

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 21 oktober 2022

Mål nr

P 7559-21

PARTER

Klagande

KB Platzer Bagaregården 17:26 Kommanditbolag, 916852-6987

PGP

Ombud: Advokaterna RD och MB

Motpart

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun

Box 2554

403 17 Göteborg

Ombud: Chefsjurist SB

Samma adress

SAKEN

Planavgift avseende fastigheten Bagaregården 17:26 i Göteborgs kommun

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2021-11-17 i mål
P 5496-20

DOMSLUT

Högsta domstolen fastställer Mark- och miljööverdomstolens domslut.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

KB Platzer Bagaregården 17:26 Kommanditbolag har yrkat i första hand att Högsta domstolen upphäver Byggnadsnämnden i Göteborgs kommuns debiteringsbeslut i den del det avser uttagande av planavgift om 456 918 kr och i andra hand att debiteringsbeslutet ändras till 0 kr eller det belopp som Högsta domstolen finner att avgiften ska uppgå till. Bolaget har även yrkat ersättning för rättegångskostnad i Högsta domstolen.

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun har motsatt sig att Mark- och miljööverdomstolens dom ändras samt bestritt yrkandet om ersättning för rättegångskostnad.

DOMSKÄL

Vad målet i Högsta domstolen gäller

1. Målet i Högsta domstolen gäller främst om det är förenligt med regleringen i plan- och bygglagen (2010:900) samt självkostnads- och likställighetsprinciperna att i samband med ett beslut om bygglov ta ut planavgift enligt den taxa som gällde vid bygglovsbeslutet.

Bakgrund

2. Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun beslutade den 20 mars 2019 att bevilja KB Platzer Bagaregården 17:26 Kommanditbolag bygglov för ändrad användning av en byggnad på fastigheten Bagaregården 17:26. Tidigare hade bygglov beviljats för kontorsverksamhet men i och med beslutet ändrades detta till att avse vårdverksamhet bestående i vårdcentral med mottagning dagtid. Med anledning av bygglovsbeslutet debiterade kommunen bolaget en planavgift om 456 918 kr.

3. Bolaget överklagade debiteringsbeslutet, först till Länsstyrelsen och därefter till mark- och miljödomstolen samt Mark- och miljööverdomstolen. Alla instanser har avslagit bolagets överklaganden.

4. Bolaget har gjort gällande att det inte är förenligt med självkostnads- och likställighetsprinciperna att tillämpa en annan taxa än den som gällde vid antagandet av den i bygglovsärendet aktuella detaljplanen. Enligt den taxa som då gällde utgick inte planavgift vid ändrad användning av byggnad. Vidare har bolaget gjort gällande att planavgift inte ska utgå, eftersom bolagets ansökan inte borde ha uppfattats som en ansökan om bygglov och eftersom det under alla förhållanden inte krävdes bygglov. Fastigheten har inte haft nytta av detaljplanen. Bolaget har därutöver invänt att debiteringen av planavgift felaktigt inkluderar planavgift för ett tidigare beviljat bygglov. I det avseendet har bolaget hänvisat till att byggnadsnämnden vid två tidigare tillfällen har beviljat bygglov för ändrad användning av fastigheten. I det ena fallet togs en planavgift ut men inte i det andra.

Krav på bygglov

5. Enligt 9 kap. 2 § plan- och bygglagen krävs bygglov för bland annat ändring av en byggnad, om ändringen innebär att byggnaden helt eller delvis

tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för (första stycket punkten 3 a).

6. Även om en åtgärd inte kräver bygglov, får den som avser att vidta åtgärden ansöka om att åtgärden prövas. Sökanden har då rätt att få sin ansökan prövad som om åtgärden krävde lov (9 kap. 14 §). Ett ärende enligt den paragrafen ska handläggas som ett vanligt lovärende men ska inte resultera i ett bygglovsbeslut utan i ett beslut där byggnadsnämnden uttalar sig om åtgärdens förenlighet med lagen.

Byggnadsnämndens rätt att ta ut planavgift

7. Enligt 12 kap. 9 § första stycket får byggnadsnämnden när den beviljar bygglov ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner. Detta förutsätter dels att nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, dels att den fastighet som bygglovet avser har nytta av den i bygglovsärendet aktuella detaljplanen.

8. Om bygglov lämnas för en åtgärd som medges i en viss plan, är det i regel tillräckligt för att nyttokravet ska anses vara uppfyllt och för att en planavgift således ska få tas ut (jfr prop. 1985/86:1 s. 797). Denna bedömning påverkas normalt inte av att det tidigare har beviljats bygglov för andra åtgärder på fastigheten med stöd i samma detaljplan och att det då har tagits ut en planavgift. Som utgångspunkt är det alltså vid varje nytt bygglov som beviljas till nytta för fastigheten att det finns en detaljplan som kan läggas till grund för prövningen.

