



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060106

DOM
2024-10-09
Stockholm

Mål nr
P 7088-23

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-05-09 i mål nr P 5211-22, se bilaga A

PARTER

Klagande

Miljö- och byggnämnden i Gotlands kommun
621 81 Visby

Ombud: G.H. och A.H.

Motpart

Gotland Padel Center AB, 559258-6209
Box 1296
621 23 Visby

Ombud: A.F. och S.M.

SAKEN

Byggsanktionsavgift för olovlig åtgärd på fastigheten X i Gotlands kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom ändrar Mark- och miljööverdomstolen Miljö- och byggnämnden i Gotlands kommuns beslut den 14 oktober 2021,

dnr MBN 2020/2615, § 227, på så sätt att byggsanktionsavgiften ska uppgå till 513 187 kr.

Dok.Id 2109271

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och byggnämnden i Gotlands kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut.

Gotland Padel Center AB har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har anfört bl.a. följande.

Förutsättningar att besluta om byggsanktionsavgift har funnits för hela hallen och inte enbart den delen av hallen som täcks av padelbanor. Den redan ianspråktagna byggnaden där padelbanor har uppförts, med tillhörande padelshop och omklädningsrum, bör bedömas som ändrad för att användas för ett väsentligen annat ändamål. Detta särskilt med tanke på att området i detaljplan är avsett för industriändamål och att ett vanligt bygglov inte kan medges, utan endast ett tidsbegränsat då den föreslagna verksamheten är planstridig.

Ansökan om bygglov omfattade alla åtgärder i sin helhet som avser ändrad användning. Det utrymme som avses bör också ses som en helhet, alltså bör den ändrade användningen appliceras på utrymmet som skulle tjäna som padelhall med tillhörande verksamhet såsom en padelshop och omklädningsrum. Då padelbanor var färdigställda bör också de tilltänka innerväggarna räknas in i den yta som upptas av den påbörjade bygglovspliktiga åtgärden. Eftersom den ändrade användningen kommer till i en lokal i en befintlig byggnad där det endast finns ytterväggar mot en sida har nämnden valt att mäta sanktionsaren på insidan av lokalens väggar. Detta innebär att sanktionsarean blir mindre än om den beräknats på väggarnas utsida. Det är endast lokalens yta i ett plan som utgör sanktionsarean, vilket framgår av den planritning som ligger till grund för beräkning av sanktionsarean. Planritningen är den ritning, med måttangivelser och skala, som finns inlämnad i lovärendet och som nämnden utgår från är korrekt.

Kontrollmätning har skett mot de angivna måtten på padelbanorna. Det finns inte några skäl för att sätta ned sanktionsavgiften.

Nämnden har gett in viss ytterligare utredning i Mark- och miljööverdomstolen.

Bolaget har anfört bl.a. följande.

Bolaget vidhåller att den ifrågasatta åtgärden och den planerade padel- och idrottsverksamheten inte kräver bygglov. Förhållandet att sex padelbanor uppförts i en del av lokalen innebär inte att lokalen tagits i anspråk eller inretts för ett väsentligen annat ändamål. Lagerlokalen användes inte i någon del för det nya ändamålet innan lov söktes och beviljades.

Nämnden har i mars 2022 fattat beslut om att ge samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att ändra detaljplan för fastigheten för att möjliggöra idrottsverksamhet. Padel- och idrottsverksamheten har inte en störande inverkan på omgivningen, utan snarare tvärtom. Det har sedan mer än 10 år tillbaka bedrivits friskvård och sport på den aktuella fastigheten.

Nämnden har i sitt beslut om byggsanktionsavgift inte bestämt vilka arbetsmoment som ingår i den ifrågasatta åtgärden och vilka av dessa moment som medför att det egentliga byggnadsarbetet kommit igång. Den främsta anpassningen till den planerade verksamheten var anläggande av sex banor för padel i det som tidigare använts som lagerutrymme. Banorna är av enkel beskaffenhet och innebär inga ingrepp i bärande konstruktioner och kan genomföras och monteras bort på kort tid. Det rör sig därmed enbart om förberedande åtgärder. Vad avser kringliggande utrymmen delar bolaget mark- och miljödomstolens bedömning.

