs/återställs kan inte anses finnas (jfr 2 kap. 1 § PBL). Att, som länsstyrelsen beslutat, riva hela byggnaden kan inte anses proportionerligt (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 september 2023 i mål nr M 5567-22). Det är svårt att se varför det förråd som stått på platsen länge och som blivit föremål för om- och tillbyggnad ska rivas men länsstyrelsen för ingen argumentation i den delen.

Att återställa till bygglovet från 2015 kan inte heller anses proportionerligt. Det måste vara möjligt att bedöma behovet av ingripande åtgärder mot de åtgärder som avviker från det beviljade bygglovet. Om det krävs en ny prövning av hela byggnaden riskerar fastighetsägaren rättsförlust på grund av kommunens bristande hantering. Ett sådant förfarande förefaller även strida mot den grundläggande förvaltningsrättsliga principen om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft. Konsekvensen blir dessutom att fastighetsägare tvingas riva åtgärder som de hade kunnat utföra utan problem i ett senare skede. Det är varken proportionerligt eller rimligt. – Till överklagandet bifogas fotografier samt ansökan och beslut i BOB-2015-1219 etc.

DOMSKÄL

Handläggning

Mark- och miljödomstolen har med tillämpning av 15 § andra stycket 2 lagen (1996:242) om domstolsärenden funnit det onödigt att bereda nämnden tillfälle att svara i målet.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Tillämpliga bestämmelser och praxis framgår av länsstyrelsens beslut, med följande tillägg.

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

Mark- och miljödomstolens bedömning

Det finns inte skäl att upphäva rättelseföreläggandet i dess helhet

Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att den befintliga byggnaden får anses vara en tillbyggnad. Domstolen instämmer vidare i länsstyrelsens bedömning att det saknas skäl att pröva om avvikelserna för befintlig byggnad från bygglovets daterat den 16 november 2015 dnr BOB-2015-1219 kräver bygglov eller om de kan anses vara mindre avvikelser från bygglovets. Domstolen instämmer slutligen även i länsstyrelsens bedömning att det inte är sannolikt att bygglov kommer att beviljas för den befintliga byggnaden.

Av utredningen i målet framgår att Jan och Eva-Margret Öbloms ansökan om bygglov i efterhand för befintlig byggnad har avslagits två gånger och att dessa beslut har fått laga kraft. Bygglov saknas därför för befintlig byggnad. Eftersom det inte går att bevilja bygglov för den befintliga byggnaden finns det förutsättningar för att besluta om ett rättelseföreläggande. Domstolen bedömer att föreläggandet inte är oproportionerligt. Domstolen bedömer även att föreläggandet i den del det avser *rivning av byggnaden* är tillräckligt tydligt och preciserat samt rättsligt och faktiskt möjligt att efterkomma. Vidare anser domstolen att tidsfristen för detta är

rimlig. Det finns därför inte skäl att upphäva rättelseföreläggande i sin helhet. Frågan är då om det, i enlighet med andrahandsyrkandet, finns skäl att fastställa nämndens beslut i sin helhet.

Länsstyrelsen har varit förhindrad att ändra nämndens beslut till nackdel för Jan och Eva-Margret Öblom (reformatio in peius)

Nämnden har, såsom framgått ovan, förelagt Jan och Eva-Margret Öblom att från fastigheten Norrsundet 15:86 ta bort en olovligt uppförd byggnad alternativt återställa byggnaden i enlighet med ett tidigare beviljat bygglov. Jan och Eva-Margret Öbloms skäl att överklaga nämndens beslut har varit att beslutet ska upphävas i sin helhet, inte att det minst betungande alternativet till rättelse ska upphävas. För det fall det vid länsstyrelsens handläggning har förelegat oklarheter vad överklagandet avsåg och vilken ändring som önskades har länsstyrelsen haft att utreda frågan.

Länsstyrelsens beslut innebär att nämndens beslut har ändrats till nackdel för Jan och Eva-Margret Öblom trots att de har varit de enda klagandena. Det innebär att länsstyrelsens beslut i den del som avser upphävande av nämndens beslut, strider mot förbudet mot reformatio in pejus. Länsstyrelsens beslut i den delen ska därför upphävas.

Rättelseföreläggandet är för otydligt för att det ska kunna efterföljas

Enligt nämndens föreläggande ska Jan och Eva-Margret Öblom, senast inom sex månader från att beslutet har fått laga kraft, ha återställt byggnaden i enlighet med beviljat bygglov daterat den 16 november 2015 dnr BOB-2015-1219 (det ursprungliga bygglovet).