Bestämmande av planavgift*Regleringen i plan- och bygglagen (självkostnadsprincipen)*

9. Grunderna för hur en planavgift beräknas ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. En avgift får inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser. Detta är ett uttryck för den självkostnadsprincip som gäller generellt för avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. (Se 12 kap. 10 § plan- och bygglagen och 2 kap. 6 § kommunallagen, 2017:725.)
10. När det gäller planavgifter finns det olika tänkbara sätt att se på tillämpningen av självkostnadsprincipen. Ett synsätt är att det över tid ska råda balans mellan avgiftsuttaget och kommunens kostnader för sin planverksamhet. Ett annat synsätt är att avgiften ska relateras till kostnaderna för den plan som är aktuell i det bygglovsärende där avgiften tas ut eller till kostnadsläget vid den tid då den planen antogs.
11. Utifrån hur självkostnadsprincipen i allmänhet tillämpas ligger det första synsättet närmast till hands. Vid tillämpning av principen är det i regel det totala avgiftsuttaget för en viss verksamhet och de totala kostnaderna för denna verksamhet som är relevanta, medan kostnaderna i det enskilda fallet för en viss prestation inte har någon omedelbar betydelse (jfr bl.a. prop. 2016/17:171 s. 302). En sådan tillämpning av 12 kap. 10 § första stycket plan- och bygglagen stämmer också väl överens med bestämmelsens ordalydelse, där avgiften ställs i relation till kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser och inte till någon viss specifik kostnad.
12. Inte heller i övrigt finns det något stöd i lagtexten eller förarbetena för att avgiften måste bestämmas med hänsyn till de konkreta kostnaderna för den detaljplan som är aktuell i det enskilda bygglovsärendet eller till kostnadsläget

vid tiden då den planen antogs. I det sammanhanget kan det särskilt noteras att det i 12 kap. 9 § anges att planavgiften ska täcka kostnader som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner. Avgiften relateras där alltså till kommunens detaljplaner i allmänhet och inte till just den detaljplan som är tillämplig i det bygglovsärende där avgiften tas ut. En annan sak är att nyttobedömningen (jfr p. 8) relaterar till den i bygglovsärendet relevanta planen.

13. Till det sagda kommer att avgiftssystemet skulle bli mycket komplicerat, om det krävdes att planavgiften skulle bestämmas utifrån kostnaderna för en viss detaljplan eller för planverksamheten vid en viss given tidpunkt. Om lagstiftarens avsikt hade varit att avgifterna måste bestämmas på det sättet, får det förutsättas att det skulle ha tydliggjorts i lagen eller förarbetena.

14. Mot denna bakgrund talar övervägande skäl för att 12 kap. 10 § första stycket, i förhållande till planavgifter, bör tolkas på så sätt att paragrafen inte kräver annat än att det över tid ska råda balans mellan avgiftsuttaget och kommunens kostnader för sin planverksamhet. Kommunen behöver alltså inte relatera avgiften för ett visst bygglov till kostnaderna för en enskild plan eller till kostnaderna för planverksamheten vid en viss särskild tidpunkt.

Likställighetsprincipen

15. De avgifter som byggnadsnämnden tar ut i ett bygglovsärende måste vidare vara förenliga med den s.k. likställighetsprincipen. Den principen innebär att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (se 2 kap. 3 § kommunallagen, jfr prop. 1985/86:1 s. 797).

16. Av likställighetsprincipen följer att bygglovssökande som i relevanta hänseenden befinner sig i samma situation ska betala samma avgift. Omvänt följer det av principen att bygglovssökande som befinner sig i olika situationer

normalt ska betala olika avgifter. Avgiftsdifferentiering ska grunda sig på objektiva kriterier och kunna betecknas som rättvis (jfr t.ex. Tom Madell och Olle Lundin, Kommunallagen En kommentar, 2022, Juno, kommentaren till 2 kap. 3 §).

Bedömningen i detta fall

17. Bolagets ansökan kunde inte uppfattas på annat sätt än som en ansökan om bygglov enligt 9 kap. 2 § plan- och bygglagen. Den aktuella åtgärden har också – som Mark- och miljööverdomstolen har konstaterat – krävt bygglov. Det förelåg således inte hinder för byggnadsnämnden att ta ut en planavgift på den grunden att det inte krävdes bygglov.

18. Detaljplanen har haft sådan betydelse för prövningen av den aktuella bygglovsansökan att fastigheten får anses ha haft nytta av planen. Därmed har byggnadsnämnden haft rätt att ta ut en planavgift (jfr p. 8). Det faktum att bolaget har betalat planavgift i ett tidigare bygglovsärende avseende samma fastighet påverkar inte den bedömningen. Det finns vidare inget stöd för att den nu aktuella avgiften till någon del avser ett tidigare bygglovsärende.

19. Byggnadsnämnden har tillämpat den taxa som gällde när bygglovet beviljades. Detta ligger väl i linje med den allmänna förvaltningsrättsliga grundsatsen att en förvaltningsmyndighet vid prövningen av ett ärende normalt ska tillämpa de förvaltningsrättsliga föreskrifter som gäller när prövningen sker (jfr RÅ 1988 ref. 132).

20. Det finns med utgångspunkt i de bestämmelser i plan- och bygglagen som anger hur planavgiften ska bestämmas inget att invända mot en sådan tillämpning (jfr p. 9–14). Det har inte gjorts gällande att taxan på annat sätt skulle vara utformad på ett sätt som gör att den inte lever upp till självkostnadsprincipen.

21. Det kan heller inte anses stå i strid med likställighetsprincipen att tillämpa den taxa som gäller vid tiden för bygglovsbeslutet. Tvärtom framstår det som väl förenligt med den principen att personer som vid en viss tidpunkt beviljas identiska bygglov får betala samma avgift oavsett vilken detaljplan som bygglovsansökan har prövats mot.

22. Överklagandet ska därför avslås, liksom bolagets yrkande om ersättning för rättegångskostnader.

I avgörandet har deltagit justitieråden Agneta Bäcklund, Stefan Johansson, Petter Asp, Johan Danelius (referent) och Christine Lager
Föredragande har varit justitiesekreteraren Malin Broman Lindfors