



LÄNSSTYRELSEN
HALLANDS LÄN

BESLUT

1 (12)

2021-04-09

403-9447-20

Se sändlista

Överklagande av Byggnadsnämndens i Halmstads kommun beslut den 25 november 2020, BN § 149, angående byggsanktionsavgift för att ha påbörjat byggnation av padelbanor utomhus utan startbesked på fastigheten Halmstad Villshärad 2:486

Beslut

Länsstyrelsen upphäver Byggnadsnämndens i Halmstads kommun beslut den 25 november 2020, BN § 149.

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

Historik

Byggnadsnämnden i Halmstads kommun (nämnden) beslutade den 26 augusti 2020, BN § 112, att i enlighet med 11 kap. 51 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och 9 kap. 6 § punkten 3 plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, solidariskt påföra fastighetsägarna Per och Inger Boström en byggsanktionsavgift om 168 861 kr för att på fastigheten Villshärad 2:486 ha påbörjat nybyggnad 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 BN 2020-1354) samt tre öppna padelbanor som hanteras i detta ärende. Samtliga banor ligger inom strandskyddsområde och område med skydd för landskapsbilden varför en ansökan om prövning skickades in till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut dnr 2020-1366 lyder enligt följande: "Länsstyrelsen avslår ansökan om tillstånd enligt föreskrifterna om landskapsbildsskydd för uppförandet av padelhall, utomhusbanor för padel, parkeringsplats och jordvallar. Länsstyrelsen avslår ansökan om strandskyddsdispens för uppförandet av padelhall, utomhusbanor för padel samt parkeringsplats. Länsstyrelsen avskriver ärendet vad gäller ansökan om strandskyddsdispens för uppförandet av jordvallar." Padelanläggningen är att betrakta som idrottsplats och är bygglovspliktig. En prövning av ett bygglov blir genom länsstyrelsens beslut överflödigt och en byggsanktionsavgift ska därmed tas ut. Byggsanktionsavgiften beräknas enligt Plan- och byggförordningen 9 kap. 6 § 3 p och redovisas i bilaga 1.

Per och Inger Boström överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen och yrkade i första hand att beslutet om byggsanktionsavgift skulle undanröjas och i andra hand att avgiften ska sättas ned. Vidare yrkade Per och Inger Boström att det överklagade beslutet tills vidare inte skulle gälla (inhibition). Länsstyrelsen beslutade den 6 oktober 2020 (dnr 403-6972-2020) att upphäva nämndens beslut på grund av att det inte var visat att de formella förutsättningarna i 11 kap. 58 § PBL för att ta ut byggsanktionsavgift var uppfyllda. Länsstyrelsen fann även skäl att bestämma att beslutet om byggsanktionsavgift tills vidare inte skulle gälla i avvaktan på att beslutet om upphävande skulle vinna laga kraft. Länsstyrelsen beslut har vunnit laga kraft. Länsstyrelsen noterade i sitt beslut att nämnden, som gjort bedömningen att det var fråga om en idrottsplats, i sitt beslut hade hänvisat till fel bestämmelse genom att ange 9 kap. 6 § punkten 3 PBF istället för 9 kap. 12 § punkten 3 PBF.

Nu aktuellt ärende

Nämnden beslutade den 25 november 2020, BN § 149, att i enlighet med 11 kap. 51-53 §§, 57 och 60 §§ PBL samt 9 kap. 12 § punkten 3 PBF, solidariskt påföra fastighetsägarna Per och Inger Boström en byggsanktionsavgift om 168 861 kr för att på fastigheten Villshärad 2:486 ha påbörjat byggnation utan startbesked. Beslutet är utformat och formulerat på samma sätt som det tidigare beslutet, BN § 112 (se ovan under

2021-04-09

403-9447-2020

”historik”), med undantag för att nämnden i nu aktuellt beslut anger ”byggnation” i stället för ”nybyggnad” och hänvisar till bestämmelsen i 9 kap. 12 § punkten 3 PBF till skillnad mot det tidigare beslutet som felaktigt hänvisade till bestämmelsen i 9 kap. 6 § punkten 3 PBF.

