



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060302

DOM
2019-01-25
Stockholm

Mål nr
P 1592-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-01-23 i mål nr P 3404-17,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Trekilen Vind AB
Box 3235
103 64 Stockholm

Ombud: I S

Motpart

Miljö- och byggnämnden i Strömsunds kommun
Box 500
833 24 Strömsund

Ombud: Advokat C A

SAKEN

Avgift för startbesked, slutsamråd inklusive slutbesked för nybyggnad av 67
stycken vindkraftverk inom X i Strömsunds kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1463486

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00–16:30
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Trekilen Vind AB (bolaget) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska i första hand sätta ned avgiften till 31 200 kr eller till ett annat skäligt belopp och i andra hand återförvisa ärendet till Miljö- och byggnämnden i Strömsunds kommun.

Miljö- och byggnämnden i Strömsunds kommun har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Bolaget har anfört i huvudsak följande.

Kommunens fria avgiftssättning begränsas av självkostnadsprincipen som följde av då gällande 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900), KL. Enligt principen får avgifterna inte bestämmas till sådana belopp att de tillför kommunen en vinst. Nämnden har muntligen uppgett att cirka 20 timmar har lagts ned i det aktuella ärendet. Enligt en uppskattning rörande det resterande arbetet behövs ytterligare 20 timmar läggas ned i ärendet (totalt 40 timmars arbete med fastställd timtaxa om 780 kr, dvs. 31 200 kr). Denna uppskattning är baserad på kontakter med experter inom bygglovsfrågor.

Såsom avgiften är fastställd skulle det nedlagda arbetet motsvara ett timpris om 23 517 kr. Detta överensstämmer inte med självkostnadsprincipen. Timpriset ska också jämföras med den fastställda timtaxan om 780 kr per timme. Det är uppenbart att kommunen i detta fall gör en samordningsvinst i strid mot plan- och bygglagen.

Enligt 10 kap. 1 § KL har varje kommunmedlem rätt att få laglighetspröva beslut av kommunen genom överklagande. Bolaget har dock inte haft denna rätt eftersom det inte är medlem i kommunen. Länsstyrelsens motivering att bolaget skulle ha klagat på taxan redan vid dess antagande av kommunfullmäktige har därför inte varit möjligt.

Under målets handläggning har ett beslut om startbesked och fastställande av kontrollplan erhållits av ett systerbolag från Östersunds kommun, där den fastställda

avgiften för anmälan och slutbeskedet uppgick till 13 725 kr för 23 vindkraftverk. Det är således en enorm skillnad mellan taxabesluten i Östersund och grannkommunen Strömsund för samma typ av ärende.

I gällande taxa finns en möjlighet för kommunen att ändra avgiften om det finns skäl som inte kunnat förutses. Mot bakgrund av kommunens fastställda taxa kan kommunen inte ha förutsett att ett startbesked omfattande 67 vindkraftverk skulle prövas på en och samma gång och uppnå den oskäligen höga avgiften om 940 680 kr. Även på denna grund ska avgiften ändras.

Nämnden har anfört i huvudsak följande.

En kommunal taxa är inte utformad på det sätt som bolaget gör gällande. Enligt 12 kap. 10 § PBL får avgiften inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser. Kommunen har således rätt att för varje verk ta ut en kostnad motsvarande den genomsnittliga kostnaden. Det skulle vara orimligt och leda till förödande konsekvenser om varje byggherre boende i eller utanför kommunen som ansöker om bygglov m.m. skulle ha rätt att i sak överklaga en lagakraftvunnen fastställd taxa.

Prövningen i det aktuella fallet inskränker sig till om fastställandet av avgiften har stöd i den kommunala taxan. Detta har fastslagits i Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 1 april 2014 i mål nr P 5485-13. Bolaget får således finna sig i den beslutade taxan på samma sätt som en nyinflyttad i kommunen får finna sig i de taxor som beslutats innan inflyttning till kommunen. Av nämnda avgörande framgår även att en tillämpning av taxan, på det sätt som bolaget gör gällande, skulle gynna större exploatörer framför mindre.

