



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060101

DOM
2015-12-15
Stockholm

Mål nr
P 5105-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2015-05-13 i mål nr P 6106-14, se bilaga

KLAGANDE

Elies Däckbørs & Företagsservice AB, 556430-1348

Ombud: advokaten G L

MOTPART

Samhällsbyggnadsnämnden i Flens kommun, 642 81 Flen

SAKEN

Rättelseföreläggande samt sanktionsavgift på fastigheten X i Flens kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen avvisar Samhällsbyggnadsnämndens i Flens kommun yrkande om att nämndens beslut ska fastställas i sin helhet.

2. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Samhällsbyggnadsnämndens i Flens kommun beslut den 24 juni 2014, § 68, BMR/2014:174.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Elies Däckbørs & Företagsservice AB (bolaget) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska

- i första hand upphäva Samhällsbyggnadsnämndens i Flens kommun beslut i sin helhet

- i andra hand undanröja påförda sanktionsavgifter alternativt sätta ned beloppen till en fjärdedel.

Samhällsbyggnadsnämnden i Flens kommun (tidigare Bygg-, miljö- och byggnadsnämnden i Flens kommun, nämnden) har i svarsyttrande i första hand yrkat att nämndens beslut ska fastställas och i andra hand motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**Bolaget**

Enligt gällande praxis bedöms rumsuthyrning i hotellanläggning till asylsökande såsom tillfälligt boende och innebär skattepliktig verksamhet. Det är syftet och varaktigheten med den enskilda vistelsen som är avgörande för om boendet ska anses tillfälligt. Härtill kommer även vad boendetrymmet lämpar sig för med hänsyn till dess utrustning och utformning.

Praxis utgår från att begreppet bostad innebär att utrymmet ska vara inrättat så att det är möjligt att leva där en längre tid med de anordningar som finns i en god bostad för permanentbruk, såsom hygienutrymmen, sovplats, möjlighet att tillaga egen mat samt utrymmen för samvaro. Det är i överensstämmelse med Boverkets allmänna råd 1996:1. Råden undantar hotell och vandrarhem. För dessa finns en särskild lagstiftning i lagen (1966:742) om hotell- och pensionatverksamhet. I denna definieras hotell som en byggnad med ändamål att tillhandahålla tillfällig möblerad bostad. Socialstyrelsen utfärdade 1983 allmänna råd om hälsoskydd i hotell, pensionat och liknande, SOFS

1983:17. Av dessa råd framgår att väsentligt lägre krav ställs på den standard som erfordras på utrymmena än vad som framgår av Boverkets råd. Grunden för detta är att hotell definitionsmässigt innefattar uthyrning som tillfällig bostad. En person som kortare tid bor på ett ställe, kan av hygieniska, medicinska och sociala skäl avstå från rumsstorlek och bekvämlighet eftersom boendet endast avser en kortare tids vistelse.

Bolaget hyr ut 120 av hotellets 147 bäddar till Migrationsverket. Migrationsverkets normer avser en vistelse på högst tre månader men många vistas kortare tid och andra längre när många asylsökande kommer. Tillhandahållandet för Migrationsverkets räkning innebär helinackordering med kost och logi. Inackorderingen avser endast den tid prövning av asylskälen sker. De asylsökande kan inte disponera rummen själva och saknar besittningsskydd. De kan när som helst tilldelas ett rum eller annat tillfälligt boende på annan ort. Karaktären av byggnaden som hotell ändras inte om uthyrning sker under hotellliknande former till en betalare.

Uthyrningen till Migrationsverket kom i anledning av föreläggandet att upphöra i december 2014.

Nämnden

Enligt detaljplanen gäller planbestämmelsen hotell- och restaurangverksamhet för fastigheten. Att använda byggnaden för asylboende är en ändrad användning som kräver bygglov.

Asylboende är inte att jämföra med hotellverksamhet utan med ett genomgångsboende eller gruppboende. Den främsta skillnaden mellan hotellverksamhet och asylboende är att verksamheten vid ett asylboende är av en mer varaktig karaktär som kan komma att uppgå i flera månader. Avtalet om tillfälligt boende tecknades inledningsvis den 27 maj 2014 för en månad, men förlängdes efterhand till utgången av januari 2015. Detta öppnar för ytterligare förlängningar och den tid som de asylsökande blir kvar som boende på anläggningen kan således komma att förnyas i samma utsträckning.