Det framgår inte av nämndens utredning hur nämnden beräknat eller uppmätt sanktionsarean. Rätteligen uppgår lokalens totala area till 1700 kvm, inte 2009 kvm. Ytan som bolaget sökt bygglov för har ingen betydelse för att bestämma sanktionsarean. Vid beräkning av byggsanktionsavgift ska varje utrymme i en byggnad bedömas för sig

och endast utrymmen som faktiskt iordningsställt för ett väsentligen annat ändamål ska ligga till grund för beräkningen av byggsanktionsavgiften.

Byggsanktionsavgiften står inte i proportion till den överträdelse som har begåtts och avgiften bör därför sättas ned. Detta med hänsyn till padelbanornas enkla beskaffenhet, den låga omgivningspåverkan, att området är planerat för idrottsverksamhet i framtiden samt att lokalen aldrig användes innan lov söktes och beviljades samt att lokalen åtgärdades så att användningsförbudet kunde upphävas. Vidare har bolaget lidit skada på grund av förseningen av byggnadsarbetet. Överträdelsen har inte heller begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen instämmer inledningsvis i mark- och miljödomstolens bedömning att inredning av byggnaden för padelhall i stället för lager utgör ett sådant väsentligt annat ändamål som kräver bygglov och som inte får börjas innan nämnden har gett ett startbesked, se 9 kap. 2 § första stycket 3 a och 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

En fråga i målet är vilken åtgärd bolaget enligt 10 kap. 3 § PBL har påbörjat utan erforderligt bygglov och startbesked. Vid den bedömningen är en viktig utgångspunkt dels i vilket sammanhang och 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 MÖD 2020:29, MÖD 2016:12 och MÖD 2015:13). I ärenden om byggsanktionsavgift har tillsynsmyndigheten bevisbördan såväl i fråga om att överträdelsen verkligen har ägt rum, som att överträdelsen kan träffas av byggsanktionsavgift (MÖD 2015:34).

Mark- och miljööverdomstolen anser att den bygglovspliktiga åtgärden i detta fall är inredandet av en padelhall i byggnaden. En sådan åtgärd kan förutom padelbanor i förekommande fall även omfatta därmed sammanhängande anordningar såsom omklädningsrum, reception och shop. Av protokollet och fotografier från tillsynsbesöket den 15 oktober 2020 framgår att bolaget vid den tidpunkten hade påbörjat

inredning av padelhall i byggnaden genom att bl.a. ha uppfört sex padelbanor och vissa innerväggar. I protokollet har redovisats vad som, enligt nämnden, utgör kringliggande utrymmen tänkta för omklädningsrum och padelshop. Det står klart att bolaget haft för avsikt att inreda en paddelhall med såväl paddelbanor som omklädningsrum och padelshop. Enligt Mark- och miljööverdomstolen visar fotografierna från tillsynsbesöket att även arbetet med omklädningsrum och padelshop hade påbörjats och den yta som de utrymmena upptar bör därför ingå i sanktionsarean.

När det gäller sanktionsarean kan konstateras att det vare sig av protokollet från nämndens tillsynsbesök eller av den därtill hörande ritningen framgår vilken area som nämnden bedömde att åtgärden rörde. Ritningen från tillsynsbesöket skiljer sig från den som legat till grund för det tidsbegränsade bygglovets bl.a. vad gäller padelhallens area. Bolaget har anfört att padelhallens area rätteligen uppgår till 1 700 kvm, inte 2 009 kvm som nämnden har angett utifrån bygglovsritningen. Eftersom det är ritningen från tillsynsbesöket som bör ligga till grund för byggsanktionsavgiften får avgiften i detta fall beräknas utifrån uppgivna 1 700 kvm och således ändras till 513 187 kr $(0,25 \times 47\,600) + (0,00625 \times 47\,600 \times 1\,685)$. I målet har inte framkommit några skäl till jämkning.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Liselotte Rågmark, tekniska rådet Inger Holmqvist och hovrättsråden Li Brismo, referent, och Helen Blomberg.

Föredragande har varit Niclas Arvidsson.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-05-09
meddelad i
Nacka

Mål nr P 5211-22

PARTER

Klagande

Gotland Padel Center AB, 559258-6209
Box 1296
621 23 Visby

Ombud: A.F. och S.M.

Motpart

Miljö- och byggnämnden, Region Gotland
621 81 Visby

Ombud: A.Z. och G.G.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Gotlands läns beslut den 6 juli 2022 i ärende nr 403-5172-2021, se bilaga 1

SAKEN

Byggsanktionsavgift

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar Miljö- och byggnämnden i Region Gotlands beslut den 14 oktober 2021, MBN § 227 i ärende nr MBN 2020/2615, på så sätt att

byggsanktionsavgiften ska uppgå till 182 218 kr.

