



LÄNSSTYRELSEN
HALLANDS LÄN

BESLUT

1 (7)

2020-10-06

403-6971-20

Se sändlista

Överklagande av Byggnadsnämndens i Halmstads kommun beslut den 26 augusti 2020, § 112, gällande byggsanktionsavgift för att ha påbörjat byggnation av padelbanor utan startbesked på fastigheten Villshärad 2:486

Beslut

Länsstyrelsen upphäver Byggnadsnämndens i Halmstads kommun beslut den 26 augusti 2020, § 112.

Länsstyrelsen bestämmer att Byggnadsnämndens i Halmstads kommun beslut den 26 augusti 2020, § 112, inte ska gälla i avvaktan på lagakraftvunnet beslut avseende skyldigheten att betala byggsanktionsavgift.

Hur beslutet får överklagas

Länsstyrelsens beslut kan överklagas skriftligt till Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till Länsstyrelsen i Hallands län, som måste ha fått skrivelsen inom tre veckor från den dag då Ni fick del av beslutet. I annat fall kan överklagandet inte tas upp till prövning. Av överklagandet ska framgå vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som Ni begär. Ni bör också tala om varför beslutet ska ändras. Finns handlingar eller annat till stöd för överklagandet bör dessa bifogas. Överklagandet får gärna skickas per e-post till halland@lansstyrelsen.se. För en part som företräder det allmänna räknas överklagandetiden om tre veckor från den dag då länsstyrelsens beslut meddelades.

Redogörelse för ärendet

Byggnadsnämnden i Halmstads kommun (nämnden) beslutade den 26 augusti 2020, § 112, att i enlighet med 11 kap. 51 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och 9 kap. 6 § 3 plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, att solidariskt påföra fastighetsägarna Per och Inger Boström en byggsanktionsavgift om 168 861 kr för att på fastigheten Villshärad 2:486 ha påbörjat nybyggnad av padelbanor utan startbesked. Av beslutet framgår i huvudsak följande.

Fastigheten Villshärad 2:486 är en lantbruksenhet med hästverksamhet. På fastigheten har även en korthålsbana för golf med tillhörande shop och restaurang huserat. Flera öppna banor för padeltennis har anlagts på senare år och golfverksamheten är nu avslutad. Fastigheten består av 24,5 ha varav 14 ha utgör Villshärads naturreservat och

resterande 10,5 ha håller på att omvandlas till beteshagar. Den yta som inte är naturreservat har idag ett skydd för landskapsbilden som infördes samtidigt som reservatet bildades. En ansökan om förhandsbesked för uppförande av ett ridhus inkom den 4 april 2016 men avskrevs sedan mark- och miljödomstolen bedömt att hästverksamheten på fastigheten är av sådan omfattning och inriktning att den får anses utgöra en del av markägarens näringsverksamhet och jordbruksdrift. Ridhuset uppfördes och mesta möjliga hänsyn togs till landskapsbilden. Fastighetsägarna har alltså varit medvetna om fastighetens status som lantbruksenhet och även insett begränsningarna när det gäller bygglovsfria åtgärder för lantbruket.

En anmälan om olovligt byggande inkom till bygg- och miljökontoret den 16 maj 2019 varefter ett platsbesök gjordes den 5 juni 2019. Det kunde då konstateras att ägarna till fastigheten Villshärad 2:486 uppfört en hallbyggnad om 594 kvadratmeter avsedd för idrottsutövande på fastigheten (hanteras i ärende med dnr BN 2020-1354) samt tre öppna padelbanor. Samtliga banor ligger inom strandskyddat område och område med skydd för landskapsbilden, varför en ansökan om prövning skickades in till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har avslagit ansökan om tillstånd enligt föreskrifterna om landskapsbildsskydd för uppförande av padelhall, utomhusbanor för padel, parkeringsplats och jordvallar. Länsstyrelsen har vidare avslagit ansökan om strandskyddsdispens för uppförandet av padelhall, utomhusbanor för padel samt parkeringsplats och avskrivit ärendet vad gäller ansökan om strandskyddsdispens för uppförandet av jordvallar. Padelanläggningen är att betrakta som en idrottsplats och är bygglovspliktig. En prövning av ett bygglov blir genom länsstyrelsens beslut överflödigt och en byggsanktionsavgift ska därmed tas ut. Byggsanktionsavgiften beräknas i enlighet med 9 kap. 6 § 3 PBF.