I samband med fördjupningen av översiktsplanen för Flens tätort som vann laga kraft den 9 januari 2015 upprättades en ”Risk- och sårbarhetsbedömning av Flens stad”. Enligt bedömningen fastslås att nya bostäder inte bör tillkomma inom 75 m från riksvägarna 55 och 57 med hänsyn till att de är primära transportleder för farligt gods. Största bebyggda delen av fastigheten ligger mindre än 75 m från en sådan transportled och inom en zon som rekommenderas för industri, kontor och idrottsanläggningar m.m. I utredningen gjordes också omfattande bulleranalyser som visar att den ekvivalenta ljudnivån 2 meter över mark är 55-60 dB(A) vid fasad mot B-gatan och K-gatan. Detta gör att fastigheten sammantaget inte är lämplig som bostad av vare sig tillfällig eller permanent karaktär.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Prövningens omfattning

Frågan i målet är först att bedöma om användningen av ett hotell som asylboende innebär en sådan ändrad användning som kräver bygglov. Om så bedöms vara fallet är frågan därefter om nämnden haft fog för att förelägga bolaget att upphöra med att använda hotellet för asylboende på grund av att användningen strider mot detaljplanen och förutsättningar för att bevilja bygglov inte föreligger. För det fall nämnden bedöms ha haft fog för föreläggandet är frågan slutligen om det funnits skäl att ta ut byggsanktionsavgifter.

Nämnden har inte överklagat mark- och miljödomstolens dom och Mark- och miljööverdomstolen kan på överklagande av bolaget inte ändra domen till bolagets nackdel. Nämndens yrkande om åläggande för bolaget att i sin helhet betala de av nämnden fastställda byggsanktionsavgifterna, kan därför inte tas upp till prövning i Mark- och miljööverdomstolen.

Ändrad användning

Enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 a plan- och bygglagen (2010:900), PBL, krävs bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att

byggnaden helt eller delvis tas i anspråk för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd.

För bygglov krävs enligt 9 kap. 30 § PBL bland annat att åtgärden inte strider mot detaljplanen.

Den aktuella fastigheten omfattas av detaljplan för X m.m. inom Flen i Flens kommun som vann laga kraft den 25 juli 1991. Enligt planbestämmelserna gäller användningsbestämmelsen hotell, restaurang för den del av fastigheten där hotellet ligger.

För att bedöma om bygglov för väsentligt ändrad användning krävs behöver domstolen först ta ställning till vad asylboende är till sin karaktär. Asylboende kännetecknas av att det är en verksamhet som syftar till att erbjuda en asylsökande ett tillfälligt boende i avvaktan på att frågan om asyl ska avgöras. Tiden för vistelsen varierar men syftet är inte ett varaktigt boende. Verksamheten asylboende kan bedrivas i olika former. Domstolen finner att asylboende definitionsmässigt kan beskrivas som tillfällig vistelse och närmast är att likställa med boende på hotell, vandrarhem eller camping.

Bolaget har hyrt ut större delen av befintligt hotell till Migrationsverket för att användas som asylboende. Mark- och miljööverdomstolen finner att den omständigheten att den tillfälliga övernattningsmöjligheten erbjuds en asylsökande inte innebär att karaktären av boendet eller verksamheten ändras på grund av att den asylsökande för tillfället saknar bostad och vistelsen därför kan bli längre än en ordinär vistelse. Det har inte heller framkommit att bolaget har för avsikt att anpassa hotellverksamheten så att boendet blir att jämföras med en bostad. Mark- och miljööverdomstolen finner att den ändrade användningen till asylboende inte på något avgörande sätt skiljer sig från den tidigare användningen som hotell. Eftersom byggnaden därmed inte tas i anspråk för ett väsentligen annat ändamål kräver den ändrade användningen inte bygglov. Mot denna bakgrund har nämnden inte haft fog för att förbjuda bolaget att använda hotellet för asylboende på den grunden att

användningen kräver bygglov och att den ändrade användningen strider mot detaljplanen.

Av denna bedömning följer att nämnden inte heller haft fog för att besluta att bolaget ska betala byggsanktionsavgifter.