YRKANDEN

Gotland Padel Center AB (bolaget) har i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva Miljö- och byggnämnden i Region Gotlands (nämnden) beslut om byggsanktionsavgift om 605 115 kr. Bolaget har i andra hand yrkat att byggsanktionsavgiften ska sättas ned. Om nämndens beslut om byggsanktionsavgift inte upphävs eller sätts ned, har bolaget yrkat att Länsstyrelsen i Gotlands län (länsstyrelsen) beslut ska undanröjas och att målet återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Nämnden har yrkat att dess beslut om byggsanktionsavgift ska fastställas.

UTVECKLING AV TALAN

Till stöd för sin talan har **bolaget** huvudsakligen fört fram följande.

En första förutsättning för att kunna ta ut en byggsanktionsavgift är att åtgärden kräver bygglov eller anmälan. Den planerade padel- och idrottsverksamheten kräver inte bygglov, vilket inte förändras av att ett tidsbegränsat bygglov beviljats bolaget. Länsstyrelsen har inte närmare utvecklat varför bygglov krävs och har överhuvudtaget inte prövat om det i ärendet rör sig om en bygglovspliktig åtgärd. Under alla omständigheter är länsstyrelsens bedömning i denna del kortfattad och oklar.

En lovpliktig åtgärd har inte heller påbörjats innan nämnden gett startbesked. Länsstyrelsen har redogjort för att det vid bedömning av om åtgärden påbörjats ska beaktas om åtgärden kräver ett tekniskt samråd och om de redan utförda arbetsmomenten är sådana som skulle omfattas av en kontrollplan. I det överklagade beslutet har länsstyrelsen inte bedömt om, och i så fall utvecklat, skälen till att den ifrågasatta åtgärden skulle kräva tekniskt samråd eller om det rör sig om en sådan åtgärd som skulle omfattas av en kontrollplan. Länsstyrelsen har inte heller bedömt vilka arbetsmoment som omfattas av den (påstådda) lovpliktiga åtgärden samt vilka av dessa moment som medfört att det egentliga byggnadsarbetet ska anses ha påbörjats.

Beräkningen av byggsanktionsavgiften är felaktig. Det är felaktigt att utgå ifrån lokalens totala area om 2 009 kvm. Den ifrågasatta åtgärden utgörs av sex padelbanor som omfattar endast 1 200 kvm av lokalens totala area. Varken nämnden eller länsstyrelsen har resonerat kring detta i sina beslut. Kringliggande utrymmen som var avsedda som omklädningsrum och padelshop hade ännu inte inretts eller anpassats för det nya ändamålet och ska därför inte räknas med i sanktionsarean. Byggsanktionsavgiften står inte heller i rimlig proportion till den påstådda överträdelsen. Uppförandet av padelbanorna kräver inga ingrepp i byggnadens bärande konstruktioner och kan genomföras på en eller ett par veckor. Padelbanorna kan även monteras ned utan märkbar åverkan på byggnadens konstruktion. Med hänsyn till detta bör överträdelsen anses vara av mindre allvarlig art och överträdelsen bedömas som ringa. Det vore därför oskäligt att påföra bolaget en byggsanktionsavgift.

I det fall det domstolen anser att byggsanktionsavgift ska kvarstå så bör den sättas ned till en fjärdedel. Bolaget har inte begått överträdelsen uppsåtligen eller av oaktsamhet. På den aktuella fastigheten har det sedan mer än tio år tillbaka bedrivits friskvård och sport. Bolaget gjorde bedömningen att något bygglov inte skulle erfordras för att anlägga padelbanor i lagerutrymmet eller att utöka de omklädnings- och duschrum som redan fanns. Samtliga brister i brandskyddet som nämnden noterat i den aktuella byggnaden vid tillsynsbesöket är åtgärdade. Därefter har nämnden upphävt det tidigare användningsförbudet och beviljat bolaget ett tidsbegränsat bygglov i efterhand. Ändringen från lagerverksamhet till padelverksamhet ligger vidare i linje med den nya detaljplan som planeras för området.

Den 5 maj 2022 skickade bolaget en komplettering av sitt tidigare överklagande av nämndens beslut till länsstyrelsen. Kompletteringen har inte diarieförts och därför inte varit en del av underlaget för länsstyrelsens beslut. Vid senare kontakt har länsstyrelsen bekräftat att det kompletterande yttrandet kommit fram till länsstyrelsen men inte registrerats. Länsstyrelsen angav i samband med den

kontakten att myndigheten inte har någon erinran mot att målet undanröjs och återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Till stöd för sin talan har bolaget lämnat in den komplettering som skickades till länsstyrelsen den 5 maj 2022.

