



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060304

DOM
2021-11-17
Stockholm

Mål nr
P 2169-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-02-03 i mål nr P 8909-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

BROFAST Aktiebolag, 556104-7282
Box 35
681 21 Kristinehamn

Ombud: H S och G L

Motpart

Byggnadsnämnden i Örebro kommun
Box 33400
701 35 Örebro

SAKEN

Planavgift avseende fastigheten XX Örebro kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1737940

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

BROFAST Aktiebolag (Brofast) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva nämndens beslut att ta ut en planavgift om 781 200 kr för fastigheten XX. I andra hand har Brofast yrkat att avgiften ska sättas ned till 226 800 kr, eller det högre belopp som domstolen finner skäligt.

Byggnadsnämnden i Örebro kommun har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har vidhållit vad de anfört i underinstanserna och tillagt i huvudsak följande:

Brofast

Genom den planavgift som ett annat bolag erlade när bygglov beviljades år 2013 på fastigheten XXX (som sedermera avstyckades och bildade fastigheten XX

får nämnden antas ha täckt de programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövdes för att upprätta den detaljplan som antogs år 2010 samt ändringen år 2011. Kostnaderna har motsvarat fastighetens nytta av detaljplanen, dvs. möjligheten att utföra de åtgärder som byggrätten enligt detaljplanen omfattar. Detaljplanen har inte ändrats sedan år 2013 och fastigheten har inte fått någon ny eller utökad nytta av planen.

Eftersom den sökta åtgärden till lejonparten är placerad på samma fysiska markyta som det tidigare meddelade bygglovet från 2013 borde kommunen under alla omständigheter, vid bestämmandet av objektsfaktorn för den nya planavgiften, ha avräknat arean i de delar byggnationerna överlappar varandra. Ett annat tillämpningssätt skulle innebära att kommunen erhåller kompensation för samma sak flera gånger, och därtill för en byggnad som inte hade kunnat byggas om den tidigare byggnaden hade uppförts. Detta är inte förenligt med de principer enligt vilka uttag av planavgift kan medges. 12 kap. 9 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ger inte stöd för att det för varje beviljat bygglov får tas ut ytterligare planavgift. Den av

underinstanserna valda tillämpningen av 12 kap. 9 § PBL leder till ett orimligt resultat och är oförenlig med regleringen på närstående rättsområden. Grunden för kommunens rätt att ta ut planavgift måste vid någon tidpunkt upphöra, vilket skäligen inträffar när kommunen till fullo kompenserats för sina kostnader för den upprättade/ändrade detaljplanen. Kommunen har inte förmått att visa att den haft påstådda kostnader. Nämndens beslut om planavgift ska därför antingen upphävas eller avgiftens storlek minskas.

Byggnadsnämnden

Ett annat bolag gavs bygglov på fastigheten år 2013 och debiterades en planavgift om 554 400 kr. Nämnden överväger att ändra det debiteringsbeslutet genom återbetalning av planavgiften. Nämnden vill dock avvakta Mark- och miljööverdomstolens dom i det nu aktuella målet. Brofast måste emellertid anses ha nytta av detaljplanen, eftersom det får antas att byggnation kommer att äga rum i enlighet med det meddelade bygglovet. Nämnden har därmed haft fog för sitt beslut att ta ut en planavgift.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Boverket har i inhämtat remissyttrande anfört bl.a. följande:

Boverket tolkar sammantaget gällande rätt som att reglerna om planavgift innebär att kommunen får ta ut en avgift för att finansiera kostnaderna för att upprätta eller ändra detaljplaner, och att planavgiftens storlek ska grundas på kommunens genomsnittliga kostnader för detta arbete (självkostnadsprincipen). Självkostnadsprincipen innebär därmed att kommunens totala intäkter från planavgifter inte får överstiga kommunens kostnader för att ta fram eller ändra detaljplaner. Att avgiften ska grundas på genomsnittskostnaden innebär att en planavgift i vissa fall kan uppgå till ett högre belopp än vad som motsvarar kostnaden för att ta fram en viss detaljplan, och i andra fall ett lägre belopp.