Av utredningen i målet framgår bl.a. att nämnden den 16 november 2015 genom det ursprungliga bygglovet har beviljat om- och tillbyggnad av ett förråd till en gäststuga. Av handlingarna i ärendet till det ursprungliga bygglovet framgår att byggnaden ska ha måtten 11 x 5,5 meter samt ha en höjd om 3,2 till

3,5 meter på vardera sida om ett pulpettak. Det framgår även att utrymmena ska användas till förråd, hall och två sovrum.

Nämnden anser att det står klart att uppförd byggnad avviker från det ursprungliga bygglovet till såväl volym, utbredning på marken, höjd som interiör (utrustning, installationer, typer av utrymmen etc.). Något kök skulle inte ha installerats i byggnaden och den skulle heller inte användas som en separat bostad. Vidare framgår av utredningen i målet att fastighetsägarna därför har sökt ett nytt bygglov (det nya bygglovet) (dnr BOB-2016-1505). Enligt handlingarna i det ärendet har befintlig byggnad måtten 10,5 x 6,4 meter. Byggnaden har en höjd om 2,29 till 3,48 meter på vardera sida om ett pulpettak. Därtill kommer grundläggningens höjd som varierar på grund av kuperad terräng från gavel till gavel mellan 0,43 och 1,55 meter. Denna höjd för grundläggningen framgår inte av ritningarna till det ursprungliga bygglovet. Planritningen anger användningen av utrymmena som kök, allrum, WC (med bad/dusch) och två sovrum. Dessutom avviker nu uppförd byggnad från det ursprungliga bygglovet avseende fasadernas utformning samt att det finns en eldstad i allrummet. Det noteras att det nya bygglovet har avslagits.

Jan och Eva-Margret Öblom har gjort gällande att det är oklart vad som omfattas av det ursprungliga bygglovet och att oklarheter som beror på brister i underlaget till detta inte ska drabba dem. Mark- och miljödomstolen ifrågasätter inte att det ursprungliga bygglovet är behäftat med vissa brister avseende tydlighet. Domstolen bedömer trots det att Jan och Eva-Margret Öblom har faktisk möjlighet att efterkomma föreläggandet att återställa byggnaden i enlighet med det ursprungliga bygglovet eftersom det är fråga om ett lagakraftvunnet bygglovsbeslut. Ett beviljat bygglov får normalt rättskraft, vilket innebär att domstolen är bunden av det.

När en tillsynsmyndighet utfärdar ett rättelseföreläggande är det av vikt att föreläggandet är tillräckligt preciserat så att adressaten inte behöver tveka om vad det är han eller hon ska göra eller underlåta. Jan och Eva-Margret Öblom har invänt att nämndens beslut inte kan anses uppfylla de krav på tydlighet som måste ställas på ett rättelseföreläggande och att det därför ska upphävas. Enligt domstolens

mening är nämndens beslut i den del det avser återställande i enlighet med det ursprungliga bygglovet otydligt eftersom det inte närmare av föreläggandet framgår vilka åtgärder som Jan och Eva-Margret Öblom är skyldiga att vidta eller hur dessa ska genomföras. Den jämförelse nämnden har gjort mellan det ursprungliga lovet och ritningarna i BOB-2016-1505 är inte tillräcklig. Nämnden måste alltså ange exakt vilka åtgärder som Jan och Eva-Margret Öblom är skyldiga att vidta för att efterkomma föreläggandet samt hur dessa ska genomföras, med bedömning utifrån det ursprungliga bygglovet. Eventuella otydligheter i det ursprungliga bygglovsbeslutet får inte läggas Jan och Eva-Margret Öblom till last, utan måste lasta nämnden som har meddelat beslutet.

Med hänsyn till vad som angivits ovan bedömer mark- och miljödomstolen alltså att nämndens föreläggande, såvitt avser återställande i enlighet med det ursprungliga bygglovet, är behäftat med brister avseende tydlighet. Mark- och miljödomstolen återförvisar därför den delen av ärendet till nämnden för erforderlig handläggning. Nämnden har då även att ta ställning till om tidsfristen om sex månader avseende återställande alltså är rimlig.

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

Överklagande senast den 10 april 2024. Prövningstillstånd krävs.

För mark- och miljödomstolen

Malin Almqvist

Målet har avgjorts av rådmannen Malin Almqvist och tekniska rådet Nils Persson.
Föredragande har varit beredningsjuristen Tove Larsson.