Till stöd för sin talan har **nämnden** huvudsakligen fört fram följande.

Den ändrade användningen från lager till padelhall är en sådan ändring för väsentligen annat ändamål som kräver bygglov. Vid bedömningen av väsentlighetskriteriet måste det beaktas vilken omgivningspåverkan som den nya verksamheten leder till.

Bolaget hade inte ansökt om bygglov för en padelhall innan byggnadsåtgärderna påbörjades. Följaktligen har bolaget påbörjat åtgärderna utan startbesked. Nämnden har kunnat konstatera att padelbanorna uppfördes under hösten 2020. Bolaget har senare ansökt om bygglov för ändrad användning av lager till padelhall. Bygglovet som beviljats av nämnden är tidsbegränsat till en period av tre år och gäller fram till den 16 mars 2024.

Vid bedömningen av om ett tidsbegränsat bygglov kunde lämnas för åtgärden gjordes en prövning i ärendet utifrån platsen och med utgångspunkt i gällande områdesbestämmelser. Fastigheten X är belägen i ett område där detaljplan gäller. För den aktuella fastigheten anger detaljplanen ändamålsbestämmelsen J – Industri. J-betecknade områden får endast användas för industriändamål, vilket innebär att den föreslagna verksamheten är planstridig i sin helhet. Ett beslut om varaktigt bygglov kan därför inte bli aktuellt.

Den fördjupade översiktsplanen ”Hela Visby” för Visbyområdet 2025 gäller för platsen. I den fördjupade översiktsplanen anges att tillgången på ny mark som är lämplig att bebygga för industrier med miljöstörande verksamheter är starkt begränsad i Visby på grund av vattenskyddet. Vidare framgår det att en restriktiv

hållning ska tillämpas vid önskemål om ändrad markanvändning inom industriområden utanför vattenskyddsområden. X ligger inom primärt vattenskyddsområde.

En byggsanktionsavgift ska tas ut om någon har påbörjat en viss åtgärd utan erforderligt startbesked. I det aktuella fallet har bolaget påbörjat en bygglovspliktig åtgärd genom ändring av lager till padelhall. Det är inte möjligt att beräkna byggsanktionsavgiften endast utifrån vad som utförts. Byggsanktionsavgiften är progressivt uppbyggd och beror bl.a. på den sanktionsgrundande ytan. Det ligger då i sakens natur att ju större åtgärd som påbörjas utan erforderliga tillstånd etc., desto större blir byggsanktionsavgiften. För det fall överträdelsen avser ett påbörjande av en stor byggnadsåtgärd blir byggsanktionsavgiften också hög. Lagstiftaren har förutsett situationen med höga avgifter vid stora byggen och därför satt ett maxtak på storleken på byggsanktionsavgiften. Det bör inte vara möjligt att som grund för oskälighet åberopa endast storleken på en byggsanktionsavgift i förhållande till att felet avser endast en underlåtenhet att invänta ett bygglov och startbesked. Det finns inte skäl att sätta ned byggsanktionsavgiften.

DOMSKÄL

Bristande motivering i länsstyrelsens beslut?

Av 32 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

En myndighet ska som regel kunna koncentrera sin beslutsmotivering till att avse de punkter där det finns skilda uppfattningar mellan parten och myndigheten. Det innebär emellertid inte att myndigheten alltid måste redogöra ingående för hur den har bemött klagandens invändningar. Mark- och miljödomstolen anser att det går att följa vilka omständigheter som länsstyrelsen har tillmätt betydelse i sitt beslut, hur myndigheten har värderat dessa och vilka bestämmelser som tillämpats. Det finns

därför inte skäl att undanröja länsstyrelsens beslut och återförvisa målet på grund av bristande beslutsmotivering.

Kompletteringen av överklagandet hos länsstyrelsen

Mark- och miljödomstolen kan konstatera att den kompletterande skrivelsen med bilagor till överklagandet av nämndens beslut som bolaget skickade till länsstyrelsen – enligt uppgift den 5 maj 2022 – inte finns medtagen i ärendets registerutdrag från länsstyrelsen.