Per och Inger Boström har överklagat nämndens beslut och yrkar i första hand att beslutet om byggsanktionsavgift ska undanröjas och i andra hand att avgiften ska sättas ned. Som skäl för överklagandet ha de i huvudsak anfört följande.

De äger sedan 2007 gemensamt fastigheten Villshärad 2:486 som är på ungefär 25 ha. På fastigheten bedriver de dels jordbruk, dels anläggning med sport- och besöksverksamhet. Jordbruket består av växtodling och djurhållning och den övriga verksamheten omfattar golfbana, padelbanor samt hotell och restaurang. Verksamheten på fastigheten har under deras ledning utvecklats till ett stort besöksmål. Padelhallen och padelbanorna är anlagda på ett område som tidigare använts som golfbana. Golfbanan uppfördes av tidigare ägare till fastigheten i början av 1990-talet. Före anläggandet av golfbanan erhöles tillstånd från länsstyrelsen och bygglov från kommunen. Härefter har golfverksamheten utvecklats genom byggnation av klubbhus och restaurang m.m. 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. Banorna anlades mitt på utslagsplatsen för golfbanans driving range. De tre utomhusbanorna blev en publiksuccé och de bestämde sig för att utveckla padelverksamheten ytterligare. De byggde under 2019 därför en hall med två padelbanor. Hallen placerades på golfbanan i direkt anslutning till befintlig bebyggelse på fastigheten. Före anläggandet av både banor och hall kontaktade Per Boström kommunen för att få besked om bygglov behövdes eller ej. Han slussades runt på ett antal 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 (Helsingborgs dagblad) avseende banor i Båstads kommun.

De tre utomhusbanorna finns alltså kvar medan padelhallen revs den 25 augusti 2020, d.v.s. dagen före nämndens första beslut om byggsanktionsavgift. Det här är andra gången som byggnadsnämnden fattar beslut om byggsanktionsavgift i ärendet. Tidigare beslut har upphävts av länsstyrelsen den 6 oktober 2020 p.g.a. handläggningsfel. Som framgår av det tidigare ärendet har nämndens hantering av ärendet varit undermålig.

De anser att byggsanktionsavgiften för de tre utomhuspadelbanorna ska undanröjas eftersom dessa inte är bygglovspliktiga. Det är därmed inte heller möjligt att förelägga om byggsanktionsavgift för utomhuspadelbanorna. 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 § punkten 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 ianspråktaget 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 § punkten 1 och punkten 7 PBF. Domen överklagades till Mark-och miljööverdomstolen, men prövningstillstånd beviljades inte. Precis som i nämnt rättsfall har de nu aktuella banorna helt genomskinliga väggar vilket innebär att de inte kan betraktas som plank.

För det fall länsstyrelsen trots ovanstående inte vill undanröja beslutet om byggsanktionsavgift för utomhuspadelbanorna finns det skäl att jämka byggsanktionsavgiften. De har fått felaktiga besked från kommunen vad gäller bygglovsplikten och för utomhusbanorna talade både praxis och uttalande från Boverket för att bygglovsplikt inte föreligger. De kunde således vid tillfället inte ens räkna med att bygglovsplikt förelåg vad gäller utomhusbanorna. De gör gällande att avgiften helst ska falla bort med stöd av 11 kap. 53 § PBL eller jämkas till $\frac{1}{4}$ med stöd av 11 kap. 53 a § PBL. Avgiften är inte proportionerlig i förhållande till överträdelsen.

Till överklagandet har Per och Inger Boström bifogat fotografier, film och ritningar.

Länsstyrelsen noterar att Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt i mål M 1514-20 meddelade dom den 19 oktober 2020 avseende frågorna om strandskyddsdispens och tillstånd enligt föreskrifterna om landskapsbildsskydd för uppförande av padelhall, utomhusbanor för padel, parkeringsplats och jordvallar på fastigheten Villshärad 2:486. Av domen framgår att domstolen bedömde att det saknas förutsättningar för att ge strandskyddsdispens, att det krävs tillstånd enligt föreskrifterna om landskapsbildsskydd för åtgärderna samt att sådant tillstånd inte kan ges. Domen överklagades av Per och Inger Boström till Mark- och miljööverdomstolen som den 17 december 2020 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Mark- och miljödomstolens dom har således vunnit laga kraft.

Skäl för beslutet

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 6 kap. 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 (punkten 1 i bestämmelsen).