Länstyrelsen
Gävleborg

Beslut

1 (8)

Datum

2023-09-14

Diarienummer

5074-2023

Se sändlista

Delgivningskvitto

ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT
Beredningsjurist 2

INKOM: 2023-09-28
MÅLNR: P 3088-23
AKTBIL: 2

Överklagande av kommuns beslut om föreläggande, 2023-06-14, Gävle kommun, Norrsundet 15:86

Beslut

Länstyrelsen beslutar att

- upphäva beslutet i den del som avser alternativet att återställa byggnaden i enlighet med beviljat bygglov daterat 2015-11-16, med dnr BOB-2015-1219 och
- avslå överklagandet och fastställa nämndens beslut i övriga delar.

Beskrivning av ärendet

Det ursprungliga bygglovet och den befintliga byggnaden

Eva-Margret Öblom och Jan Öblom (nedan *klagandena*) beviljades bygglov den 16 november 2015 (nedan *det ursprungliga bygglovet*) för om- och tillbyggnad av förråd (nedan *den ursprungliga byggnaden*) till gäststuga (dnr BOB 2015-1219). Klagandena påbörjade åtgärden inom två år. I ärendet finns det fotografier av den ursprungliga byggnaden och den byggnad som står där idag (nedan *den befintliga byggnaden*). Den befintliga byggnaden följer inte det ursprungliga bygglovet utan avviker på ett antal punkter, bland annat i fråga om storlek och utformning, samt att klagandena har installerat kök, WC och eldstad, vilket inte ingick i bygglovet. På grund av dessa avvikelser gavs inte slutbesked.

Efterföljande bygglovsansökningar

För att lösa avvikelserna ansökte klagandena om bygglov på nytt hos Gävle kommuns Samhällsbyggnadsnämnd (nedan *nämnden*). Nämnden beviljade bygglovet och beslutade om slutbesked i samma beslut. Beslutet om bygglov upphävdes och återförvisades till nämnden av länsstyrelsen den 19 oktober 2017 (dnr 3671-2017). I sitt beslut tog länsstyrelsen inte ställning till det ursprungliga bygglovet. Mark- och miljödomstolen (MMD) fastställde länsstyrelsens beslut i en dom från den 15 februari 2018 (mål nr P 2615–17) och Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) nekade prövningstillstånd. Nämnden gjorde

då en ny prövning. I sin prövning utgick inte nämnden från det ursprungliga bygglovet. Motiveringen till detta var att den befintliga byggnaden avvek i för stor utsträckning från det ursprungliga bygglovet och att slutbesked aldrig hade beviljats. I den nya prövningen beviljade nämnden lov för den befintliga byggnaden den 10 april 2019. Beslutet upphävdes av länsstyrelsen, i ett beslut från den 31 maj 2022 (dnr 3656-2019). I samma beslut avslog länsstyrelsen lovansökan eftersom länsstyrelsen gjorde bedömningen att det inte fanns förutsättningar att bevilja bygglov för den befintliga byggnaden. Länsstyrelsen gjorde också, i likhet med nämnden, bedömningen att den befintliga byggnaden avviker från det ursprungliga bygglovet i en så stor utsträckning att det ursprungliga bygglovet inte längre är relevant i prövningen. MMD fastställde länsstyrelsens beslut i en dom från den 7 november 2022. MÖD nekade prövningstillstånd även denna gång.

För en mer detaljerad bakgrund av ärendet hänvisar länsstyrelsen till underlaget i ärendet som finns listat i bland annat nämndens tjänsteskrivelse från den 7 juni 2023.

Nämndens beslut i det aktuella ärendet

Eftersom MMD hade fastslagit att det inte var möjligt att bevilja bygglov för den befintliga byggnaden fattade nämnden beslut om rättelse med stöd av 11 kap. 5 och 20 §§ plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) den 14 juni 2023. Beslutet innebar att klagandena förelades att ta bort den befintliga byggnaden, alternativt att återställa byggnaden i enlighet med beviljat bygglov från 2015.

Överklagandet

Klagandena överklagade nämndens beslut den 27 juni 2023. I sitt överklagande har de i huvudsak anfört följande. Föreläggandet är otydligt eftersom det ursprungliga bygglovet är otydligt. Nämnden bör utgå från det ursprungliga bygglovet och i första hand pröva om de avvikelser som finns är åtgärder som kräver bygglov. Nämnden bör i andra hand pröva om de avvikelser som finns går att godta som mindre avvikelser. Nämnden har inte gjort några av dessa prövningar. Nämndens beslut är för ingripande och därmed inte proportionerligt, särskilt mot bakgrund av att det finns brister i nämndens hantering av ärendet. Nämnden bör också beakta principen om gynnande förvaltningsbeslut.

