



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060304

DOM
2021-11-17
Stockholm

Mål nr
P 5496-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-04-21 i mål nr P 515-20, se bilaga A

PARTER

Klagande

KB Platzer A Kommanditbolag,

Ombud: Advokaterna R.D. och M.B.

Motpart

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun

Ombud: Chefsjuristen S.B.

SAKEN

Planavgift avseende fastigheten A i Göteborgs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1736959

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

KB Platzer A Kommanditbolag (KB) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva nämndens beslut att ta ut planavgift. I andra hand har KB yrkat att avgiften ska sättas ned till noll kr, eller annat belopp som domstolen rätteligen finner att avgiften ska uppgå till.

Byggnadsnämnden i Göteborgs 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:

KB

Ombyggnationen behöver sättas i relation till den övriga verksamheten som bedrivs i byggnaden, på fastigheten och i området där fastigheten är belägen. Den aktuella fastighetens totalyta uppgår till 34 889 m², fördelat på fyra byggnader.

Ombyggnationen från kontor till vårdverksamhet görs endast i en av byggnaderna, vars totalyta är 29 000 m². Av totalytan omfattar ombyggnationen från kontor till vårdverksamhet endast 1 331 m², dvs. cirka 3,814 % av fastighetens totalyta respektive cirka 4,589 % av byggnadens totalyta. Den felaktigt beräknade taxan är baserad på en yta om 2 077 m², vilket är 746 m² för mycket. Vårdverksamhetens omfattning kan inte förväntas få annat än marginell påverkan på omgivningen. Vidare sökte bolaget bygglov på frivillig basis i enlighet med 9 kap. 14 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och under sådana förhållanden är bygglovet inte en förutsättning för genomförande av byggnationen. Ett meddelande av ett sådant bygglov kan därför inte utgöra ett erkännande av fastighetens nytta av en detaljplan.

Mark- och miljödomstolen motiverar inte hur den kommit fram till sin bedömning att åtgärden inte är bygglovsbefriad, vilket strider mot 28 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Det saknas belysande prejudikat i fråga om det är den taxa som gällde vid beslutet om antagande av detaljplanen som ska tillämpas vid uttagande av planavgift, eller om det är taxan vid beslutet om bygglov som ska tillämpas. Bolagets uppfattning är, i likhet med vad som anges i doktrin, att det är den taxa som gällde vid tidpunkten för detaljplanens upprättande som ska ligga till grund för avgiftsuttaget. Detta eftersom den taxa som gällde vid en detaljplans antagande återspeglar de kostnader som kommunen hade för att upprätta detaljplanen. Vidare måste avgifternas storlek relateras till den ifrågavarande detaljplanen, varigenom kommunens genomsnittliga kostnad för detaljplanearbetet vid detaljplanens antagande utgör en högstanivå för avgiftsuttaget.

Nämndens påståenden om att det skulle bli fråga om stora oönskade konsekvenser för kommuner, enskilda och samhället i övrigt om den taxa som gällde när detaljplanen antogs skulle ligga till grund för en planavgift måste bedömas med försiktighet, eftersom de inte underbyggts med underlag.

Byggnadsnämnden

Det har inte varit någon tvekan i ärendet om att den sökta åtgärden är en väsentligt ändrad användning och därmed bygglovspliktig. Entréer och parkeringar har ändrats och inomhus är planlösningen ändrad och rum har byggts om och fått en annan användning. Bolaget har ansökt om bygglov för ändrad användning och har inte påkallat prövning av ett så kallat frivilligt lov, vilket visar att bolaget själv har ansett att sökt åtgärd är lovpliktig. Bolaget har också inväntat startbesked, vilket inte är en del av en prövning enligt 9 kap. 14 § PBL. Kommunen har haft kostnader i samband med att ta fram detaljplanen och bolaget har haft nytta av den. Bolaget ska därför betala planavgift. Ett annat synsätt skulle innebära en inte acceptabel positiv särbehandling av bolaget.

Det är inte rimligt att tillämpa den taxa som gällde när detaljplanen antogs. Det skulle strida mot både tillämplig lagstiftning och hur avgifter har fastställts i praxis. Det skulle också få stora oönskade konsekvenser för kommuner, enskilda och samhället i övrigt.

Beräkningsunderlaget som planavgiften har grundat sig på är riktigt. Bolaget har lämnat uppgiften att bygglovet omfattar 2 077 m². Nämnden har vid sin beräkning kommit fram till att bygglovet omfattar en yta om cirka 2 105 m². Eftersom båda beräkningarna faller inom samma intervall i taxan för uttag av planavgift, har bolagets beräkning legat till grund för debiteringsbeslutet.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

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

Eftersom den nya verksamheten är varaktig anser Boverket att den ökade omgivningspåverkan samt andra förändringar för omgivningen såsom ändring av entré, annat parkeringsbehov och annan varuhantering innebär att det är fråga om en ändring till ett väsentligen annat ändamål och att åtgärden därmed kräver bygglov. Det finns därför grund att ta ut planavgift.