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

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 9 kap. 12 § PBF framgår följande. Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om en annan anläggning än en byggnad som kräver lov enligt 9 kap. 8 § första stycket 3 eller 5 PBL eller 6 kap. 1 § PBF eller anmälan enligt 5 § första stycket 8 PBF innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area när det gäller bl.a. en idrottsplats (punkten 3).

Enligt 11 kap. 53 § PBL ska en byggsanktionsavgift tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Avgiften behöver dock inte tas ut om det är oskäligt med hänsyn till

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

I 11 kap 53 a § PBL anges att en byggsanktionsavgift i ett enskilt fall får 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 enligt första stycket ska det särskilt beaktas om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet eller om överträdelsen av andra skäl kan anses vara av mindre allvarlig art

Av 32 § Förvaltningslagen (2017:900) (FL) följer att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande 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.

Länsstyrelsens bedömning

Utgångspunkter för prövningen

Detta ärende gäller beslut om byggsanktionsavgift om 168 861 kr för tre utomhuspadelbanor som ostridigt har uppförts av Per och Inger Boström utan bygglov på fastigheten Villshärad 2:486.

Frågan för länsstyrelsen att ta ställning till är om den åtgärd som Per och Inger Boström har vidtagit är en bygglovspliktig idrottsplats och därmed krävt startbesked innan den påbörjades, och om grund för att påföra byggsanktionsavgift i anledning av den enligt nämnden begångna överträdelsen därmed har förelegat.

Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har i flera 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).

Angående det överklagade beslutets innehåll

Av 32 § FL följer att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obetydligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Att motiveringen ska innehålla uppgifter om vilka omständigheter som varit avgörande för myndighetens ställningstagande innebär att nämnden i motiveringen ska redovisa vilka omständigheter som den har tillmätt betydelse och hur nämnden har värderat dessa (se prop. 2016/17:180 s 321). Enligt länsstyrelsens mening påverkar det överklagade beslutet Per och Inger Boströms situation på ett inte obetydligt sätt och det ska således innehålla en klagörande motivering.

Nämndens beslut är förhållandevis kortfattat och innehåller till största del en redogörelse för ärendet. Under rubriken "Ärendet" anges följande som får uppfattas som själva motiveringen av beslutet: "Padelanläggningen är att betrakta som idrottsplats och är bygglovspliktig. En prövning av ett bygglov blir genom länsstyrelsens beslut (*om strandskyddsdispens och tillstånd enligt föreskrifter om landskapsbildsskydd, länsstyrelsens anmärkning*) överflödigt och en byggsanktionsavgift ska därmed tas ut." Det anges vidare i beslutet att "Byggsanktionsavgiften beräknas enligt Plan- och byggförordningen 9 kap. 12 § 3 p och redovisas i bilaga 1". Det finns dock ingen bilaga 1 som är stämplad till beslutet. Det saknas även i övrigt information i beslutet om beslutsunderlag och i så fall vilka handlingar som utgör beslutsunderlag. Den tjänsteskrivelse som Per och Inger Boström har fått möjlighet att yttra sig över, och som får antas ligga till grund för beslutet, hänvisar till följande bilagor:

1. Beräkning sanktionsavgift
2. Prövning av sanktionsavgift
3. Vy från norr
4. Vy från öster
5. Vy från öster från ca 50m
6. Vy från väster
7. Situationsplan med markytor
8. Karta visar varifrån fotografierna är tagna

Såsom Per och Inger Boström har påpekat ingår dock inte tjänsteskrivelsen som beslutsunderlag till nämndens beslut enligt vad som anges i beslutet. Detsamma gäller således för de bilagor som tjänsteskrivelsen hänvisar till. Av de handlingar som länsstyrelsen fått del av från nämnden är tjänsteskrivelsen och bilagorna inte heller stämplade till beslutet. Det framgår dock av ärendebladet att nämnden, i samband med expediering av beslutet till Per och Inger Boström, även har expedierat tjänsteskrivelsen och bilagor. Det är dock oklart vilka bilagor som har expedierats. Enligt länsstyrelsens uppfattning är det en brist i beslutet att det inte klart framgår vilket underlag som ingår i beslutet. Utgångspunkten för länsstyrelsens prövning får således vara att nämndens beslut enbart består av sidorna 23-24 i nämndens sammanträdesprotokoll, daterat den 25 november 2020.