När det gäller planavgift torde alla som beviljas bygglov inom detaljplanelagt område anses befinna sig i samma situation gentemot den kommunala tjänsten att upprätta eller ändra detaljplaner. Det måste därför finnas sakliga skäl för att ta ut olika avgift, eller

låta bli att ta ut en avgift, av alla som är skyldiga att betala en planavgift enligt PBL. Avgiftsregeln i 12 kap. 10 § första stycket PBL är uttryckt som ett ”tak” för avgiftens storlek och hindrar därmed inte kommunen från att ta ut en lägre avgift än vad som motsvarar genomsnittskostnaden. En fråga är i vilka fall det kan finnas sakliga skäl för att ta ut en lägre avgift. Boverket anser att rättsfallet RÅ 1997 ref. 66 inte talar för att det föreligger ett mer generellt undantag från självkostnadsprincipen, utan att det snarare handlar om att kommunen i vissa fall – till exempel när exploatören varit med och finansierat en viss detaljplan – bör ta ut en lägre avgift än vad som motsvarar genomsnittskostnaden för att tillgodose likställighetsprincipen. Boverket anser att om det finns sakliga skäl att differentiera avgiften behöver sådana grunder framgå av kommunens taxa.

Beträffande nyttorekvisitet tolkar Boverket förarbetsuttalandena som att en fastighets nytta med en detaljplan i första hand är att planen anger ramarna för vilka åtgärder som kan tillåtas på platsen vid prövning av bygglov (jfr 9 kap. 30 § PBL). Att dessa ramar är kända på förhand underlättar både för byggnadsnämnden, den som vill söka lov och grannar och andra berörda. Enligt praxis har det dock inte krävts någon utökning av byggrätten jämfört med tidigare gällande detaljplan för att nyttokravet ska anses uppfyllt (RÅ 1998 ref. 23). Det är alltså inte byggrätten jämfört med de förhållanden som gällde innan planen antogs som är nyttan, utan snarare möjligheten att få utföra det som detaljplanen medger. Denna nytta har ett särskilt starkt skydd under detaljplanens genomförandetid, eftersom planen då inte kan ändras eller upphävas utan att berörda fastighetsägare medger det (4 kap. 39 § PBL). Nyttan är alltså enligt Boverkets mening inte knuten till exempelvis en höjning av fastighetens marknadsvärde, utan i första hand till hur planen påverkar möjligheterna att beviljas lov enligt PBL.

Detta resonemang leder till två slutsatser. Den ena är att det inte krävs att den åtgärd som lov har beviljats för faktiskt utförs för att nyttokravet ska vara uppfyllt. Den andra är att alla som beviljas bygglov på fastigheten har nytta av planen. Det kan inte sägas att fastigheten endast har nytta av planen första gången bygglov beviljas, eftersom alla som beviljas lov får nytta. Nyttokravet är därför uppfyllt varje gång bygglov beviljas enligt detaljplanen. Det gäller även om fastigheten byter ägare. Mot detta resonemang

talat att nyttokravet i sådant fall inte hindrar kommunen från att kunna ta ut avgifter som sammanlagt överstiger kostnaderna för att ta fram den enskilda detaljplanen. Med anledning av självkostnadsprincipen saknar dock kostnader som hänför sig till den enskilda planen betydelse. Det följer också av likställighetsprincipen att nämnden inte kan välja att ta ut en planavgift endast av den som först söker bygglov på en fastighet, medan den som bygger senare inte behöver betala någon sådan avgift. Den kommunala motprestationen att ta fram detaljplaner kommer alla som beviljas bygglov till godo, oavsett om någon annan haft nytta av planen i ett tidigare skede.