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 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.

När det gäller frågan om vilken taxa som ska tillämpas är rättsläget något oklart. Det finns dock doktrin och praxis på liknande rättsområden som talar för att den beslutande myndigheten ska använda sig av den taxa som gällde när skyldigheten att betala en avgift uppstod. I exempelvis rättsfallet NJA 1974 s. 18, som gällde fråga om tillämplig taxa vid bygglov, kom domstolen fram till att det var den taxa som gällde när ansökan om bygglov beviljades som skulle tillämpas, eftersom det var först när lov beviljats som skyldigheten att betala en bygglovsavgift uppstod.

För att en skyldighet att betala planavgift ska uppstå krävs såväl att det har tagits fram en detaljplan som ger nytta åt fastigheten, som att bygglov har beviljats. Det räcker således inte att endast ett av dessa kriterier uppfyllts. Boverket anser därför att i fall där taxan inte uttryckligen anger när den ska tillämpas, ska nämnden som huvudregel använda den taxa som gäller när ansökan om bygglov beviljas. Om taxan uttryckligen anger någon annan tidpunkt, exempelvis när ansökan om bygglov inkom till nämnden, ska den taxan gälla.

Alla som beviljas bygglov inom detaljplanelagt område befinner sig i samma situation gentemot den kommunala tjänsten att upprätta detaljplaner eller ändra detaljplaner, och har nytta av tjänsten. Detaljplanering sker kontinuerligt och kostnaderna för att upprätta planer kan skifta från år till år. Detta ska avspeglas i den kommunala taxan och den genomsnittskostnad som avgiften ska grundas på. Det är därför oundvikligt att avgifterna skiftar beroende på när bygglovet beviljas och att de därför kan bli olika stora, trots att de vidtas inom samma detaljplan.

Boverket tolkar taxan från 2019 som att "tidpunkten för beslutet" avser beslutet om att bevilja ansökan om bygglov. Eftersom taxan uttryckligen anger när den ska tillämpas har byggnadsnämnden enligt Boverkets bedömning tillämpat rätt taxa.

Sammanfattningsvis framgår inte annat i ärendet än att avgiften är beslutad i enlighet med kommunens taxa samt att beslutet att ta ut planavgift följer 12 kap. 9 och 10 §§ PBL samt kommunala principer för uttagande av avgifter.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Bakgrund

I enlighet med ansökan från KB gav byggnadsnämnden i mars 2019 bygglov för ändrad användning och anpassning av kontorslokaler till vårdverksamhet avseende en yta om 2 077 m². Vidare påförde nämnden KB en planavgift beräknad enligt 2019 års taxa. Vid vårdverksamheten avses det utföras barnmedicinska och barnpsykiatriska bedömningar samt behandlingar av kroniska sjukdomstillstånd.

KB har hävdats att planavgift inte ska utgå eftersom åtgärden inte är bygglovspliktig och i andra hand gjort gällande att avgiften ska tas ut enligt 2002 års taxa, vilken gällde vid detaljplanens antagande, och beräknas på en yta om 1 331 m². KB har också anfört att nämnden tidigare tagit ut en planavgift vid givande av bygglov på samma fastighet, vilket inte utnyttjats, och att detta ska beaktas.

Förutsättningar för planavgift

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.

Mark- och miljööverdomstolen kan konstatera att den nya verksamheten i högre grad än den tidigare riktar sig mot allmänheten och att detta medför att förutsättningarna på platsen i form av omgivningspåverkan m.m. förändras. Domstolen anser att åtgärden krävde bygglov.

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 L.U.D. 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 förhållandena är sådana att KB:s fastighet nu måste anses ha nytta av planen.

Tillämplig taxa 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 exploatören själv svarat för kostnader för utarbetandet av detaljplaneförslaget, se rättsfallet RÅ 1997 ref. 66.

Mark- och miljööverdomstolen har i ett tidigare mål, där det gjordes gällande att planavgiften skulle motsvara den kostnad som kommunen hade när planen togs fram, ansett att nämnden ska använda den taxa som gäller när ansökan om bygglov beviljas (se domstolens dom 2018-10-31 i mål nr P 7955-17). En sådan tillämpning är även i linje med äldre praxis på angränsande rättsområden, se bl.a. rättsfallen NJA 1974 s. 18, som rörde en bygglovstaxa vid visst tillstånd, och NJA 1981 s. 837, som avsåg en va-taxa.