Förfarandefel i en tidigare instans kan utgöra skäl för att undanröja ett avgörande och återförvisa ett mål till den instansen för förnyad handläggning. I vissa fall kan det emellertid vara möjligt att ”läka” felet i en överinstans. Den förhärskande uppfattningen är att återförvisning bör ske endast om felet kan antas ha inverkat på målets utgång och inte utan väsentlig olägenhet kan avhjälpas i den instans som målet ligger i (jfr von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar, 34 §, version 7D, JUNO samt Fitger m.fl., Lagen om domstolsärenden – En kommentar, 27 §, version 3B, JUNO). Det torde därmed inte vara uteslutet att i det aktuella målet läka ett eventuellt förfarandefel vid länsstyrelsen.

I den kompletterande skrivelsen med bilagor till överklagandet som bolaget lämnat till länsstyrelsen gjordes tillägg avseende frågorna om åtgärden kräver bygglov och om skäl för att sätta ned byggsanktionsavgiften. Dessa frågor avhandlades redan i bolagets initiala överklagandeskrift hos länsstyrelsen, och länsstyrelsen har prövat frågorna i sitt beslut. Det som fördes fram i den kompletterande skrivelsen till länsstyrelsen är främst kommentarer till lagstiftning, en hänvisning till ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen och att nämnden gett i uppdrag till samhällsbyggnadsförvaltningen att ändra området detaljplan för att möjliggöra idrottsverksamhet. Mark- och miljödomstolen bedömer att innehållet i den kompletterande skrivelsen inte kan antas ha inverkat på ärendets utgång.

Mark- och miljödomstolen har tillgång till den kompletterande skrivelsen med bilagor. Skriftväxling mellan bolaget och nämnden har skett i målet. För det fall

länsstyrelsen inte har beaktat den kompletterande skrivelsen med bilagor anser domstolen att förfarandefelet utan väsentlig olägenhet kan avhjälpas under målets handläggning vid mark- och miljödomstolen. Det finns därmed inte skäl att undanröja länsstyrelsens beslut och återförvisa målet till länsstyrelsen för förnyad handläggning.

Krävs bygglov och startbesked?

Om en byggnad helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senaste beviljade bygglov anpassats till, krävs bygglov, se 9 kap. 2 § första stycket 3 a plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Vid bedömningen av väsentlighetskriteriet ska den omgivningspåverkan som den nya åtgärden eller verksamheten medför beaktas (se bl.a. MÖD 2018:8). Regeringsrätten har tidigare bedömt att ianspråktagande av sport- och tennishallar för lager- och försäljningslokal (RÅ 82 2:70) och en lagerbyggnad för handel i form av stormarknad (RÅ 1977 2:17) som väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för. Mot denna bakgrund anser mark- och miljödomstolen att en padelhall medför en sådan ändrad omgivningspåverkan i jämförelse med en lagerbyggnad att padelhallen utgör ett väsentligen annat ändamål. Att ta byggnaden på fastigheten Östergård 2 i anspråk för en padelhall, eller att inreda den för en padelhall, kräver därmed bygglov.

Hade en lovpliktig åtgärd påbörjats?

Av 10 kap. 3 § PBL framgår bl.a. att en bygglovspliktig åtgärd inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Rekviritet ”påbörjats” har inte preciserats närmare i vare sig PBL eller dess förarbeten. Frågan om arbetet med en lovsökt åtgärd hade påbörjats, i den mening som avses i 10 kap. 3 § PBL, behandlades i MÖD 2020:29, som avsåg uppförande av ett bostadshus. Mark- och miljööverdomstolen uttalade då, att det bör beaktas om åtgärden kräver ett tekniskt samråd och om de redan utförda arbetsmomenten är sådana att de skulle omfattas av en kontrollplan. Av befintlig praxis framgår att viktiga utgångspunkter för bedömningen är i vilket sammanhang och med vilket syfte ett arbetsmoment har

utförts samt att ett arbetsmoment som är en del av och en förutsättning för genomförandet av en lovpliktig åtgärd ska anses ingå i åtgärden.

Det bör emellertid framhållas att den befintliga praxisen i frågan om en bygglovspliktig åtgärd påbörjats huvudsakligen tar sikte på nybyggnation. En bygglovspliktig ändring i en byggnad i form av ändrad användning är av annan karaktär, eftersom den inte har samma naturliga koppling till byggnation eller nödvändigtvis kräver ingrepp i byggnadskonstruktionen. Snarare tyder uttrycket inreda i 9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL på att det räcker med någon form av enklare iordningsställande för att bygglovsplikt ska aktualiseras. Bedömningen av om en bygglovspliktig åtgärd påbörjats bör därför i dessa fall inte enbart förhålla sig till åtgärder i form av byggnation eller arbetsmoment som kan omfattas av en kontrollplan (jfr nämnda rättsfall). Redan inredningsåtgärder i syfte att använda en byggnad för ett väsentligt nytt ändamål bör anses utgöra ett påbörjande av den bygglovspliktiga åtgärden.