På grund av det som anförts ovan ska nämndens beslut om rättelseföreläggande samt sanktionsavgift upphävas.

Upplysningsvis erinrar domstolen om att åtgärder som inte kräver lov ska anmälas till byggnadsnämnden enligt den uppräkningslista som finns i 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338). Det gäller exempelvis vid en sådan ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden. De tekniska egenskapskrav som uttömmande anges i 8 kap. 4 § PBL är bland annat uttolkade i föreskrift av Boverket (Byggregler BFS 2011:6 – BBR). Det är byggherrens ansvar att byggnaden uppfyller de krav som ställs på tillfälligt boende i Boverkets eller andra myndigheters föreskrifter. Byggnadsnämnden ska vid behov, genom tillsyn, pröva byggnadens lämplighet med hänsyn till de tekniska egenskapskraven vid ändrad användning.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Per-Anders Broqvist, hovrättsrådet Malin Wik, tekniska rådet Inger Holmqvist och hovrättsassessorn Anita Seveborg, referent.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2015-05-13
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 6106-14

KLAGANDE

Elies Däckbörs & Företagsservice AB, 556430-1348

Ombud: Advokat G L

MOTPART

Bygg-, miljö- och räddningsnämnden i Flens kommun
642 81 Flen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut den 8 oktober 2014 i ärende
nr 403-4187-2014, se domsbilaga 1

SAKEN

Rättelseföreläggande samt sanktionsavgift på fastigheten Flen X

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen bifaller överklagandet delvis genom att sätta ned
byggsanktionsavgifterna till hälften, dvs. till 117 660 kr.

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet i övrigt, dvs. Bygg-, miljö- och
räddningsnämnden i Flens kommuns beslut den 24 juni 2014, § 68, ska i övriga
delar gälla.

Dok.Id 398021

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00 -

BAKGRUND

Elies Däckbørs & Företagsservice AB (bolaget) bedriver hotellverksamhet på fastigheten X i Flens kommun. Bygg-, miljö- och räddningsnämnden i Flens kommun (nämnden) beslutade den 24 juni 2014 att förelägga bolaget att inom fastigheten omedelbart upphöra med annan boendeverksamhet än sådan som är förenlig med hotell- och restaurangverksamhet. Föreläggandet gällde med omedelbar verkan trots att det inte vunnit laga kraft. Vidare beslutade nämnden att ta ut byggsanktionsavgift för att bolaget hade påbörjat en ändring utan att ha startbesked eller slutbesked.

Bolaget överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Södermanlands län (länsstyrelsen) och yrkande där bl.a. inhibition. Genom delbeslut den 4 juli 2014 avslog länsstyrelsen bolagets inhibitionsyrkande. Bolaget överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen som genom dom den 10 juli 2014 förordnade att nämndens beslut tills vidare inte skulle gälla (inhibition, mål nr P 3963-14). Nämnden överklagade domen till Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) som inte meddelade prövningstillstånd.

Länsstyrelsen har därefter den 8 oktober 2014 beslutat att endast ändra det överklagade beslutet genom att bestämma tidpunkt för när föreläggandet senast skulle vara uppfyllt till den 31 oktober 2014.

Bolaget har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen. Genom beslut den 6 november 2014 avslog mark- och miljödomstolen ett av bolaget framställt inhibitionsyrkande. Domstolen avslog samtidigt bolagets begäran om syn. Bolaget överklagade beslutet om inhibition till MÖD som inte meddelade prövningstillstånd.

YRKANDEN M.M.

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska upphäva alla delar av nämndens beslut. Vidare har bolaget yrkat att verkställigheten bestäms till tre månader efter att det föreligger ett lagakraftvunnet beslut i ärendet. Bolaget har även yrkat att påförda avgifter ska undanröjas.

Till stöd för sin talan har bolaget, utöver vad som framgår av länsstyrelsens beslut, anfört i huvudsak följande.