Det ska särskilt noteras att nyttokravet inte har någon direkt koppling till beräkningen av planavgiftens storlek, eftersom denna regleras i 12 kap. 10 och 11 §§ PBL. Boverket anser därför att även om en planavgift har tagits ut tidigare på en fastighet innebär det inte att fastigheten inte längre har nytta av planen när bygglov beviljas igen. 12 kap. 9 § PBL hindrar alltså inte att planavgift tas ut i detta fall. Vad bolaget anfört beträffande 12 kap. 9 § PBL och att bestämmelsen skulle innebära en begränsning av hur många planavgifter som får tas ut, saknar stöd i lagens förarbeten. Sättet att skriva återfinns på flera ställen i PBL och innebär normalt ingen begränsning i antal. Hade lagstiftaren avsett att ”högst en” planavgift fick tas ut kunde en sådan skrivning ha använts (jfr t.ex. 9 kap. 4 b § 1 PBL). Tolkningen skulle också innebära att planavgift endast kunnat tas ut av en person, vilket inte torde vara förenligt med likställighetsprincipen.

Sammantaget anser Boverket att beslutet att ta ut en planavgift följer 12 kap. 9 och 10 §§ PBL samt kommunala principer för uttagande av avgifter.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Inledning

Nämnden gav Brofast bygglov för nybyggnad och påförde bolaget en planavgift. Brofast har invänt att avgift inte ska utgå eftersom nämnden, i samband med bygglov som gavs annan, har erhållit planavgift för samma fastighet och detaljplan. I andra hand har Brofast gjort gällande att de ytor som avgift tidigare har erlagts för ska avräknas vid bestämmandet av nu aktuell planavgift.

Nytta av detaljplanen

En byggnadsnämnd får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner, om nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, och den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen, se 12 kap. 9 § PBL.

Nytan av en plan anses som regel vara tillräckligt manifesterad genom själva den möjlighet att få utföra åtgärden som planen medger, och som blir erkänd i och med ärendet om bygglov (se Lars Uno Didón m.fl., Plan- och bygglagen, 1 juli 2020, JUNO Norstedts Juridik, kommentaren till 12 kap. 9 § PBL.)

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i underinstansernas bedömning att Brofasts fastighet nu måste anses ha nytta av planen.

Tidigare planavgift m.m.

En planavgift får inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av beslut som avgiften avser och grunderna för hur avgifterna ska beräknas ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige, se 12 kap. 10 § PBL. Innehållet i paragrafen överensstämmer med 11 kap. 5 § tredje stycket den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL och avses ge uttryck för den s.k. självkostnadsprincipen (prop. 1985/86:1 s. 797, prop. 1993/94:188 s. 82 och prop. 2009/10:170 s. 501).

Den självkostnadsprincip som regleras i kommunallagen (2017:725), KL, innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. I förarbetena till bestämmelsen (2 kap. 6 § KL) anges att principen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet (prop. 2016/17:171 s. 302). Kostnaderna i det enskilda fallet har således inte någon betydelse. Om det finns avvikande bestämmelser i speciallag, gäller de bestämmelserna. PBL har inte avvikande bestämmelser.

Rätten att ta ut planavgift förutsätter att kommunen har haft kostnader för planen. Om någon annan har burit kostnaderna, t.ex. på grund av ett exploateringsavtal, kan en planavgift inte tas ut (jfr prop. 1985/86:1 s. 797).

Eftersom en självkostnadskalkyl ofta bygger på osäkra antaganden, är det inte realistiskt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan faktiska kostnader och intäkter. Ett överuttag av avgifter har därför ansetts kunna godtas, så länge avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten om det inte pågår under en längre tid (se prop. 2016/17:171 s. 303, rättsfallen RÅ Ab-149/81 och NJA 1988 s. 457 samt Mark- och miljööverdomstolens dom 2019-01-25 i mål nr P 1592-18).

Utöver självkostnadsprincipen gäller även den kommunala likställighetsprincipen, som innebär att kommuner ska behandla kommuninvånare i samma situation lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 3 § KL). För planavgifter innebär detta att alla som beviljas bygglov inom detaljplanelagt område anses befinna sig i samma situation gentemot den kommunala tjänsten att upprätta detaljplaner. För att ta ut olika avgift, eller låta bli att ta ut en avgift, krävs alltså sakliga skäl. I praxis har ett sakligt skäl ansetts föreligga när exploitören själv svarat för kostnader för utarbetandet av detaljplaneförslaget, se rättsfallet RÅ 1997 ref. 66.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Mark- och miljööverdomstolen kan inom ramen för detta mål inte ta ställning till frågor som rör eventuell återbetalning av en planavgift som erlagts av en tidigare ägare.

