



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060206

DOM
2014-04-01
Stockholm

Mål nr
P 5485-13

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-05-17 i mål nr P 6638-12, se bilaga

KLAGANDE

JM AB, 556045-2103
169 82 Stockholm

Ombud: Advokat C G och jur.kand. E T

MOTPART

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun
Box 8314
104 20 Stockholm

SAKEN

Bygglovsavgift för fastigheterna X 14 och 16-53 i Stockholms kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.
 2. Mark- och miljööverdomstolen avslår JM AB:s yrkande om ersättning för sina rättegångskostnader.
-

Dok.Id 1128796

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

JM AB har i första hand yrkat att bygglovsavgiften ska bestämmas till 221 000 kr enligt taxan för flerbostadshus. I andra hand har yrkats att bygglovsavgiften ska sättas ned till ett skäligt belopp. JM har även yrkat ersättning för sina rättegångskostnader.

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun har bestritt ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

JM har i huvudsak anfört följande.

JM lämnade den 19 november 2010 in ansökan om bygglov avseende nybyggnation av kedjehusbebyggelse med 38 enbostadshus. Ärendet diariefördes hos stadsbyggnadsnämnden först den 10 februari 2011. Enligt nämnden berodde fördröjningen på bristande resurser. Fördröjningen kan ifrågasättas av flera anledningar, bl.a. på grund av den nya, högre, bygglovtaxa som skulle komma att träda i kraft den 2 maj 2011. Bygglov meddelades den 12 maj 2011, dvs. 12 dagar efter att den nya taxan hade trätt i kraft. Bygglovsavgiften fastställdes till 1 024 100 kr med stöd av den nya taxan.

Avgiften bör sättas ned i sådan utsträckning att den motsvarar kostnaden för uppförande av ett flerbostadshus omfattande en yta om 6 001 – 8 000 kvm, dvs. 221 000 kr, och i andra hand med belopp som domstolen finner skäligt.

Nämndens beslut strider mot såväl likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900), KL, som mot självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § samma lag, samt den särskilda kostnadsbegränsningsregeln i 12 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och är därmed olagligt. Tillämpningen av taxan är i strid med befintlig rättspraxis.

JM:s ansökan avser uppförande av kedjehusbebyggelse innefattande 38 enbostadshus. Bebyggelsen består i huvudsak av två hustyper, gavelhus och hus som gränsar mot andra hus. Gavelhusen skiljer sig från den andra hustypen enbart på det sättet att gavelhusen har ett fönster på den yttre fasaden. De två hustyperna förekommer i två utföranden, ”rättvända” och ”spegelvända”. Av ritningsunderlaget framgår således att nämnden i princip har haft att granska fyra typritningar avseende utförande. Den enda egentliga övriga avvikelser mellan ritningarna är färgsättningen.

I det aktuella fallet har stora samordningsvinster förelagat och nämndens handläggning har varken vad gäller omfattningen eller kostnaderna motsvarat kostnaderna om ansökningar hade gjorts avseende 38 enbostadshus av under uppförande på mark med unika geotekniska förutsättningar av 38 olika byggherrar varvid hänsyn behövts tas till 38 olika detaljplanebestämmelser.

I ärendet har hållits ett byggsamråd. Bostadsbebyggelsen ligger samlad inom ett begränsat område. Det föreligger inga geotekniska skillnader i området som medför att särskild granskning och avvägningar behöver göras avseende vissa bostadshus. Det föreligger inte heller några skillnader vad avser grundläggning för de olika husen eller vad gäller den hänsyn som behöver tas till omkringliggande bebyggelse m.m. Det har därtill enbart upprättats en situationsplan för området. JM har upprättat och i sin ansökan tillställt byggnadsnämnden samtliga ritningar och planer för området. Byggnadsnämnden har granskat en översiktskarta, en situationsplan, en planritning, konstruktions- och fasadritningar, en sektionsritning samt två illustrationer.

Stockholms stads taxa särskiljer bara kostnaderna för enbostadshus och flerbostadshus. Det finns en ventil i form av en möjlighet till nedsättning av avgift då särskilda omständigheter föranleder det. När taxan för enbostadshus tillämpas rakt av utan att hänsyn tas till rationaliseringsvinster blir effekten att byggherrar med omfattande projekt särbehandlas i förhållande till byggherrar som bygger enstaka bostadshus. Detta innebär i praktiken att ansökningar i ärenden om omfattande byggprojekt bekostar mindre

omfattande ansökningar vilket strider mot självkostnadsprincipen. För att undvika detta bör bygglovsavgiften där en byggherre bygger omfattande sammanhållen enbostadsbebyggelse sättas ned avsevärt i förhållande till kostnaden motsvarande antalet bygglovsansökningar, i det här fallet 38.