Per och Inger Boström har i yttrande daterat den 3 augusti 2020, d.v.s. inför nämndens första beslut den 25 augusti 2020 om byggsanktionsavgift för aktuell åtgärd, ifrågasatt nämndens bedömning att utomhuspadelbanorna är bygglovspliktiga. De har i sitt yttrande anfört att enligt Boverkets rekommendation krävs inte bygglov för padelbanor, att de har bygglov sedan tidigare för den golfbana (idrottsanläggning) som fanns före padelanläggningen inklusive de byggnader som uppförts och som är kopplade till idrottsverksamheten samt att de ser padelanläggningen som en utveckling av idrottsverksamheten och att det inte handlar om ändrad användning av marken. De har även hänvisat till ett rättsfall från Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, P 1203-19, där domstolen bedömde dels att väggarna till två padelbanor som var helt genomskinliga inte utgjorde bygglovspliktigt plank (6 kap. 1 § punkten 7 PBF), dels att padelbanorna var förhållandevis enkla anläggningar som inte kunde anses utgöra en bygglovspliktig idrottsplats (6 kap. 1 § punkten 1 PBF).

Mot bakgrund av de synpunkter som Per och Inger Boström, inför nämndens beslut, framfört om att utomhuspadelbanorna inte är bygglovspliktiga hade det varit önskvärt att nämndens beslutsmotivering skulle ha varit utförligare angående vilka omständigheter som har varit avgörande för nämndens ställningstagande att åtgärden är bygglovspliktig såsom idrottsplats.

Med anledning av nämndens bedömning angående att ”en prövning av ett bygglov blir genom länsstyrelsens beslut (*om strandskyddsdispens och tillstånd enligt föreskrifter om landskapsbildsskydd, länsstyrelsens anmärkning*) överflödigt och en byggsanktionsavgift ska därmed tas ut” får följande noteras. En prövning av strandskyddsdispens och tillstånd enligt föreskrifter om landskapsbildsskydd är parallella prövningar som inte ingår i prövningen enligt PBL av om en åtgärd är bygglovspliktig. En konsekvens av detta är att bygglov för en åtgärd i och för sig kan beviljas, men att bygglovet inte kan nyttjas utan att dispens från strandskyddet och tillstånd enligt föreskrifter om landskapsbild också har erhållits om så krävs i det enskilda fallet. För frågan om en byggsanktionsavgift kan tas ut är det således inte tillräckligt att konstatera att en prövning av ett bygglov blir överflödigt genom länsstyrelsens beslut om strandskyddsdispens och tillstånd enligt föreskrifter om landskapsbildsskydd.

Är åtgärden bygglovspliktig såsom idrottsplats enligt 6 kap. 1 § punkten 1 PBF?

Enligt 6 kap. 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 (punkten 1 i bestämmelsen). Av nämndens beslut framgår att ”ägarna till fastigheten Villshärad 2:486 uppfört en hallbyggnad om 594 kvm avsedd för idrottsutövande på fastigheten (hanteras i BN 2020-1654) samt tre öppna padelbanor”. Av beslutet framgår vidare att nämnden bedömt att ”padelanläggningen är att betrakta som idrottsplats”. Eftersom hallbyggnaden har handlagts i ett separat ärende hos nämnden, utgår länsstyrelsen från att nämnden med begreppet ”padelanläggningen” avser endast ”tre öppna padelbanor”.

Per och Inger Boström har gjort gällande att de inför uppförandet av golfbanan på provningsfastigheten erhöll bygglov för golfbanan och att utomhuspadelbanorna har placerats på en golfbana, d.v.s. på ett område som redan är ianspråktaget för idrottsändamål. I 6 kap. 1 punkten 1 § PBF särskiljer lagstiftaren dock på begreppen golfbana och idrottsplats. Det förhållandet att utomhuspadelbanorna är uppförda på en golfbana innebär således inte enligt länsstyrelsens uppfattning att frågan om en eventuell bygglovsplikt för de tre utomhuspadelbanorna därmed faller. Länsstyrelsen har således att ta ställning till om åtgärden i form av de tre utomhuspadelbanorna utgör en bygglovspliktig idrottsplats.