Att en större vindkraftpark skulle anläggas inom kommunens gränser är någonting som var förutsebart vid antagandet av taxan eftersom det aktuella området har utpekats som lämpligt för att bygga vindkraft i kommunens fördjupade översiktsplan.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Utgångspunkter för prövningen

Den i målet tillämpliga taxan fastställdes genom beslut av kommunfullmäktige i Strömsunds kommun den 25 februari 2015. Genom beslut den 8 december 2016 ändrades timavgiften till 780 kr per timme för ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Enligt taxan räknas avgiften fram genom att handläggningstiden för det aktuella ärendet multipliceras med timtaxan. För vindkraftverk som inte är lovpliktiga är handläggningstiden enligt taxan bestämd till 18 timmar per verk. Avgiften för startbesked, slutsamråd och slutbesked för nybyggnad av 67 stycken vindkraftverk har fastställts till 940 680 kr (780 x 18 x 67).

Av 12 kap. 10 § PBL framgår att en avgift inte får överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av beslut som avgiften avser. Bestämmelsen innebär att kostnadsuttaget ska grundas på den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen, dvs. kommunen får inte ta ut högre avgifter än vad som motsvarar självkostnaden (jfr 2 kap. 5–6 § KL). Därutöver vilar bestämmelsen på den s.k. likställighetsprincipen som innebär att kommunen ska fördela avgifterna mellan berörda bygglovssökande efter objektiva grunder. För lika fall ska således samma avgift betalas (prop. 1985/86:1 s. 797).

Kommunfullmäktiges beslut om antagande av taxan kan överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen (13 kap. 1 § 6 PBL). Vad Mark- och miljööverdomstolen har att ta ställning till är tillämpningen av taxan i det enskilda fallet. Den beslutade taxan som sådan kan däremot inte prövas (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 1 april 2014 i mål nr P 5485-13).

Av den tillämpliga taxan framgår att avgifterna är avsedda att täcka kommunens kostnad för den aktuella myndighetsutövningen eller tjänsten. Avgifterna ska således täcka de sammanlagda kostnaderna för hela den avgiftsbelagda verksamheten, inte kostnaderna i det enskilda fallet. Vidare framgår av rättspraxis att ett tillfälligt överuttag av avgifter godtas så länge avgifterna inte kan sägas till väsentlig del överstiga en för verksamheten beräknad självkostnad (se t.ex. RÅ Ab-149/81).

Det är kommunen som själv beslutar om sin taxa. Under förutsättning att taxan uppfyller de krav som uppställs i lagstiftningen kan den konstrueras på många olika sätt. I detta fall grundas taxan på en timavgift som motsvarar den genomsnittliga kostnaden per timme för den handläggning som kommunen utför inom plan- och byggområdet. Kommunen har i taxan åsatt olika åtgärder en fast avgift genom att ange hur många timavgifter som ska tas ut.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Den avgift som kommunen har tagit ut har stöd i taxan och är beräknad på ett korrekt sätt. Bolagets huvudsakliga invändning mot avgiftsuttaget är att hänsyn inte tagits till de samordningsvinster som bolaget menar har uppkommit och att detta inneburit en överdebitering i strid mot självkostnadsprincipen.

Som Mark- och miljööverdomstolen redogjort för ovan bygger taxan på schabloniserade avgifter med utgångspunkt i en genomsnittlig kostnad. Det är därmed inte den faktiskt nedlagda handläggningstiden i varje enskilt fall som ligger till grund för avgiftsuttaget. Den omständigheten att det, i ett fall som detta, kan uppkomma samordningsfördelar, innebär inte att avgiftsuttaget strider mot självkostnadsprincipen (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 1 april 2014 i mål nr P 5485-13). Någon särskild bestämmelse om samordningsfördelar finns inte heller i taxan.