I överklagandet finns också ett antal fotografier från den ursprungliga byggnaden och den befintliga byggnaden.

Handläggningen hos länsstyrelsen

I underlaget från nämnden fanns en tjänsteanteckning med aktbilagenummer BOB-2016-597.70 från ett samtal mellan nämnden och ett tidigare ombud för klagandena. Enligt tjänsteanteckningen uppgav det tidigare ombudet att den befintliga byggnaden är en nybyggnad eftersom den ursprungliga byggnaden revs och ersattes med den befintliga byggnaden. Klagandena har fått möjlighet att kommentera tjänsteanteckningen och uppgett att det inte stämmer. Klagandena har också uppgett att det tidigare ombudet själv uppger att han inte har sagt vad som har framkommit av tjänsteanteckningen.

Klagandena hänvisar också till den bedömning som länsstyrelsen gjorde i ärende 3656-2019. Länsstyrelsen ansåg i den prövningen att ärendet gällde en tillbyggnad och inte en nybyggnad.

Mot bakgrund av vad som har framkommit i överklagandet och i ärendet i övrigt ska länsstyrelsen ta ställning till om nämnden hade fog för sitt beslut om rättelseföreläggande.

Motivering till beslutet

Tillämpliga bestämmelser och förutsättningar i övrigt

Nämndens grund för att ingripa

Enligt 11 kap. 5 § PBL ska en tillsynsmyndighet pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd enligt 11 kap. PBL, så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i PBL eller ett beslut som har meddelats med stöd av PBL. Detta kan exempelvis handla om att bygga på ett sätt som avviker från ett beviljat bygglov eller att uppföra en bygglovspliktig byggnad utan bygglov.

Gällande rättelseföreläggande

För det fall nämnden gör bedömningen att det på en fastighet har vidtagits åtgärder i strid med bestämmelser i PBL får nämnden förelägga den som äger fastigheten eller byggnadsverket att vidta rättelse inom en viss tid (rättelseföreläggande). Detta framgår av 11 kap. 20 § PBL.

Föreläggandet ska för adressaten vara tillräckligt tydligt och preciserat samt rättsligt och faktiskt möjligt att efterkomma (jfr t.ex. RÅ 1990 ref. 39 samt MÖD:s domar den 19 december 2013, P 4206-13, den 13 april 2018, P 1117-18 och den 2 november 2021, P 10498-20).

Innan byggnadsnämnden beslutar om rättelseföreläggande, ska de ge fastighetsägaren möjlighet att ansöka om lov, om det är sannolikt att lov

kan ges för åtgärden (lovföreläggande). Detta framgår av 11 kap. 17 § PBL.

Gällande bygglov

Ett bygglov upphör att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft. Detta framgår av 9 kap. 43 § PBL.

MÖD har också tydliggjort i praxis att då det följer direkt av 9 kap. 43 § PBL när ett beslut om bygglov upphör att gälla, krävs det inte något särskilt beslut om detta (se MÖD:s dom den 22 januari 2020, P 4928-19).

MÖD har också uttalat följande angående bedömningen av om en åtgärd kräver bygglov. Utgångspunkten ska vara i vilket sammanhang och med vilket syfte åtgärden har utförts. Enligt domstolen är det den utformning som åtgärden avses att ha när den är färdigställd som är avgörande för den prövningen (se MÖD 2015:13 och MÖD 2017:33).

Gällande proportionalitetsprincipen

Alla nämndens beslut ska beakta proportionalitetsprincipen, som finns införlivad i svensk lag genom bland annat förvaltningslagen och PBL. Enligt 2 kap. 1 § PBL ska en myndighet ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen vid prövningen av frågor enligt PBL. Myndigheten behöver därför göra en rimlig avvägning mellan nyttan av en åtgärd och de konsekvenser som åtgärden får för motstående enskilda intressen (RÅ 2009 not 78).

Det framgår dock av MÖD 2014:3 (dom den 20 januari 2014 i mål nr P 4737-13) att utrymmet för att underlåta att förelägga om rättelse, t.ex. i form av rivning, med hänsyn till ett enskilt intresse är mycket begränsat i de fall bygglov inte kan beviljas för åtgärden ifråga. Orsaken till detta är att det får anses vara av stort allmänt intresse att åtgärder inte vidtas i strid mot lag eller gällande detaljplan. Det är därför av vikt att en åtgärd som efter en rättslig prövning har bedömts strida mot gällande regler blir undanröjd eller på annat sätt rättad.