Per och Inger Boström har överklagat nämndens beslut. Per och Inger Boström yrkar i första hand att beslutet om byggsanktionsavgift ska undanröjas och i andra hand att avgiften ska sättas ned. Vidare yrkar Per och Inger Boström att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition). Som skäl för överklagandet anförs sammanfattningsvis följande.

De har ägt fastigheten sedan 2007 och bedriver dels jordbruk, dels anläggning med sport- och besöksverksamhet. Jordbruket består av växtodling och djurhållning medan den övriga verksamheten omfattar golfbana, padelbanor samt hotell och restaurang. Under mitten av 2010-talet såg golfbanan en nedgång i antalet besökande. För att utveckla verksamheten undersöktes olika möjligheter och de bestämde sig för att anlägga padelbanor. Först byggdes tre utomhusbanor som blev en publiksuccé. De bestämde sig därför för att utveckla padelverksamheten ytterligare. Under 2019 byggdes därför en hall med två padelbanor. Före anläggandet av både banor och hall kontaktade Per Boström kommunen för att få besked om bygglov behövdes eller inte. Han slussades runt på ett antal olika avdelningar och fick slutligen besked som han tolkade som att bygglov inte behövdes. Att bygglov inte behövdes för banorna låg också i linje med beslut han såg i massmedia angående banor i Båstads kommun. De tre utomhusbanorna

finns alltjämt kvar medan padelhallen revs dagen före nämndens möte, d.v.s. den 25 augusti 2020.

Till beslutet finns en fogad tjänsteskrivelse daterad den 30 juli 2019. De har inte tagit del av skrivelsen förrän efter beslutet var fattat. De ifrågasätter om handlingarna verkligen existerade vid tidpunkten för dateringen. Tjänsteskrivelsen för utomhusbanorna är daterad i juli 2019 trots att ärendenumret är från 2020. Hur det kan gå ihop kan bara byggnadsnämnden svara på. Enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900), FL, ska en enskild ha rätt att ta del av beslutsunderlaget före beslut fattas. Enligt 11 kap. 58 § PBL får byggsanktionsavgift inte tas ut förrän den enskilde getts möjlighet att yttra sig. Genom att de undanhållits tjänsteskrivelse med bilagor och inte getts möjlighet att yttra sig har nämnden begått handläggningsfel. Beslutet ska således undanröjas redan av den anledningen. Tjänsteskrivelsens innehåll och datering går för övrigt inte ihop med de besked som de fick i juli 2019 från förvaltningen. När det gäller utomhusbanorna fick de i mars 2020 en skrivelse från förvaltningen. Det var första gången de fick kännedom om att det även fanns ett tillsynsärende enligt PBL vad gäller banorna. Skrivelsen har som rubrik rättelseföreläggande men är enligt innehållet endast en underrättelse. Dessförinnan handlade det bara om padelhallen. När det gäller padelhallen utlovades de vid samtal i september 2019 att nämnden inte skulle göra något med ärendet förrän det pågående ärendet hos länsstyrelsen hade vunnit laga kraft. Länsstyrelsen har härefter avslagit dispensansökningarna, men beslutet är överklagat till Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. Målet är alltjämt inte avgjort varför frågan om de kommer att få dispenser för hela eller delar av anläggningen således inte är slutligt avgjord. Nämnden har inte hållit vad den lovat och därtill gett både felaktiga och missledande besked. Så sent som ett par veckor före nämndmötet i augusti fick de muntligt besked att frågan om byggsanktionsavgifter skulle skjutas på framtiden så att frågan om dispenser först kunde avgöras slutligt.

De tre padelbanorna är inte bygglovspliktiga. Det är därmed inte heller möjligt att förelägga om byggsanktionsavgift för banorna. Nämnden har i sitt beslut motiverat sanktionsavgiften med att padelanläggningen är en idrottsanläggning. Det får tolkas som att skälet för beslutet är att anläggningen är bygglovspliktig med stöd av 6 kap. 1 § 1 PBF. Det bestrids att det är en sådan idrottsanläggning som avses i nämnd bestämmelse. Det kan noteras att banorna placeras på en golfbana, d.v.s. på ett område som redan är inanspråktaget för idrottsändamål. Frågan om bygglovsplikt för padelbanor är dessutom avgjord i praxis. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har genom dom den 29 oktober 2019 i mål nr P 1203-19 konstaterat att padelbanor inte är bygglovspliktiga. Bedömningen gjordes både utifrån 6 kap. 1 § 1 och 7 PBF. Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen, men prövningstillstånd beviljades inte. Precis som i nämnt rättsfall har banorna helt genomskinliga väggar vilket innebär att de inte kan betraktas som plank.