Brofast har inte ifrågasatt att den debiterade planavgiften är beräknad enligt gällande taxa. Det har inte framkommit annat än att kommunen haft kostnader för att upprätta den aktuella detaljplanen. Utredningen ger inte heller stöd för att avgifter enligt taxan överstiger kommunens genomsnittliga kostnad för att upprätta en detaljplan, eller på annat sätt är i strid med självkostnadsprincipen eller likställighetsprincipen. Det tidigare avgiftsuttaget avseende samma fastighet medför ingen annan bedömning.

Mark- och miljööverdomstolen anser sammanfattningsvis, liksom mark- och miljödomstolen, att nämnden har haft rätt att ta ut en planavgift och att det inte föreligger skäl att ändra avgiftsbeloppet.

Övrigt

Mark- och miljööverdomstolen meddelar denna dag också dom i två andra mål angående planavgift (mål nr P 5496-20 och P 5630-20).

Mark- och miljööverdomstolen tillåter enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar att domen överklagas till Högsta domstolen.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast 2021-12-08

I avgörandet har hovrättsråden Lars Borg, Lars Olsson, referent, och Rikard Backelin samt tekniska rådet Inga-Lill Segnestam deltagit.

Föredragande har varit Tina Varis.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-02-03
meddelad i
Nacka

Mål nr P 8909-19

PARTER

Klagande

Brofast AB
Box 35
681 21 Kristinehamn

Ombud: H S

Motpart

Byggnadsnämnden i Örebro kommun
Box 33400
701 35 Örebro

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länstyrelsen i Örebro läns beslut 2019-11-28 i ärende nr 403-4580-2019, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Planavgift i samband med beviljande av bygglov på fastigheten XX i Örebro kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Brofast AB (bolaget) har i *första hand* yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska upphäva nämndens beslut att ta ut planavgift.

Bolaget har i *andra hand* yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska ändra nämndens beslut att ta ut planavgift på så sätt att planavgiften uppgår till:

- a) mellanskillnaden mellan (i) planavgift som tagits ut i ärende SHBG 2019-000461, och (ii) planavgift som har tagits ut i ärende SI-IBG 2012-001383, till den del planavgiften är hänförlig till XX (tidigare del av XXX), eller
- b) det högre belopp, dock underskridande 781 200 kr, som mark- och miljödomstolen finner skäligt.

Bolaget har till stöd för sitt överklagande anfört i huvudsak samma grunder som till länsstyrelsen med bl.a. följande tillägg. I länsstyrelsens motivering anges att kostnadsuttaget för en planavgift i anledning av upprättande eller ändring av en detaljplan ska grundas på självkostnadsprincipen. Avgiften får därmed inte tas ut med ett högre belopp än som svarar mot självkostnaden.

De begränsade ändringar som infördes i och med den nu aktuella detaljplanen (genom enkelt planförfarande) kan inte ha betingat annat än låga kostnader för byggnadsnämnden och dessa kostnader måste anses ha ersatts genom den planavgift som erlades i samband med det tidigare bygglov. Det ifrågasätts därför vilken ytterligare kostnad som uppkommit och som byggnadsnämnden, med tillämpning av självkostnadsprincipen, nu kräver ersättning för.

Den överklagade planavgiften har påförts med stöd av tabell 5 i den plantaxa som beslutades av Kommunfullmäktige i Örebro kommun 2018-03-21. I tabellen anges bl.a. att ”För plan där avgift inte slutreglerats vid beslut om antagande tas avgift ut senast vid beslut om bygglov.” Avgift har ju redan tagits ut och betalats i samband med det tidigare bygglov. För det fall den avgift som erlades då inte fullt ut täckte

den kostnad som byggnadsnämnden ådrog sig genom upprättandet av detaljplan 1880-P747 ska den överklagade planavgiften åtminstone reduceras med motsvarande belopp.

Under alla omständigheter får det, mot bakgrund av att planavgift redan erlagts, anses oskäligt att byggnadsnämnden ska vara berättigad att ta ut en planavgift om 781 200 k för ifrågavarande byggnation.