Bedömningen av vad som konstituerar en idrottsplats får göras med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall och eftersom ingen definition framgår av PBF får vägledning hämtas i förarbetena till bestämmelsens motsvarighet i 8 kap. 2 § i den tidigare gällande plan- och bygglagen, ÄPBL, (prop. 1985/86:1 s. 682 f) och i praxis.

Av förarbetena (a. prop. sid 682 f) framgår bl.a. följande.

”De anläggningar som räknas upp i första punkten var tidigare inte tillståndspliktiga. Anledningen till att de nu föreslås bli bygglovspliktiga är främst att de är arealkrävande, att de medför konsekvenser för de närboende, t.ex. i form av ökad trafik, samt att de kan ha inverkan på det rörliga friluftslivets intressen och påverka landskapsbilden. Den lagtekniska utformningen av punkten 1 har utformats efter synpunkter från Lagrådet, som bl.a. anförde följande. För att utmärka avgränsningen mot bygglovsfria anläggningar har i lagrådsremissen valts metoden att genom exempel ange för vilka anläggningar som bygglov krävs. Denna metod har här sina nackdelar. Exemplifieringen blir naturligen ofullständig och kan därför på ett icke önskvärt sätt låsa rättstillämpningen och även leda den i ej avsedd riktning. En annan metod är att bestämma bygglovsplikten genom att i lagtexten skriva in de i lagrådsremissen angivna kriterierna, nämligen anläggningar vilka medför omfattande markarbeten, är arealkrävande eller avsevärt påverkar omgivningen. Mot ett så avfattat stadgande kan riktas anmärkningen att det är alltför vagt och oprecist och leder till osäkerhet om vilka anläggningar som är bygglovsfria. Lagrådet har stannat för att föreslå ett stadgande som uttömmande anger vilka anläggningar som kräver bygglov. Om bestämmelsen utformas så krävs en lagänd-

ring om man vill inskränka eller utvidga kretsen av bygglovspliktiga objekt. Olägenheten härav uppvägs emellertid av den fasthet och reda i rättstillämpningen som följer av vad Lagrådet förordar.”

Frågan om tolkning av begreppet idrottsplats har varit föremål för domstolsprövning vid ett flertal tillfällen:

Mark- och miljööverdomstolen har i dom i mål P 10018-15 bedömt att en konstgräsbelagd bollplan, anlagd inom ett skolområde, inte var att anse som en idrottsplats, eftersom den var en naturlig del av skolverksamheten. Inte heller uppförandet av belysningsmaster innebar att bollplanen blev att anse som en idrottsplats. Detta eftersom det utökade användandet av planen ingick i den användning av marken som planen möjliggjorde och det innebar inte att marken togs i anspråk för ett väsentligen annat ändamål än det som den tidigare använts för.

Kammarrätten i Jönköping har i dom i mål 1567-11 konstaterat att en ridbana om ca 1 200 kvm inte är en bygglovspliktig idrottsplats. Kammarrätten anförde bl.a. följande i sin dom: ”Av förarbetena till PBL framgår inte att man vid införande av begreppet idrottsplats avsett annat än dess sedvanliga språkliga betydelse. Med hänsyn till uttalandena i förarbetena bör en restriktiv tolkning göras. Enligt kammarrättens bedömning utgörs en idrottsplats av en större anläggning för utomhusidrott, vanligen med en fotbollsplan och/eller löparbanor (jmf Svensk ordbok utgiven år 2009 av Svenska Akademien). Inom begreppet bör även kunna inrymmas andra större isbanor och anlagda gräsplaner för andra bollsporter. Att beteckna en ridbana som en idrottsplats framstår emellertid som oegentligt i språkligt hänseende. För det fall avsikten hade varit att utvidga begreppet idrottsplats till att avse även andra anläggningar för idrott än de ovan nämnda kan vidare ifrågasättas varför sådana idrottsanläggningar som särskilt motorbanor men även skidbackar med liftar och golfbanor specificerats uttryckligen i lagtexten.”