Om länsstyrelsen, trots ovanstående, inte undanröjer besluten om byggsanktionsavgift finns det skäl att jämka avgiften. De har fått felaktiga besked från kommunen vad gäller bygglovsplikten. Vad gäller banorna talade dessutom både praxis och uttalande från

Boverket om att bygglovsplikt inte föreligger. De kunde såldes vid tillfället inte ens räkna med att bygglovsplikt förelåg vad gäller banorna. Avgiften bör helt falla bort med stöd av 11 kap. 53 § PBL eller jämkas till en fjärdedel med stöd av 11 kap. 53 a § PBL. Avgiften är inte proportionerlig i förhållande till överträdelsen.

Eftersom byggsanktionsavgift ska erläggas inom två månader finns det skäl att inhibera beslutet.

Till överklagandet bifogas bl.a. fotografier och ritningar.

Skäl för beslutet

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 10 kap. 3 § PBL får en åtgärd inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked om åtgärden kräver bygglov, marklov eller rivningslov.

Enligt 6 kap. 1 § 1 PBF krävs det i fråga om andra anläggningar än byggnader bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra bl.a. idrottsplatser och golfbanor.

Av 11 kap. 51 § PBL framgår följande. Om någon bryter mot en bestämmelse i 8-10 kap. eller i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 16 kap. 2-10 §§ eller mot en bestämmelse i en EU-förordning om krav på byggnadsverk eller byggprodukter, ska tillsynsmyndigheten ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 12 §.

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

En byggsanktionsavgift ska enligt 11 kap. 61 § första stycket PBL betalas inom två månader efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts den avgiftsskyldige enligt 11 kap. 59 § PBL. Det gäller dock inte, om tillsynsmyndigheten i beslutet har bestämt en senare betalningsdag. – Ett beslut om byggsanktionsavgift får enligt andra stycket efter sista betalningsdagen verkställas som en dom som har vunnit laga kraft.

Av 11 kap. 63 § PBL framgår följande. Om en skyldighet att betala en byggsanktionsavgift har upphävts genom ett beslut som har vunnit laga kraft, ska tillsynsmyndigheten återbetala avgiften jämte ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag återbetalningen sker.

Överinstansen får enligt 48 § FL bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Länsstyrelsens bedömning

Inledningsvis konstaterar länsstyrelsen att nämnden i sitt beslut hänvisat till fel bestämmelse i plan- och byggförordningen (9 kap. 6 § 3. PBF istället för 9 kap. 12 § 3. PBF), men att den beslutade byggsanktionsavgiften är beräknad i enlighet med korrekt bestämmelse enligt bilaga 1 till beslutet, utifrån nämndens bedömning att det är fråga om en idrottsplats.

Ett beslut om byggsanktionsavgift är ingripande för den avgiftsskyldige. Den som riskerar att få en byggsanktionsavgift bör därför alltid, utan undantag, få möjlighet att yttra sig över tillsynsmyndighetens utredning i ärendet. Eftersom bestämmelserna i förvaltningslagen inte ger den avgiftsskyldige en sådan rätt har det bedömts nödvändigt att en bestämmelse om detta förs in i PBL (se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 349). Vad som stadgas i 11 kap. 58 § PBL innebär således en förstärkning av förvaltningslagens regler vad gäller en förvaltningsmyndighets service- och kommunikationsskyldighet (se 6 § andra stycket och 25 § FL).

Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har i flertalet rättsfall uttalat att en byggsanktionsavgift har straffrättslig karaktär. Således ska allmänna straffrättsliga principer gälla i fråga om vem som har bevisbördan för att en överträdelse har ägt rum (se bl.a. MÖD 2013:4). Detta innebär att det är nämnden, såsom tillsynsmyndighet, som har bevisbördan för samtliga omständigheter som ligger till grund för beslutet om byggsanktionsavgift och som därmed har att visa att det finns förutsättningar för ett sådant beslut (se bl.a. MÖD 2015:34). Det är således nämnden som har bevisbördan även för att formella förutsättningar föreligger för att besluta om att ta ut byggsanktionsavgift. (jfr Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts avgörande den 9 juni 2020 i mål nr P 802-20).