Enligt den nu aktuella taxan för byggnadsnämndens verksamhet ska avgiften beräknas efter den taxa som gäller vid tidpunkten för beslutet, eller om särskilt beslut inte fattas i ärendet, då handläggningen som avgiften avser utförs.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

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 2019 års taxa ska tillämpas.

Avgiftens storlek

KB ansökte om och beviljades bygglov för en yta om 2 077 m². Bolaget har i mark- och miljööverdomstolen anfört att planavgiften ska beräknas på en yta om 1 331 m².

Den utredning som finns i Mark- och miljööverdomstolen, bl.a. bygglovsritningarna, visar att den relevanta ytan överstiger 2 000 m² och att beräkningen av avgiften är i enlighet med taxan.

Sammanfattning

Det finns inte skäl att befria bolaget från planavgift eller att jämka avgiften. Överklagandet ska avslås.

Övrigt

Mark- och miljööverdomstolen meddelar denna dag också dom i två andra mål angående planavgift (mål nr P 2169-20 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 deltagit hovrättsråden Lars Borg, Lars Olsson, referent, och Rikard Backelin samt tekniska rådet Inga-Lill Segnestam.

Föredragande har varit Tina Varis.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-04-21
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr P 515-20

PARTER

Klagande

KB Platzer A att. P-G.P

Ombud: Advokat R.D. och biträdande jurist S.K.

Motpart

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun

Ombud: Chefsjurist S.B.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut 2020-01-03 i ärende nr 403-17307-2019, se bilaga 1

SAKEN

Planavgift med anledning av ändrad användning av fastigheten A i Göteborgs stad

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun (nedan nämnden) beslutade den 20 mars 2019 att bevilja bygglov för ändrad användning av en byggnad på fastigheten A från kontor till vårdverksamhet. Med anledning av bygglovsbeslutet beslutade nämnden att debitera KB Platzer A (nedan bolaget) avgifter om sammanlagt 494 096 kr, varav 456 918 kr avser planavgift. KB Platzer A överklagade debiteringsbeslutet i den del det avser planavgift till Länsstyrelsen i Västra Götalands län, som avslog överklagandet i beslut den 3 januari 2020.

YRKANDEN M.M.

KB Platzer A har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver debiteringsbeslutet i den del det avser uttagande av planavgift om 456 918 kr.

Byggnadsnämnden har bestritt bifall till överklagandet

KB Platzer A har anfört bl.a. följande till utveckling av sin talan.

Planavgift ska inte utgå eftersom ändringen principiellt inte kräver bygglov och fastigheten därtill inte har nytta av detaljplanen.

Den åtgärd för vilken bygglov beviljats är inte bygglovspliktig. Bygglov söktes trots denna inställning, då bolaget ville försäkra sig om att det inte under några omständigheter kunde tolkas så att bolaget påbörjat ändringsarbeten utan erforderligt lov. Att för en ändring som inte är bygglovspliktig ta ut en mycket betydande planavgift på grund av att bygglov ändå har sökts och beviljats måste betraktas som oproportionerligt.

Oaktat huruvida bygglov inte bort ha sökts i förvarande fall avser det nu beviljade bygglovet endast smärre interiöra hyresgäst Anpassningar från kontor till ny vårdverksamhet. Det är inte fråga om sådan ändring av byggnad som innebär att nya byggrätter, d.v.s. byggrätter som inte sedan tidigare tagits i anspråk, genom åtgärderna tas i anspråk. Åtgärderna har inte heller medfört någon generell marknadsvärdehöjning av

fastigheten. Fastigheten har således, såvitt avser bygglovet, inte någon nytta av detaljplanen. Mot denna bakgrund saknar Göteborgs Stad laglig grund att debitera bolaget planavgift (12 kap. 9 § PBL).

Debiteringsbeslutet i överklagad del förefaller felaktigt inkludera planavgift för tidigare utförda åtgärder

Den för fastigheten gällande detaljplanen antogs den 11 juni 2002 och vann laga kraft den 15 juli 2002. I samband med att detaljplanen antogs skrevs inget planavtal. Efter att planen antogs har frågan om planavgifter, enligt uppgift från bygglovs-handläggare, varit aktuellt i två ärenden. Ett där Göteborgs Stad enligt egen uppgift skulle ha tagit ut planavgift men missade detta, samt ett från 2009 där en avgift om 123 000 kronor togs ut. Bolaget uppfattar att debiteringsbeslutet omfattar planavgift som Göteborgs Stad har missat att ta ut vid handläggning av tidigare bygglovsärende än det nu aktuella. Göteborgs Stad har inte laglig möjlighet att i efterhand debitera ut planavgift som avser annan, tidigare genomförd åtgärd.