Det är nämnden som har bevisbördan för att förutsättningar funnits för att besluta om byggsanktionsavgift (se bl.a. MÖD 2015:34). Av protokollet från det platsbesök som nämnden låtit utföra den 15 oktober 2020 framgår bl.a. att hallen var inredd med sex färdiga padelbanor som framstod som färdiga för att användas. Mark- och miljödomstolen anser därför att den väsentligt ändrade användningen av lokalen var påbörjad såvitt avser den yta som täcktes av padelbanorna. Vid platsbesöket kunde det även konstateras att vissa innerväggar var under uppförande i lokalen. Enligt protokollet var väggarna en del av inredandet av omklädningsrum. Av protokollet framgår vidare att verksamheten var tänkt att inhysa en padelshop. Vad avser omklädningsrum och padelshop så finns emellertid endast bilder på påbörjade innerväggar som påstås vara för omklädningsrum och endast en bild på vad som sägs vara den tilltänkta ytan för en padelshop. Utredningen ger enligt mark- och miljödomstolens mening inte tillräckligt stöd för att åtgärder påbörjats i byggnaden för att skapa omklädningsrum eller en padelshop.

Sanktionsarean

Av 9 kap. 8 § plan och byggförordningen (2011:338) framgår att utgångspunkten för beräkningen av byggsanktionsavgiften utgörs av den sanktionsarea som ändringen avser. Mark- och miljödomstolen anser, till skillnad från nämnden, att sanktionsarean inte bör anses utgöras av hela den byggnad som eventuellt hade tagits i anspråk för det fall den nya verksamheten fullt ut hade kommit till stånd. Eftersom det klart går att avgränsa området för de åtgärder som påbörjats så bör detta område anses utgöra den sanktionsgrundande arean. De sex uppförda padelbanorna omfattar 1 200 kvm. En byggsanktionsavgift som beräknas utifrån denna yta uppgår till 364 437 kr (9 kap. 8 § 4 plan- och byggförordningen).

Skäl att sätta ned byggsanktionsavgiften?

Mark- och miljödomstolen kan konstatera att den sålunda framräknade sanktionsavgiften är relativt hög. Frågan är om det finns skäl att sätta ned avgiften. En byggsanktionsavgift får i ett enskilt fall sättas ned till hälften eller en fjärdedel om avgiften inte står i rimlig proportion till den överträdelse som har skett. Vid prövningen ska det särskilt beaktas om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet eller om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art (11 kap. 53 a § PBL).

Någon tveksamhet kan inte sägas ha förelegat i fråga om bygglovsplikten eller kravet på startbesked för att uppföra padelbanorna. Inte heller den omständigheten att förbudet att använda padelbanorna sedermera upphävts och att bolaget beviljats tidsbegränsat bygglov för padelverksamheten utgör skäl för att sätta ned sanktionsavgiften. Det finns emellertid i målet skäl att ta fasta på arten och omfattningen av de vidtagna åtgärderna. Det bör därtill finnas utrymme för en mindre sträng bedömning när det är fråga om initiala inredningsåtgärder jämfört med en situation där en byggnad har tagits i anspråk för det nya ändamålet. Med beaktande av att det i målet rör sig om rena inredningsåtgärder och att den planerade padelverksamheten – såvitt framkommit – ännu inte kommit till stånd när nämnden utfärdade ett användningsförbud, framstår den framräknade byggsanktionsavgiften inte som proportionerlig till den överträdelse som skett.

Avgiften bör i stället sättas ned till hälften och fastställas till (364 437 / 2 =)
182 218 kr.

Sammanfattningsvis

Nämndens beslut om byggsanktionsavgift bör ändras på så sätt att avgiften ska
uppgå till 182 218 kr.

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

Överklagande senast den 30 maj 2023.

Magnus Hermansson

Malin Danielsson

I domstolens avgörande har chefsrådmannen Magnus Hermansson, ordförande, och
tekniska rådet Malin Danielsson deltagit. Beredningsjuristen Erik Simberg har
berett målet.