Gällande instansordningen

Justitieombudsmannen (JO) har uttalat följande. Av instansordningen följer att en underinstans ska följa överinstansens avgörande och lojalt tillämpa det som sägs där och att det endast vid särskilda skäl finns utrymme för underinstansen att göra något annat. Det är allvarligt att en myndighet inte respekterar ett avgörande av en överinstans och att det strider mot grundläggande krav på hur företrädare för det allmänna ska uppträda (jfr JO:s beslut från den 20 april 2022).

Aktuell detaljplan

Den befintliga byggnaden ligger på en fastighet som omfattas av detaljplan med beteckning DP 2180K-26183.

Länsstyrelsens bedömning

Frågan om den befintliga uppbyggnaden är en nybyggnad

I underlaget från nämnden och i överklagandet finns fotografier från den ursprungliga förrådsbyggnaden och från den befintliga byggnaden.

Länsstyrelsen anser att bilderna talar för att den befintliga byggnaden är en nybyggnad och att den ursprungliga byggnaden därmed har rivits.

Även uppgifterna om den befintliga byggnadens placering och storlek, i förhållande till de uppgifter som finns om den ursprungliga byggnaden, talar för att det är en nybyggnad och inte en tillbyggnad.

Länsstyrelsen har dock i ett tidigare beslut gjort bedömningen att det inte är en nybyggnad. Det beslutet prövades i domstol, som gjorde samma bedömning som länsstyrelsen. Vid tiden för den prövningen fanns redan uppgifter om skillnaderna mellan den ursprungliga byggnaden och den befintliga byggnaden. Vad som har tillkommit i den aktuella prövningen är fotografier som är tagna från luften och som underlättar jämförelsen mellan den ursprungliga byggnaden och den befintliga byggnaden, samt den tjänsteanteckning som har ifrågasatts av klagandena. Länsstyrelsen anser att de nya uppgifterna inte är tillräckliga för att anse att det finns särskilda skäl att frånga den bedömningen som domstolen tidigare har gjort. Mot bakgrund av instansordningsprincipen är länsstyrelsen därför bunden av den bedömningen. Länsstyrelsen kommer därför i prövningen i detta ärende utgå från att den befintliga byggnaden inte är en nybyggnad.

Frågan om ett bygglov kan beviljas för den befintliga byggnaden

Klagandena har yrkat att nämnden bör utgå från det ursprungliga bygglovet och pröva om de avvikelser som finns är åtgärder som inte kräver bygglov. Det finns inte stöd i praxis för en sådan prövning av varje individuell åtgärd. Eftersom ingen del av byggnaden i nuläget omfattas av ett bygglov ska frågan om bygglov omfatta hela byggnaden. Länsstyrelsen anser därför att det saknas skäl att pröva om de avvikelser som finns kan vara åtgärder som inte kräver bygglov.

Klagandena har yrkat att nämnden bör utgå från det ursprungliga bygglovet och pröva om de avvikelser som finns går att godta som mindre avvikelser. Den befintliga byggnaden omfattas inte av något bygglov. Nämnden har gjort bedömningen att det inte är sannolikt att lov kommer att beviljas för den befintliga byggnaden. Länsstyrelsen har i ett tidigare beslut, som har fastställts av MMD, gjort samma bedömning.

2023-09-14

5074-2023

Länsstyrelsen anser att det inte har framkommit några nya omständigheter som ger anledning att göra en annan bedömning. Länsstyrelsen vidhåller därför bedömningen att det inte finns förutsättningar för att bevilja bygglov för den befintliga byggnaden. Länsstyrelsen anser därför att det saknas skäl att pröva om de avvikelser som finns kan anses vara mindre avvikelser.

Eftersom det inte går att bevilja bygglov för den befintliga byggnaden finns det förutsättningar för att besluta om rättelseföreläggande.

Frågan om det går att återställa befintlig byggnad enligt tidigare bygglov
Klagandena har även anfört att föreläggandet är otydligt eftersom det ursprungliga bygglovet var otydligt. Gällande frågan om att återställa den befintliga byggnaden enligt det ursprungliga bygglovet gör länsstyrelsen följande bedömning.