Kommunerna har således möjlighet att differentiera sina taxor, dock med begränsningen att skillnaderna i avgifter också ska motsvara kostnadsskillnader mellan olika prestationer. Bygglovtaxan får således inte utformas så att differentieringen och schabloniseringen innebär att avgiftsuttaget för vissa åtgärder vida överstiger kostnaderna då detta innebär ett gynnande av vissa betalningsskyldiga på bekostnad av andra. Att likställighetsprincipen gäller fullt ut vid tillämpningen av plan- och bygglagen har bekräftats i en rad avgöranden under 1990-talet, bl.a. i RÅ 1990 ref. 109, RÅ 1997 ref. 66 och RÅ 1998 ref. 35. Sammanfattningsvis kan sägas att praxis entydigt ger uttryck för att lika fall ska behandlas lika och olika fall ska behandlas olika.

Kommunen är således skyldig att utforma och tillämpa bygglovtaxa på sätt som innebär att självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen inte åsidosätts.

Vid bedömningen av i vilken omfattning det är skäligt att sätta ned avgiften bör ledning tas i utformningen av taxan avseende uppförande av flerbostadshus, vari hänsyn tas till den sammanlagda ytan. Att sådan tillämpning är skälig styrks av att taxan och tillämpningen av densamma före den 2 maj 2011 innebar att bygglovsavgiften för uppförande av motsvarande hus som de här aktuella kom att motsvara bygglovsavgiften för flerbostadshus beräknad utifrån yta.

Det kan tilläggas att kommuner i Stockholmsområdet, och även Stockholms stad, tidigare har beviljat JM bygglov och tagit ut avgifter för identiska projekt baserat på den totala byggnadsarean.

JM har här åberopat ett rättsutlåtande av professor Olle Lundin rörande kommunala principer vid avgiftsuttag och dess tillämpning i förevarande fall. Bolaget har vidare åberopat beslut från andra kommuner i fråga om bygglovstaxor.

Stadsbyggnadsnämnden har hänvisat till vad som anförts tidigare.

REMISSYTTRANDE

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i yttrande i huvudsak uttalat följande.

Inledningsvis kan konstateras att det inte går att jämföra olika kommuners taxor eftersom det finns en stor variation, bl.a. när det gäller i vilken grad den enskilda kommunen väljer att avgiftsfinansiera (i stället för att skattefinansiera) kostnaderna för byggnadsnämndens (eller motsvarande) verksamhet.

Genom införandet av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, den 2 maj 2011 har byggnadsnämndens kostnader för bl.a. handläggning av bygglov och insatser under byggprocessen generellt ökat. Byggnadsnämnden ska numera bl.a. meddela startbesked, göra arbetsplatsbesök och hålla slutsamråd vilket inte var fallet innan den nya lagen trädde i kraft. Här kan också påpekas att ritningsgranskningen bara är en uppgift bland många andra som ingår i byggnadsnämndens uppgifter. För varje byggnad måste en prövning göras och även inom detaljplanelagt område kan förutsättningarna skilja sig åt.

I samband med att PBL trädde i kraft gjorde kommunerna en total översyn av sina taxor vilket resulterade i att avgifterna höjdes ganska rejält i många kommuner. Tidigare motsvarade avgifterna i många kommuner inte alls de kostnader som var förknippade med insatserna och avgifterna var skattefinansierade i högre grad än idag.

JM synes vara av uppfattningen att bolaget särbehandlas negativt och att det är oskäligt att tillämpa taxan som nämnden har gjort. En sådan tillämpning som JM förespråkar skulle

dock medföra att JM skulle särbehandlas positivt och skulle kunna anses vara oskälig jämfört med vad som gäller för byggherrar som uppför endast ett enbostadshus. Den avgift som ska erläggas enligt taxan ska vara den genomsnittliga kostnaden, och vid beräkningen av avgiften för en- och tvåbostadshus måste hänsyn ha tagits till att vissa ansökningar avser flera byggnader.

I taxan görs inte någon åtskillnad mellan olika ägande- och boendeformer.

Grunden för beräkning av avgiften i förevarande fall synes vara den genomsnittliga kostnaden för nämndens handläggning avseende ”en- och tvåbostadshus och det som hör till”. Lagtexten ger inte någon direkt ledning till hur taxan bör konstrueras. En taxa kan därför konstrueras på många olika sätt och det finns ett stort utrymme för kommunerna att själva bestämma över konstruktionen av sina PBL-taxor så länge lagens bestämmelse uppfylls. Förbundet kan inte se att den uttagna avgiften strider mot vare sig taxan eller mot någon allmän princip för uttag av kommunala avgifter.