Per och Inger Boström har i första hand gjort gällande att beslutet ska undanröjas med anledning av att nämndens handläggning varit felaktig och att de inte getts möjlighet att yttra sig i enlighet med 11 kap. 58 § PBL. Per och Inger Boström har anfört att de inte tagit del av tjänsteskrivelsen daterad den 30 juli 2019 med bilagor. Enligt ärendebladet är den korrekta dateringen för tjänsteskrivelsen den 8 maj 2020. Tjänsteskrivelsen förefaller till sitt innehåll utgöra underlag inför nämndens beslut och ger inte Per och Inger Boström någon möjlighet att yttra sig. Av ärendebladet framgår inte heller att tjänsteskrivelsen expedierats till klagandena. Såvitt framkommit hör inte heller till tjänsteskrivelsen något försättsblad eller liknande, där det framgår att Per och Inger Boström ges möjlighet att yttra sig över tjänsteskrivelsen med bilagor. Frågan är därmed om nämnden på något annat sätt uppfyllt skyldigheten att ge klagandena tillfälle att yttra sig i enlighet med 11 kap. 58 § PBL.

Av handlingarna i ärendet framgår att nämnden den 12 mars 2020 skickade en skrivelse till Per och Inger Boström benämnd rättelseföreläggande. Under rubriken underrättelse anges att de tre utomhusbanorna avsedda för padelennis som uppförts på fastigheten har bedömts vara bygglovspliktiga och att det inte finns möjlighet att bevilja bygglov

för åtgärden. Genom skrivelsen informeras Per och Inger Boström vidare om att om inte det olovligt utförda tagits bort senast den 1 maj 2020 kommer byggnadsnämnden förelägga dem att vidta rättelse enligt 11 kap. 20 § PBL vilket kan förenas med vite. Vidare anges att en byggsanktionsavgift enligt 11 kap. 51 § PBL kommer att tas ut om tidsfristen överskrids. Till skrivelsen har situationsplan bifogats. Genom skrivelsen har således inte någon möjlighet att yttra sig lämnats och genom skrivelsen kan klagandena inte heller anses ha fått del av nämndens utredning i ärendet. Någon annan handling till stöd för att Per och Inger Boström getts tillfälle att yttra sig i enlighet med 11 kap. 58 § PBL förekommer inte.

Såsom tidigare konstaterats ligger bevisbördan på nämnden som ska visa att förutsättningarna för att besluta om byggsanktionsavgift föreligger. Med hänsyn till det ovan anförda och ärendets straffrättsliga karaktär anser länsstyrelsen att nämnden inte visat att den gett Per och Inger Boström möjlighet att yttra sig över utredningen i ärendet inför beslutet om byggsanktionsavgift. Mot bakgrund av ovanstående anser länsstyrelsen sammantaget att det inte är visat att de formella förutsättningarna i 11 kap. 58 § PBL för att ta ut byggsanktionsavgift är uppfyllda. Nämndens beslut ska därmed upphävas.

Per och Inger Boström har vidare yrkat att länsstyrelsen ska bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla. Ett ställningstagande i en inhibitionsfråga bör baseras på en preliminär bedömning av utgången i sakfrågan i ärendet. För att inhibition ska vara motiverad bör som regel krävas en tämligen hög grad av sannolikhet för att överklagandet kommer att bifallas eller för att verkställighet av det överklagade beslutet kommer att innebära irreparabla skador på t.ex. natur- eller kulturvärden.

Länsstyrelsen har tagit upp ärendet till slutligt beslut och därvid kommit fram till att nämndens beslut ska upphävas. En byggsanktionsavgift ska enligt 11 kap. 61 § PBL betalas inom två månader efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts Per och Inger Boström. Mot denna bakgrund finns det enligt länsstyrelsen skäl att bestämma att beslutet om byggsanktionsavgift tills vidare inte ska gälla i avvaktan på att beslutet om upphävande vinner laga kraft.

Eftersom länsstyrelsen nu upphäver nämndens beslut på grund av underlåten kommunikering, saknas det skäl för länsstyrelsen att pröva om de aktuella utomhusbanorna utgör en bygglovspliktig idrottsplats.

Vid handläggningen av detta ärende har chefsjurist Peter Jupén varit beslutande och länsjurist Anne Lindén varit föredragande.

Peter Jupén

Anne Lindén

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Sändlista:

Per och Inger Boström genom ombud Mats Nilsson, mats@markjuridik.se

(delgivningskvitto)

Byggnadsnämnden i Halmstad kommun, byggnadskontoret@halmstad.se

Du hittar information om hur länsstyrelsen behandlar personuppgifter på www.lansstyrelsen.se/dataskydd