För att avgöra om det har skett en väsentligt ändrad användning av hotellet krävs det en bedömning av den enskilde gästens vistelsetid och själva uthyrningsformen. Här tangeras frågan om det krävs bygglov för tillfälliga förändringar i nyttjandet. Att beakta är att bolagets avtal med Migrationsverket avser högst sex månader och kan upphöra direkt vid avtalstidens utgång. Verksamhetens art förändras inte av att det träffas ramavtal som säkrar beläggningen till större delen av hotellets kapacitet. Nyttjandet är fortfarande att betrakta som hotell eftersom syftet med boendet alltså är tillfälligt boende. Nyttjandet följer därmed gällande bygglov. För det fall nyttjandet anses ändrat så är ändringarna av sådan art eller tidsbegränsad natur att de inte kräver bygglov. Av samma skäl saknas grund för uttagande av sanktionsavgifter.

För de flesta boende pågår vistelsen under en relativt kort tid och bolaget anser inte att karaktären av tillfällig bostad ändras av det faktum att vistelserna ibland kan bli flera månader för vissa boende. Migrationsverket har här inget annat intresse än att, så snart migrantens sak har utretts, bereda de boende en reguljär bostad eller förpassa dem till annat boende för utvisning. Noterbart är att de personer som omfattas av ABT-boende [tillfälligt anläggningsboende] saknar rätt att permanent bosätta sig i Sverige. De måste av humanitära skäl få en tillfällig bostad under utredningstiden. Eftersom de är flyktingar har de heller inga egna möbler. De är därmed hänvisade till tillfälligt möblerat boende på samma sätt som en familj får bo på hotell i flera månader om deras hem har brunnit ned eller skadats av översvämning. Byggnaden har inte heller gjorts om på något sätt utan fungerar som hotell på sedvanligt vis. Den "normala" användningen av hotellbyggnaden har inte ändrats. Det är ett hotell som härbärgerar personer under en kortare tid och den användningen är tidsbegränsad. Det liknar till stor del ett pensionatsboende.

Kommunen anser att fastigheten inte uppfyller de boendekrav som finns avseende exempelvis utomhusmiljö, buller och tillgänglighet. De omkringliggande fastigheterna har däremot bygglov för bostäder, vilket också är pågående markanvänd-

ning för fastigheterna. I praktiken uppfyller därför belägenhet och utformning av den nu aktuella fastigheten dessa krav. Syftet med planen för området var att bedriva hotell och restaurang samt konferensanläggning. I nu gällande bygglov måste det därför ha beaktats att vistelserna på anläggningen inte avsågs vara helt tillfälliga, samt att de omfattade ett större antal natters vistelse och att anläggningen befolkades av många individer alla tider på året.

Syftet med Migrationsverkets förhyrning är inte att det ska vara ett permanent boende. Hotellrummen är inte utformade på det sätt som krävs av ett boende på den allmänna bostadsmarknaden. Migrationsverkets åtagande kan inte heller anses vara att sörja för ett permanent boende för asylsökandena. Detta tillsammans med att byggnaden inte är inredd för permanent boende innebär att upplåtelsen ur mervärdesskattehänseende är skattepliktig. Fråga är om det föreligger avgörande skillnader när begreppet stadigvarande boende ska tolkas enligt mervärdesskatte- lagen respektive plan- och bygglagen. Båda lagarna utgörs av offentlighetslagstiftning av för den enskilde ingripande art. Förutsebarhet är härvidlag ett väsentligt kriterium och lagtexterna bör därför inte tolkas extensivt. Innebörden av begreppet bostad respektive hotell bör således uttolkas utifrån deras allmänspråkliga betydelse såsom en ram för hur vida begreppen kan få vara. Sammanfattningsvis föreligger tyngande skäl att tolka plan- och bygglagens begreppsapparat angående boendeändamål på liknande sätt som enligt mervärdesskattelagen. Den tolkning som utförts enligt stadgad skattepraxis ger således inte utrymme för att nyttjandet ska anses vara en stadigvarande bostad för migranterna. Det är istället fråga om tillfälligt boende som är jämförbart med hotell- och pensionatsboende.

Under alla förhållanden ska påförda avgifter undanröjas eftersom klaganden har haft all anledning att räkna med att gällande bygglov gäller för nyttjandet. Härutöver har klaganden i samråd med kommunen numera utrymt hotellet och föreläggandet har därför efterkommit.