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt har i lagakraftvunnen dom i mål nr P 3251-12 funnit att en skateboardbana om ca 700 kvm inte var att anse som en bygglovspliktig anläggning. I domskälen anges bl.a. att de i 6 kap. 1 § punkten 1 PBF omnämnda anläggningarna är större, med avspärning och inträde avgränsade, ensartade verksamhetsområden. Den aktuella anläggningen kunde därför inte likställas med de som omnämns i bestämmelsen.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har i lagakraftvunnen dom i mål P 622-16 bedömt att en minigolfbana inte utgör en bygglovspliktig åtgärd. Domstolen instämde i länsstyrelsens bedömning i vilken det angavs att idrottsplatser bedöms vara att hänföra till större anläggningar än en minigolfbana.

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt har i lagakraftvunnen dom i mål P 4450-16 konstaterat att en multisportanläggning som upptog en yta om ca 240 kvm och som var relativt enkel i sitt utförande inte var en bygglovspliktig idrottsplats. Anlägg-

ningen bestod av ett inhägnat område med belysning som släcktes kl. 21.00. Anläggningen var inte bokningsbar och syftade endast till spontanlek inom befintligt grönområde.

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt har i dom i mål P 2946-18 konstaterat att en parkourbana om ca 300 kvm med tillhörande belysningsstolpar inte utgjorde en bygglovspliktig idrottsplats, utan kunde likställas med en lekplats eller plats för utövande av fritidsaktivitet. Av domen framgår att det i målet inte hade framkommit att den planerade anläggningen skulle innebära någon betydande trafikökning eller innebära andra väsentliga konsekvenser för de närboende, ha någon negativ inverkan på friluftslivets intressen eller påverka landskapsbilden i någon betydande grad.

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt har i dom i mål P 5201-19 konstaterat att en asfalterad yta om 1 000 kvm inklusive nätsstängsel och belysningsstolpar var att bedöma som en bygglovspliktig idrottsplats. Av länsstyrelsens beslut, vilket domstolen inte fann anledning att frångå, uttalades att även om den asfalterade planen var relativt liten var planen en idrottsplats som kräver bygglov, bl.a. med hänsyn till planens lokalisering och belysningen av den. Den aktuella planen var belägen 17 meter från klagandens fastighet.

Vad gäller frågan om bygglovsplikt för utomhuspadelbanor så har denna fråga prövats av Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt i mål P 1203-19. Av domen framgår att domstolen bedömde att utomhuspadelbanorna (*två stycken, länsstyrelsens anmärkning*) var förhållandevis enkla anläggningar som inte kunde anses utgöra idrottsplatser i den mening som avses i 6 kap. 1 § 1 PBF. Det kan noteras att i målet var en av utomhuspadelbanorna belägen endast 13 meter från tomtgräns till den ena klagandens fastighet och att klagandena gjorde gällande en betydande omgivningspåverkan i form av bl.a. ljud- och ljusstörningar. Mark- och miljööverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.

Sammanfattningsvis konstaterar länsstyrelsen att enligt förarbetena och praxis ska en restriktiv tolkning av begreppet idrottsplats göras och vid bedömningen av om en idrottsplats kräver bygglov kan följande faktorer vägas in:

- verksamhetens karaktär och omfattning
- anläggningens storlek
- omfattningen av markarbeten och anordningar
- omgivningspåverkan
- påverkan på allmänna intressen.

Länsstyrelsen gör härefter följande bedömning avseende de tre nu aktuella utomhuspadelbanorna.

Av handlingarna i ärendet framgår att de tre utomhuspadelbanorna är belägna på mark som omfattas av skydd för landskapsbilden och inom strandskyddsområde. Marken är

sedan tidigare ianspråktagen som golfbana, men golfverksamheten bedrivs inte längre. Utomhuspadelbanorna upptar en areal om 614 kvm. Det framgår vidare att verksamheten avseende banorna är omfattande och bedrivs affärsmässigt samt att det har inkommit flera klagomål från närboende angående buller och ljusstörningar från verksamheten. Utomhuspadelbanorna i sig är förhållandevis enkla konstruktioner med genomskinliga väggar som till största delen består av glas och med metallgaller högst upp. Till banorna hör belysningsstolpar. Avståndet mellan utomhusbanorna och närboende i söder och i öster är ca 250 meter och till närboende i norr är avståndet ca 170 meter.