DOMSKÄL

Länsstyrelsen har redogjort för tillämpliga bestämmelser och förarbeten samt för bestämmelserna i gällande plantaxa för Örebro kommun.

Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser, om nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, och den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen eller områdesbestämmelserna (12 kap. 9 § PBL, jfr även rättsfallet RÅ 1998 ref 23).

Mark- och miljödomstolen bedömer inledningsvis gällande rättsläge så att det s.k. nyttorekvisitet inte hindrar nämnden från att ta ut planavgift trots att nämnden tagit ut en sådan för en tidigare bygglovsåtgärd på samma fastighet. (Jfr. bl.a. följande uttalande i lagkommentaren till 12 kap. 9 § PBL: Sedan en byggnad har uppförts kan t.ex. vid senare tidpunkter olika tillbyggnadsåtgärder aktualiseras. En fråga som möjligen kan ställas är om en fastighetsägares nytta av planen i något visst skede av en sådan utveckling kan anses vara förbrukad, dvs. helt tagen i anspråk, som underlag för planavgifter eller om planavgift kan tas ut vid vart och ett av tillfällena utan avseende vid avgifter som har förekommit vid tidigare tillfällen. Svaret på frågan synes vara att nyttorekvisitet inte innefattar någon begränsning av avgiftsskyldigheten av hänsyn till eventuella planavgifter vid tidigare byggnadsåtgärder. [Didón m.fl., Plan-och bygglagen, kommentaren till 12 kap. 9 § PBL, JUNO]).

En planavgift får vidare inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser (den s.k. självkostnadsprincipen), jfr. 12 kap. 10 § PBL. Bestämmelsen motsvarar 11 kap. 5 § den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL. Av förarbetena till ÄPBL framgår att självkostnadsprincipen innebär att avgiften för verksamheten inte får tas ut med högre belopp än som svarar mot självkostnaden. Hit hör t.ex. kostnader för administration, såsom personal- och kontorskostnader, och kostnader för grundundersökning, mätning, kartframställning, annan projektering, samråd och utställning. En förutsättning för att kommunen ska få ta ut planavgift är att kommunen har haft kostnader för den ifrågakvarande planen. Om någon annan än kommunen har buri kostnaderna, t.ex. på grund av ett exploateringsavtal, kan det inte bli fråga om att ta ut planavgift. 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. 795 ff.).

Bolaget har ifrågasatt vilken kostnad som nämnden genom planavgiften kräver ersättning för. Bolaget har i huvudsak gjort gällande att den detaljplan som avgiften hänför sig till antogs kort tid efter att tidigare detaljplan antogs, och att den endast innebär begränsade ändringar i förhållande till den tidigare planen – ändringar som enligt bolaget inte kan ha betingat kostnader motsvarande de som nämnden nu tar ut. Vidare har bolaget uppgett att den tidigare erlagda avgiften ska jämföras med exempelvis sådana fall där planen bekostats genom exploateringsavtal.

Det finns enligt mark- och miljödomstolen inte skäl att ifrågasätta att kommunen alls har haft kostnader för detaljplanen 1880-P747. Det har inte heller framkommit att den beslutade avgiften överstiger den genomsnittliga kostnaden för en sådan plan. Domstolen anser att det inte finns skäl att jämföras nu aktuell situation med det fall där en plan bekostats genom exploateringsavtal, eftersom att det i ett sådant fall aldrig uppkommit några kostnader för kommunen. Det har inte heller framkommit särskilda skäl att sätta ned avgiften.

Sammanfattningsvis kan den debiterade avgiften inte anses strida mot taxan eller reglerna i PBL. Några andra skäl för att upphäva beslutet om uttagande av planavgiften har inte framkommit. Vad bolaget har anfört i mark- och miljödomstolen medför ingen annan bedömning än den länsstyrelsen gjort. Överklagandet ska därför avslås i dess helhet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 24 februari 2020.

Frida Camber

Ylva Kvist Trelje

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Frida Camber, ordförande, och tekniska rådet Ylva Kvist Trelje. Föredragande har varit beredningsjuristen Sanna Keivanlo.