Bolaget har till stöd för sin talan bland annat åberopat dokumentation i form av kontrakt mellan bolaget och Migrationsverket, hotelltillstånd, plankarta, planbeskrivning, illustration och genomförandebeskrivning.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser följer av länsstyrelsens beslut, utöver vad som anges nedan.

Frågan i målet är om användningen av hotell Loftet som tillfälligt boende för asylsökande är en sådan väsentligt ändrad användning av byggnaden som kräver bygglov enligt 9 kap. 2 § första stycket punkten 3 a) plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Mark- och miljödomstolen ska även ta ställning till om nämnden har haft fog för att förelägga bolaget om rättelse och påföra bolaget aktuella sanktionsavgifter.

Bygglovspliktig ändrad användning av byggnad

Av aktuell detaljplanekarta med tillhörande planhandlingar för fastigheten X framgår att fastigheten i fråga har beteckningen H₁ som avser användning hotell och restaurang. Vidare framgår att syftet med den gällande detaljplanen är att möjliggöra utbyggnad av hotellanläggning samt utökning av hotelltomten.

Den centrala frågan i målet är således om användningen av hotellet som tillfälligt asylboende ryms inom detaljplanebestämmelsen H₁, eller om det är fråga om väsentligt ändrad användning till bostad. Vid denna bedömning kan det hämtas vägledning ur den handbok som gavs ut av dåvarande Statens Planverk (Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, 1987, s. 88, numera Boverkets allmänna råd 1996:1 med ändringar). Vad gäller användningsbestämmelsen B, *bostäder*, framgår det av handboken att denna avser boende av varaktig karaktär, dock inte hotell eller vandrarhem avsedda för tillfällig övernattning. Boendet ska vara verksamhetens huvudsyfte. I begreppet bostäder ingår bl.a. genomgångs-, grupp- och träningsbostäder. Vidare framgår att varken upplåtelseform eller boendeform har någon betydelse vid bedömningen.

Såsom bolaget har anfört ska det enligt den praxis som har utvecklats på området vid bedömningen av det s.k. väsentlighetskriteriet göras en bedömning av både grad- och artskillnad i nyttjande.

För en bedömning av om det är fråga om en sådan ändrad användning som till sin art kräver bygglov behöver en jämförelse göras mellan byggnadens tidigare *faktiska* användning som hotell och den nu aktuella användningen som tillfälligt boende för asylsökande. Det som framförallt skiljer den tidigare användningen från den nu pågående är att byggnaden huvudsakligen kommer att användas för boendeliknande verksamhet av en mer varaktig karaktär som kan uppgå till i vart fall flera månader. Domstolen bedömer att verksamheten därmed syftar till att skapa ett hemliknande vardagsboende för den asylsökande med gemensamma ytor såsom bl.a. vardagsrum, TV-rum och lekhörna/lekplats, där själva boendet får anses vara verksamhetens huvudsyfte och som närmast kan liknas vid en genomgångsbostad (jfr MÖD:s dom den 13 februari 2015, mål P 4729-14). Detta till skillnad från hotellverksamhet där byggnaden används för tillfällig övernattning utan att utgöra ett hemliknande vardagsboende för hotellgästen, som dessutom typiskt sett kan förväntas ha ett annat permanent boende.

Avsikten är vidare att hyra ut merparten av hotellets bäddar till Migrationsverket, vilket enligt domstolens mening innebär att merparten av hotellet får en ändrad användning. Förutom den artskillnad som beskrivs ovan är det därmed även fråga om en sådan grad av ändring som ger stöd för att det är fråga om en väsentligt ändrad användning. För att väsentlighetskravet ska vara uppfyllt krävs det även att den ändrade användningen inte är av en helt tillfällig karaktär. Domstolen konstaterar att avtalet mellan bolaget och Migrationsverket har förlängts månadsvis samt att det har funnits en avsikt att förlänga avtalet med halvårsintervaller. Den ändrade användningen kan därmed inte anses vara av helt tillfällig karaktär.

Domstolen delar därmed underinstansernas bedömning att användningen av byggnaden som asylboende utgör ett ianspråktagande av en övervägande del av byggnaden för väsentligen annat ändamål, boende, än det som byggnaden senast har använts för, hotell- och restaurangverksamhet, och att en sådan ändring har krävt

bygglov. Överklagandet ska därför avslås såvitt gäller frågan om bygglov har krävts.