Enligt taxan får nämnden medge en skälig ändring av avgiften om det finns skäl som inte kunnat förutses. Några sådana skäl kan inte anses föreligga i detta fall. En avgift om 940 680 kr för startbesked, slutsamråd och slutbesked för nybyggnad av 67 stycken vindkraftverk kan vidare inte anses som oproportionerlig. Bolaget har dessutom haft möjlighet att förutse och kalkylera avgiften genom att tillämpa taxan.

Sammanfattningsvis finner Mark- och miljööverdomstolen att avgiftsuttaget varken strider mot taxan eller mot någon allmän princip för uttag av kommunala avgifter. Överklagandet ska således avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, hovrättsråden Malin Wik, referent, och Margaretha Gistorp samt t.f. hovrättsassessorn Kristina Dreijer.

Föredraganden har varit Rebecka Magnusson.



ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-01-23
meddelad i
Östersund

Mål nr P 3404-17

PARTER

Klagande

Trekilen Vind AB
Box 3235
103 64 Stockholm

Ombud: I S

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut 2017-12-06 i ärende nr 403-8114-17,
se **bilaga 1**

SAKEN

Avgift för startbesked, slutsamråd inklusive slutbesked för nybyggnad av
67 stycken vindkraftverk inom X i Strömsunds kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Trekilen Vind AB (bolaget) har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av underinstansernas beslut, ska sätta ned avgiften till ett belopp om 31 200 kr eller till ett annat skäligt belopp. Till stöd för sin talan har bolaget, utöver vad som anförts hos underinstanserna, anført sammanfattningsvis följande.

Miljö- och byggnämnden har utifrån den fastställda taxan för startbesked, inklusive tekniskt samråd och fastställande av kontrollplan bestämt den totala avgiften till 940 680 kr. Baserat på den fastställda timtaxan om 780 kr per timme ska den fastställda avgiften för beslutet motsvara ett arbete om 1 206 timmar. Bolaget skickade in handlingar för utfärdande av startbesked och fastställande av kontrollplan i slutet av september 2017. Beslutet fattades den 9 oktober 2017. På cirka två veckor ska kommunen ha nedlagt arbete som motsvarar en ersättning om 1 206 debiterbara timmar. En sådan arbetsinsats är helt orimlig.

Kommunens fria avgiftssättning begränsas av självkostnadsprincipen som följer av 8 kap. 3 c § kommunallagen. Enligt principen får avgifterna inte bestämmas till sådana belopp att de tillför kommunen en vinst. Vid muntlig kontakt med bolaget har miljö- och byggavdelningen uppgett att cirka 20 timmar har lagts ned i det aktuella ärendet. Det nedlagda arbetet skulle i så fall motsvara ett timpris om 47 034 kr. Detta kan på intet sätt överensstämma med självkostnadsprincipen.

Av 12 kap. 10 § plan- och bygglagen framgår att en avgift för beslut om bygglov och olika besked (bl.a. startbesked) inte får 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. Strömsunds kommun har i taxa för tillstånd angett att startbesked inklusive tekniskt samråd och fastställande av kontrollplan avseende vindkraftverk ska omfatta en avgift motsvarande 18 timmar per vindkraftverk. Bolaget menar att denna avgift när det rör ett större antal vindkraftverk såsom 67 stycken väsentligt överstiger kommunens självkostnad. Vi muntlig kontakt som bolaget har haft med kommunen har kommunen uppgett att de har sett en möjlighet att använda

inkomsterna från taxa för att finansiera det tidigare framtagandet av fördjupad översiktsplan för vindbruk. Bolaget menar att bolagets avgift för startbesked inte ska sättas med hänsyn till kostnader för framtagande av översiktsplan. Detta är inte i samma verksamhet och inte i enlighet med självkostnadsprincipen.