Rent generellt kan sägas att en avgift om ca 26 000 kronor för ett enbostadshus enligt förbundets mening förefaller billigt.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun meddelade den 12 maj 2011, med tillämpning av den före den 2 maj 2011 gällande plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, bygglov för nybyggnation avseende 38 enbostadshus och fastställde bygglovsavgiften till 38 x 26 950 kr, dvs. totalt 1 024 100 kr. Stadsbyggnadsnämnden tillämpade en bygglovstaxa som gällde fr.o.m. den 2 maj 2011. JM har debiterats bygglovsavgift motsvarande bygglovskostnaden för varje enbostadshus.

Mark- och miljööverdomstolen har denna dag i mål P 6620-13 avgjort ett liknande mål mellan JM AB och Botkyrka kommun. I det målet tillämpades vid bygglovsprövningen den efter den 2 maj 2011 gällande plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Enligt 11 kap. 5 § tredje stycket ÄPBL (som motsvarar 12 kap. 10 § PBL) får en avgift inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av beslut som avgiften avser. Vidare framgår att grunderna för hur avgifterna ska beräknas ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Av förarbetena till ÄPBL framgår att bestämmelsen innebär att kostnadsuttaget ska grundas på den s.k. självkostnadsprincipen, som innebär att avgiften för verksamheten inte får tas ut med högre belopp än som svarar mot självkostnaden. Bestämmelsen vilar också på den s.k. likställighetsprincipen som innebär att kommunen ska fördela avgifterna mellan berörda bygglovssökande efter objektiva grunder – för lika fall ska samma avgift betalas (prop. 1985/86:1 s. 797).

I Stockholms stads taxa för stadsbyggnadsnämndens verksamhet anges att avgifterna tas ut med stöd av plan- och bygglagen eller kommunallagen om inget annat anges och att avgifterna är avsedda att täcka stadens kostnad för den aktuella myndighetsutövningen. I avgiften ingår kostnaden för handläggningen från lov till och med slutbesked. Taxan innehåller olika tabeller uppdelade på bl.a. avgifter för en- och tvåbostadshus respektive flerbostadshus. Något särskilt beräkningssätt för s.k. grupphusbebyggelse (kedjehus, radhus eller motsvarande) återfinns inte i taxan. Enligt taxan får nämnden, om det finns särskilda skäl som motiverar en höjning eller minskning av avgiften, besluta om detta för visst slag av ärenden eller för särskilt ärende.

Den kommunmedlem som är missnöjd med kommunfullmäktiges beslut om antagande av taxan har möjlighet att överklaga beslutet i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen (13 kap. 1 § 6 PBL). Den beslutade taxan som sådan kan inte komma under Mark- och miljööverdomstolens prövning. Vad Mark- och miljööverdomstolen har att ta ställning till är i stället tillämpningen i det enskilda fallet efter överklagande av ett beslut om uttagande av avgift.

Frågan om beräkning av bygglovsavgift vid uppförande av ett antal enfamiljshus av samma typ har varit föremål för prövning bl.a. i RÅ 1998 ref. 35. Taxan som då låg till grund för uttag av bygglovsavgift hade dock en annan konstruktion än den som nu är aktuell. Motsvarande gäller även för de beslut om bygglovsavgifter som JM har åberopat.

Mark- och miljööverdomstolen delar mark- och miljödomstolens bedömning att nämndens beslut har stöd i taxan i den meningen att avgift tagits ut för en- och tvåbostadshus och inte för flerbostadshus. Den omständigheten att taxan endast särskiljer avgifter för en- och tvåbostadshus samt flerbostadshus utgör i sig inte något skäl för ändring av beslutet om bygglovsavgift.

Nästa fråga är om nämnden av särskilda skäl bort sätta ned avgiften. Vad som är att betrakta som särskilda skäl framgår inte uttryckligen av taxan. JM har anfört att avgiften bör sättas ned med hänsyn till de rationaliseringsvinster som finns vid omfattande byggprojekt. Som SKL har framhållit skulle en sådan tillämpning kunna strida mot likställighetsprincipen genom att stora projekt gynnas på bekostnad av små. Även om det kan antas att vissa samordningsfördelar kan uppkomma när, i fall som detta, en och samma byggherre samtidigt söker bygglov för flera byggnader av samma typ så leder detta inte till slutsatsen att dessa eventuella samordningsvinster ska föranleda en nedsättning av avgiften. Redan taxans konstruktion av schabloniserade avgifter med utgångspunkt i en genomsnittlig kostnad talar mot detta. Det har inte framkommit något som talar för att avgiften överskrider den genomsnittliga kostnaden.

Sammanfattningsvis kan den debiterade avgiften inte anses strida mot taxan eller någon allmän princip för uttag av kommunala avgifter. Överklagandet ska avslås och mark- och miljödomstolens dom ska således stå fast.