Föreläggande om rättelse

Det är i målet ostridigt att bolaget inte har sökt bygglov för nämnda åtgärd. Domstolen delar vidare underinstansernas bedömning att asylboendet inte kan rymmas i den användningsbestämmelse som gäller för fastigheten och att åtgärden inte heller kan anses utgöra en liten avvikelse från detaljplanen. Bygglov har därför inte kunnat ges i efterhand för den ändrade användningen. Det har därmed funnits skäl för nämnden att förelägga bolaget om rättelse. Överklagandet ska därför avslås även i den delen.

Det noteras att tidpunkten för när föreläggandet skulle ha uppfyllts, den 31 oktober 2014, numera har passerat. Av bolagets inlagor framgår dock att föreläggandet redan har följts genom att den olovliga användningen har upphört. Det finns därför inte anledning att ändra det överklagade beslutet på så sätt att den aktuella tidpunkten flyttas fram till tre månader efter det att denna dom har vunnit laga kraft på det sätt som yrkats.

Byggsanktionsavgifter

Beräkningen av avgifterna

Mark- och miljödomstolen instämmer i underinstansernas bedömning att det har funnits skäl att påföra bolaget byggsanktionsavgifter. Av nämndens beslut framgår att nämnden har beräknat byggsanktionsavgifterna utifrån 9 kap. 8 och 20 §§ plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, och att beräkningarna är baserade på en ”nyttjad yta” om 700 kvm. Länsstyrelsen har redogjort för vilka bestämmelser som är tillämpliga i denna del.

Domstolen kan dock konstatera att det inte framgår närmare av vare sig nämndens eller länsstyrelsens beslut vilka delar av de aktuella bestämmelserna som har använts vid beräkningen av avgifterna. Det framgår inte heller närmare av besluten hur nyttjad yta har beräknats. Även om uppgifterna i sig är obestridda i målet, hade

det varit önskvärt om besluten hade varit tydligare i dessa delar, inte minst mot bakgrund av byggsanktionsavgiftens straffliknande karaktär. Av utredningen i målet framgår dock att länsstyrelsen har begärt kompletterande utredning från nämnden vad gäller just beräkningen av avgifterna och att bolaget har beretts tillfälle att yttra sig över dessa kompletteringar. Det framgår vidare av kompletteringarna att avgifterna har bestämts utifrån 9 kap. 8 § punkten 4 och 9 kap. 20 § punkten 4 PBF.

Vad gäller hur den brukade ytan, dvs. sanktionsarean enligt nämnda bestämmelser, närmare har beräknats, framgår av nämnda kompletteringar att nämnden har gjort beräkningen utifrån 70 personer som delar på två rum, med skälet att inget rum är dimensionerat för mer än två personer. Detta innebär att 35 rum av totalt 49 rum enligt beräkningen utnyttjas för asylboende, vilket i sin tur ger en nyttjandegrad av 71 procent av den totala hotellrumsytan (brutto) 1054 kvm, dvs. ca 700 kvm. Eftersom nyttjandegraden i antal rum över tid enligt det aktuella avtalet inte kan fastställas exakt har det varit nödvändigt för nämnden att göra ett visst antagande kring nyttjandegrad. Med hänsyn till detta samt rummens storlek och kraven på ytor i Migrationsverkets avtal delar domstolen länsstyrelsens bedömning, att sanktionsarean inte kan bedömas som orimligt stor. Det får dock ses som otillfredsställande i sammanhanget att ytan inte kan bestämmas på ett mer exakt sätt. Domstolen återkommer till detta nedan.

Vad gäller själva *beräkningen* av byggsanktionsavgifterna enligt nämnda bestämmelser i PBF delar domstolen länsstyrelsens bedömning att denna i vart fall inte är för hög. En beräkning enligt reglerna att påbörja ändringen utan startbesked ger $(0,25 \times 44400) + (0,00625 \times 444000 \times 700) = 205\,350$ kr (att jämföra med av nämnden angivet belopp 194 250 kr). En beräkning att ta byggnaden i bruk på ändrat sätt utan slutbesked ger 41 070 kr, enligt nämndens beräkning.

Skäl att sätta ned avgifterna?