Frågan om de aktuella utomhuspadelbanorna utgör en bygglovspliktig idrottsplats är enligt länsstyrelsens uppfattning en svarbedömd fråga.

Den aktuella verksamheten bedrivs affärsmässigt och den får anses ha en betydande omfattning. Den har även av Per och Inger Boström beskrivits som en ”publiksuccé”. Omfattningen av den aktuella verksamheten är således ett förhållande som i sig typiskt sett skulle tala för att bygglovsplikt föreligger för åtgärden, eftersom den kan medföra konsekvenser för de närboende i form av t.ex ökad trafik (jfr prop 1985/86:1 s. 682). I aktuellt fall har dock verksamhet redan pågått på aktuell plats under lång tid i form av en golfbana, varför verksamhetens omfattning nu inte nödvändigtvis talar för att åtgärden i sig är bygglovspliktig på grund av några tillkommande störningar i form av ökad trafik.

Vad gäller omgivningspåverkan i övrigt avseende den nu aktuella åtgärden kan länsstyrelsen konstatera att det framkommer av handlingarna i ärendet att flera klagomål har inkommit från närboende angående bl.a. buller och ljusstörningar från padelbanorna. Av ingivna fotografier framgår att höga belysningsstolpar är placerade i anslutning till de tre utomhuspadelbanorna. Åtgärden får anses medföra viss omgivningspåverkan i form av ljud- och ljusstörningar. De närboendes fastigheter är emellertid belägna på ett relativt långt avstånd från de tre utomhusbanorna jämfört med förhållandena i Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätts dom i mål P 1203-19 där avståndet endast var ca 13 meter mellan en av klagandenas tomt och den ena utomhuspadelbanan. Även i rättsfallet hade grannar klagat på att utomhuspadelbanorna gav upphov till omgivningspåverkan i form av ljud- och ljusstörningar. Domstolen fann dock att det inte förelåg någon bygglovsplikt för de två utomhuspadelbanorna.

Ett förhållande som tydligt talar för att de nu aktuella utomhuspadelbanorna skulle vara att betrakta som en bygglovspliktig idrottsplats är att banorna är placerade på mark som omfattas av strandskydd och av föreskrifter om landskapsbildsskydd. Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt har i dom i mål M 1514-20, efter Per och Inger Boströms ansökan om strandskyddsdispens och tillstånd enligt föreskrifterna om landskapsbildsskydd för uppförande av de aktuella utomhuspadelbanorna, bedömt att förutsättningar därför saknas. Åtgärden får således anses påverka strandskyddet och landskapsbilden negativt.

Det förhållandet att åtgärden består av förhållandevis enkla konstruktioner talar mot att betrakta de tre utomhuspadelbanorna som en bygglovspliktig idrottsplats. Detsamma gäller för anläggningens storlek om 614 kvm, vilken är mindre än de typiska idrottsplatser såsom fotbollsplan och isbana som omnämns i Kammarrättens dom i mål 1567-11.

Vid en samlad bedömning finner länsstyrelsen att övervägande skäl talar för att det inte är fråga om en idrottsplats i den mening som avses i 6 kap. 1 § punkten 1 PBF. Härvid har länsstyrelsen fäst särskilt avseende vid anläggningens ringa storlek och enkla konstruktion samt den restriktivitet som råder enligt förarbetena och praxis kring vilka anläggningar som omfattas av 6 kap. 1 § punkten 1 PBF.

Länsstyrelsen noterar att nämnden inte har gjort gällande att bygglovsplikt skulle föreligga för de tre utomhuspadelbanorna på någon annan grund än att åtgärden utgör en idrottsplats.

Nämnden har således inte haft fog för att med stöd av 11 kap. 51 § PBL påföra Per och Inger Boström en byggsanktionsavgift på det sätt som nämnden har gjort. Mot denna bakgrund ska nämndens beslut upphävas.

Vid handläggningen av detta ärende har chefsjurist Peter Jupén varit beslutande och länsjurist Sofie Sandberg varit föredragande.

Peter Jupén

Sofie Sandberg

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Sändlista:

Per och Inger Boström genom ombud Mats Nilsson, mats@markjuridik.se (**delg.kvitto**)
Byggnadsnämnden i Halmstad kommun, byggnadskontoret@halmstad.se

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