JM har inte någon rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. JM:s yrkande om sådan ersättning ska avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Lars Dirke, hovrättsråden Vibeke Sylten, referent, och Malin Wik samt tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander.

Föredragande har varit Linn Gloppestad.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2013-05-17
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 6638-12

KLAGANDE

JM AB, 556045-2103
169 82 Stockholm

Ombud: Bolagsjuristen M B

MOTPART

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun
Box 8314
104 20 Stockholm

SAKEN

Bygglovsavgift för fastigheterna X 14 och 16-53

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 5 november 2012 i ärende nr 4032-19382-11, se [bilaga 1](#)

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 314036

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

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun (nämnden) gav den 12 maj 2011 JM AB (JM) bygglov för uppförande av 38 enbostadshus (kedjehus) på fastigheterna X 14 och 16–53. I anslutning till beslutet debiterade nämnden JM en bygglovsavgift om 1 024 100 kronor (38 x 26 950 kronor). JM överklagade beslutet om bygglovsavgift till Länsstyrelsen i Stockholms län, som i beslut den 5 november 2012 avslog överklagandet.

YRKANDEN

JM har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska upphäva nämndens beslut om bygglovsavgift och visa målet åter till nämnden för omräkning av avgiften.

Nämnden har, som det får förstås, motsatt sig ändring av beslutet om bygglovsavgift.

UTVECKLING AV TALAN

JM har anfört i huvudsak följande till stöd för sin talan.

JM har inget att erinra mot storleken på de avgifter som fastställts i taxan för bygglov inom Stockholms stad, som trädde i kraft den 2 maj 2011. Det är beräkningsgrunden som är felaktig. Avgiften för den aktuella bygglovsansökan har beräknats på felaktiga grunder. Ansökan avsåg en grupphusbebyggelse omfattande 38 kedjehus av i huvudsak likadana hustyper. Stora samordningsvinster har förelegat vid nämndens granskning av ansökan. Kedjehusen utgörs av tre hustyper. Förutom ett standardhus och dess spegelvända version finns även några gavelhus. Samordningsvinsterna i denna situation består bl.a. av att bedömningen av bebyggelsens lämplighet, planöverensstämmelse, byggnadsutformning och tekniska egenskaper förenklas avsevärt. Samtliga hus ska uppföras av JM och nämnden beviljade bygglov för

samtliga hus i ett och samma beslut. Bygglovsavgiften bör därför beräknas utifrån den sammanlagda bebyggda ytan och inte utifrån förutsättningarna att avgiften för varje hus beräknas för sig, på så sätt som nämnden har utfört beräkningen. Avgiften bör beräknas på samma sätt som för flerbostadshus. Den avgift som har debiterats överstiger nämndens skäligena kostnader för granskning av bygglovsansökan.

Huruvida taxebestämmelsen om nedsättning av avgift är tillämplig eller inte i målet överlämnas till mark- och miljödomstolen att avgöra. Om domstolen finner att bestämmelsen är tillämplig, bör en nedsättning göras på grund av de samordningsvinster som förevarit i nämndens ärende.

Nämnden har hänvisat till vad som anförts hos länsstyrelsen.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser redovisas i länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen konstaterar liksom länsstyrelsen att bygglovsavgifter, enligt övergångsbestämmelserna till kommunfullmäktige i Stockholms stads taxa den 4 april 2011 för stadsbyggnadsnämndens verksamhet, debiteras enligt den taxa som gäller vid tidpunkten för beslutet om lov. Eftersom bygglov i detta fall beslutades den 12 maj 2011 ska avgiften bestämmas enligt taxan som beslutades den 4 april 2011.

I kommunens taxa anges att om det finns särskilda skäl som motiverar en höjning eller minskning av avgiften, får nämnden besluta detta för visst slag av ärenden eller för särskilt ärende (se avsnitt 1, under rubriken Avgiftsbestämning).

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömning att den beslutade bygglovsavgiften har stöd i kommunens taxa.

Det har inte framkommit att kommunen för detta slag av ärende, dvs. bygglovsavgift för kedjehus, har beslutat om en minskning av bygglovsavgiften. När det gäller avgiften i ett särskilt ärende ger bestämmelsen nämnden en möjlighet att sätta ned avgiften. Med hänsyn till vad som framkommit i målet bedömer mark- och miljödomstolen att det inte finns skäl att sätta ned avgiften med stöd av bestämmelsen.

På grund av det anförda ska överklagandet avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 7 juni 2013.

Anders Lillienau

Maria Backström Bergqvist

I avgörandet har deltagit rådmannen Anders Lillienau och tekniska rådet Maria Backström Bergqvist. Föredragande har varit beredningsjuristen Anna-Mona Herrburth.