Nästa fråga domstolen ska ta ställning till är om det finns skäl att inte ta ut avgiften alls enligt 11 kap. 53 § respektive sätta ned den delvis enligt 11 kap. 53 a § PBL. Domstolen bedömer liksom underinstanserna får anses ha gjort att det inte har framkommit skäl för helt avstå ifrån att ta ut avgiften enligt 11 kap. 53 § PBL.

Enligt 11 kap. 53 a § PBL (som trädde i kraft den 1 juli 2013) får en byggsanktionsavgift sättas ned om avgiften inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har begåtts. Avgiften får sättas ned till hälften eller en fjärdedel. Vid prövningen ska särskilt beaktas om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet eller om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art. I förarbetena till lagändringen (prop. 2012/13:104 s. 10 f. och s. 16) ges som exempel på sådana situationer som inte skett uppsåtligen eller av oaktsamhet att överträdelsen har sin grund i en felbedömning huruvida en åtgärd kräver lov eller anmälan (dvs. liknande fall av ursäktlig rättsvillfarelse). I förarbetena anges som exempel bl.a. att det t.ex. krävs 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 emellertid att det kan finnas situationer där personen på goda grunder gör en bedömning på egen hand, men som till slut visar sig vara felaktig (a. prop. s. 10).

Bestämmelsen i 11 kap. 53 a § PBL innebär en särreglering som enligt lagrådet förändrat regleringen om byggsanktionsavgifter i grunden, bl.a. då begreppen "uppsåt" och "oaktsamhet" förts in i bestämmelsen, vilket i sig innebär svåra bedömningar för tillsynsmyndigheten. Syftet med och motiven till regeln är även relativt kortfattat beskrivna i propositionen (se a. prop. s. 23). Det finns således ingen närmare vägledning kring hur bestämmelsen ska tillämpas. Det bör dock vara en allmän utgångspunkt att den ska tillämpas restriktivt med hänsyn till att byggsanktionsavgift enligt huvudregeln ska tas ut oavsett uppsåt eller oaktsamhet.

Mot den bakgrund som beskrivits ovan gör domstolen följande bedömning i frågan om aktuell byggsanktionsavgift kan sättas ned i detta fall. Bolaget har i denna del anfört att det har haft all anledning att räkna med att gällande bygglov gällde för det aktuella nyttjandet. Domstolen kan konstatera att frågan om tillfälligt boende för asylsökande på ett hotell innebär en *väsentligt* ändrad användning, för den enskilde rymmer svåra bedömningsfrågor. Det kan därför hävdas att bolaget svävat i ett slags

ursäktlig rättsvillfarelse och att det således ändå funnits visst fog för bolagets antagande att det tillfälliga boendet skulle kunna rymmas i det aktuella nyttjandet för hotell. Som nämnts ovan föreligger dessutom enligt domstolen en otillfredsställande inexacthet i beräkningarna av brukad area i detta fall. Även om det bör kunna ställas högre krav på ett bolag än en enskild i dessa sammanhang, finner domstolen sammantaget att avgiften om (totalt) 235 320 kr inte står i rimlig proportion till den aktuella överträdelsen och att avgiften bör sättas ned till hälften, dvs. till 117 660 kr.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis bedömer domstolen att användningen av Hotell Loftet som tillfälligt asylboende innebär en sådan väsentligt ändrad användning som kräver bygglov. Förutsättningar för att enligt gällande detaljplan ge sådant bygglov i efterhand saknas. Nämnden har därmed haft fog för sitt beslut om rättelseföreläggande. Nämnden har även haft fog för besluten om byggsanktionsavgift i sig. Avgiften står dock enligt domstolens mening inte i rimlig proportion till överträdelsen i detta fall, varför den bör sättas ned till hälften. Överklagandet ska därför avslås såvitt gäller frågan om bygglov och rättelseföreläggande och delvis bifallas såvitt gäller byggsanktionsavgifternas storlek.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [domsbilaga 2](#) (DV427)

Överklagande senast den 3 juni 2015. Prövningstillstånd krävs.

Erika Ekman

Maria Backström Bergqvist

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Erika Ekman, ordförande, och tekniska rådet Maria Backström Bergqvist. Föredragande har varit beredningsjuristen Charlotte Rehbäck.