Det är uppenbart att kommunen genom att debitera närmare en miljon kronor för en förhållandevis liten arbetsinsats gör en väsentlig samordningsvinst i strid med dessa bestämmelser. Avgiften ska därför sättas ned. Länsstyrelsen anser dock att en sådan tillämpning skulle kunna strida mot likställighetsprincipen genom att stora projekt gynnas på bekostnad av små. I denna del hänvisar länsstyrelsen till Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-04-01, mål nr P 5485-13, som gällde bygglovsavgift för enbostadshus. Länsstyrelsen menar att även om det kan antas att vissa samordningsfördelar kan uppkomma när, i fall som detta, en och samma byggherre samtidigt söker startbesked för flera vindkraftverk av samma typ så leder inte det till slutsatsen att dessa eventuella samordningsvinster ska föranleda en nedsättning av avgiften. Vidare anser länsstyrelsen att taxans konstruktion av schabloniserade avgifter med utgångspunkt i en genomsnittlig kostnad redan talar mot detta.

Bolaget noterar dock att taxan i andra delar är konstruerad att ta hänsyn till att det kan uppstå samordningsvinster vid handläggning av vindkraftsprojekt. Av taxan framgår att avgiften för bygglov för 1–4 stycken vindkraftverk är 25 timmar och vid fler än 4 stycken vindkraftverk är avgiften 20 timmar. Genom att reducera antalet timmar vid handläggning av flera vindkraftverk måste kommunen vid fastställandet av den genomsnittliga kostnaden för beslut om bygglov beakta att det kan uppstå samordningsvinster. Det finns inget som talar mot att en liknande reduktion borde tillämpas vid beslut om startbesked, inklusive tekniskt samråd och fastställande av kontrollprogram. Bolaget menar att detta är en omständighet som talar för att avgiften om 18 timmar per vindkraftverk, när det rör startbesked för ett större antal verk, väsentligt överstiger kommunens genomsnittliga kostnad för beslut om startbesked, inklusive tekniskt samråd och fastställande av kontrollplan.

Kommunen förefaller redan ha gjort bedömningen att prestationen vid handläggning av få respektive flera vindkraftverk inte är desamma och tar därför ut olika

avgifter när det gäller bygglov. Med beaktande av detta samt med stöd av bestämmelserna ovan kan en nedsättning av avgiften inte anses strida mot likställighetsprincipen.

För att ytterligare understryka att avgiften utgör ett väsentligt överuttag kan nämnas att bolaget har efterhört med Östersunds kommun vad avgiften för startbesked och fastställande av kontrollplan avseende ett projekt om 13 stycken vindkraftverk som bolaget har kan uppgå till. Östersunds kommun har utifrån deras timtaxa om 895 kronor per timme uppskattat avgiften för ett sådant beslut till cirka 15 000– 20 000 kr. Beräknat utifrån Östersunds kommun taxa skulle avgiften för ett projekt om 67 stycken vindkraftverk uppgå till cirka 77 300–104 000 kr.

Vidare noteras i taxan att det finns en möjlighet för kommunen att ändra avgiften. Förutsättningarna är att om det finns skäl som inte kunnat förutses får miljö- och byggnämnden medge skälig ändring av avgift. Mot bakgrund av kommunens fastställda taxa kan kommunen inte ha förutsett att ett startbesked omfattande 67 stycken vindkraftverk skulle prövas på och en och samma gång och uppnå den oskäligen avgiften om 940 680 kr. Även på denna grund borde avgiften ha ändrats.

Sammantaget föreligger flera omständigheter som talar för att avgiften väsentligt överstiger kommunens genomsnittliga kostnad för beslut om startbesked inklusive tekniskt samråd och fastställande av kontrollplan. Det finns därför skäl att sätta ned avgiften. Mot bakgrund av att bolaget förstår att taxan även inkluderar arbetet med slutsamråd och slutbesked anser bolaget att en skälig taxa för beslutet motsvarar 40 timmars arbete med fastställd timtaxa om 780 kr.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömning. Vad bolaget anfört vid domstolen föranleder inget annat ställningstagande. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se **bilaga 2** (DV427)

Överklagande senast den 13 februari 2018. Prövningstillstånd krävs.

På mark- och miljödomstolens vägnar

Karin Johnsson Ryd

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Karin Johnsson Ryd, ordförande, och tekniska rådet Lars Edlund. Föredragande har varit beredningsjuristen Ewa Holmberg.