Det ursprungliga bygglovet gällde en tillbyggnad. En förutsättning för att uppföra tillbyggnaden är därför att den ursprungliga byggnaden finns kvar. Eftersom utgångspunkten i denna prövning är att den ursprungliga byggnaden inte har rivits har klagandena faktisk möjlighet att efterkomma föreläggandet att återställa byggnaden i enlighet med det ursprungliga bygglovet. Frågan är då om klagandena har rättslig möjlighet att efterkomma föreläggandet.

Det framgår av lagstiftningen att ett bygglov är giltigt om åtgärden påbörjas två år efter att bygglovet har vunnit laga kraft och avslutas inom fem år efter att bygglovet har vunnit laga kraft. Länsstyrelsen kan konstatera att klagandena inte har uppfyllt detta krav. Åtgärden har inte avslutats eftersom den befintliga byggnaden inte motsvarar vad som beviljades i det ursprungliga bygglovet och eftersom nämnden aldrig beslutade om slutbesked. Klagandena har åberopat principen om gynnande förvaltningsbeslut. Länsstyrelsen kan dock konstatera att bygglov enligt lag förfaller efter fem år och gör bedömningen att det ursprungliga bygglovet har förfallit. Länsstyrelsen anser därför att nämnden saknar rättslig grund att förelägga klagandena att bygga i enlighet med det ursprungliga bygglovet. Länsstyrelsen upphäver därför beslutet i denna del.

Frågan om beslutet är proportionerligt

Klagandena har anfört att det inte är proportionerligt att förelägga om att ta bort byggnaden. Gällande proportionaliteten gör länsstyrelsen följande bedömning. Klagandena har själva låtit uppföra den befintliga byggnaden i strid med både beviljat bygglov och aktuell detaljplan. Mot bakgrund av att praxis ger ett mycket begränsat utrymme att underlåta att förelägga om rättelse, t.ex. i form av rivning, med hänsyn till ett

enskilt intresse, anser länsstyrelsen att föreläggandet inte är oproportionerligt. I den bedömningen har länsstyrelsen särskilt beaktat att det inte har framkommit några omständigheter som talar emot att klagandena har handlat medvetet när de har uppfört den befintliga byggnaden i strid med det ursprungliga bygglovets och aktuell detaljplan. Länsstyrelsen anser även att det inte har framkommit att nämnden har hanterat ärendet på ett sätt som gör att överträdelserna inte kan läggas de klagandena till last.

Sammanfattning

Mot bakgrund av bedömningen ovan anser länsstyrelsen att nämnden hade fog för sitt beslut att förelägga klagandena att ta bort den befintliga byggnaden. Det har inte framkommit något i överklagandet eller i ärendet i övrigt som gör att länsstyrelsen gör en annan bedömning. Länsstyrelsen avslår därför överklagandet och fastställer nämndens beslut i denna del.

Länsstyrelsen gör vidare bedömningen att nämnden inte hade fog för sitt beslut att förelägga klagandena att återställa byggnaden i enlighet med det ursprungliga bygglovets. Det har inte framkommit något i överklagandet eller i ärendet i övrigt som gör att länsstyrelsen gör en annan bedömning. Länsstyrelsen upphäver därför beslutet i denna del.

Ni kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef Caroline Näslund med länsjurist Johanna Hemmingsson som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Sändlista

Eva-Margret Öblom, delgivningskvitto
Jan Öblom, delgivningskvitto
Johanna Dahlin, ombud, för kännedom
Gävle kommun, för kännedom.

Bilagor

1. Överklagandehänvisning mark- och miljödomstolen

Ni kan överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen

Om ni inte är nöjda med Länsstyrelsens beslut, kan ni skriftligen överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen.

Så här överklagar ni beslutet

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska ni lämna eller skicka er skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Gävleborg antingen via e-post; gavleborg@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Gävleborg, 801 70 Gävle.

Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni överklagar. Sedan är det mark- och miljödomstolen som beslutar om tiden kan förlängas.

Ert överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som ni överklagar, beslutets datum och diarienummer.
- Hur ni vill att beslutet ska ändras.
- Varför ni anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om ni har handlingar som ni anser stödjer er överklagan så bör ni bifoga kopior på dessa. Kontakta Länsstyrelsen i förväg om ni behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

Ombud

Om ni anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt er ska ombudet underteckna skrivelsen samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer. Ombudet bör också bifoga en fullmakt.

Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta Länsstyrelsen via e-post, gavleborg@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-225 10 00. Ange diarienummer 5074-2023.



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.