Det framstår av skälen till länsstyrelsens beslut som att länsstyrelsen har misstolkat denna invändning från bolagets sida och istället tolkat det som att bolaget påstått att ytterligare planavgift principiellt inte skulle kunna debiteras på grund av att planen skulle vara till fullo betald genom tidigare erlagda planavgifter. Detta är inte riktigt. Bolagets avsikt med invändningen var, och är, att försäkra sig om att det inte i debiteringsbeslutet döljer sig en planavgift tillhörande det tidigare ärende som Göteborgs stad, enligt egen uppgift, missat att debitera. Det är för sent att debitera den avgift som Göteborgs Stad tidigare missat att utdebitera. För det fall sådan avgift ingår i debiteringsbeslutet ska denna del, oavsett bedömningen i övrigt, strykas.

Eventuell planavgift ska beräknas med utgångspunkt i äldre taxa

För det fall Mark- och miljödomstolen skulle anse att Göteborgs Stad i och för sig har rätt att nu debitera ut planavgift, är Debiteringsbeslutet ändå felaktigt. Den aktuella detaljplanen antogs under 2002. Göteborgs Stad har emellertid hänvisat till Göteborgs Stads taxa för 2019, enligt vilken ett ärende ska debiteras enligt den taxa som gäller vid tidpunkten för beslut om bygglov. Göteborgs Stad saknar laglig grund att debitera planavgift enligt 2019 års taxa.

Bolaget känner till att Mark- och miljödomstolen i ett liknande ärende (se Mark- och miljödomstolens i Vänersborg dom den 27 juni 2014 i mål nr P 3495-13) bedömde att tidpunkten för beslut om bygglov skulle ligga till grund för vilken taxa som tillämpas. Avgörandet har emellertid mött skarp kritik i doktrinen. I kommentar till PBL framgår följande.

"Planavgift ska tas ut enligt taxa (se 12 kap. 10 § PBL) som gäller vid tidpunkten då åtgärden utförs (jfr även bl.a. självkostnads- och likställighetsprinciperna). Det är alltså nödvändigt att undersöka vilken taxa som gällde vid tidpunkten för respektive plans upprättande och därefter lägga den taxan till grund för avgiftsuttaget (se Lindberg i FT 2015 s. 138 ff.)."

Med hänvisning till likställighets- och självkostnadsprincipen måste gälla att planavgift ska tas ut enligt den taxa som gällde vid tidpunkten då detaljplanen antogs, det vill säga då Göteborgs Stad hade en kostnad för planarbetet.

Debitering enligt 2019 års taxa skulle strida mot likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen innebär att kommuner och landsting inte får särbehandla vissa kommunmedlemmar annat än om saklig grund föreligger. Att med avseende på planavgift tillämpa olika taxor beroende på när byggrätten tas i anspråk strider mot likställighetsprincipen. Detta eftersom olika kommunmedlemmar då skulle riskera att få erlägga olika avgifter för en kostnad som har grund i samma planarbete, d.v.s. olika nivå av avgift för samma prestation.

Debitering enligt 2019 års taxa skulle strida mot självkostnadsprincipen

Självkostnadsprincipen innebär att avgiften får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för den aktuella åtgärden. Det samlade avgiftsuttaget i en viss verksamhet får alltså inte ge vinst åt kommunen.

2019 års taxa är, liksom tidigare taxor, baserad på kostnadsläget vid tidpunkten för taxans antagande. Syftet med att tillämpa taxor som betalningsmodell är att dessa justeras efter hand som kostnadsläget förändras. Vanligen ökar kostnaderna varpå relevant taxa justeras uppåt och därmed påverkar de avgifter som får tas ut för att täcka självkostnaden. Det skulle strida mot självkostnadsprincipen att tillämpa en taxa som antogs nästan 20 år efter att kostnaden faktiskt uppstått för kommunen. Det bör vara taxan som gällde vid tidpunkten för respektive detaljplans upprättande som ska läggas till grund för uttagande av planavgift.

Vad gäller den invändning som framförs i Länsstyrelsens beslut med innebörden att tillämpning av tidigare taxa inte ger täckning för penningvärdeförsämring, kan bolaget medge att justering av äldre taxa genom indexuppräknning möjligen kan vara befogad. Det ska dock understrykas att penningvärdeförsämring endast utgör en del av förklaringen till varför taxan förändrats över tid. Det finns tvärtom många variabler som påverkar kostnadsläget från tid till annan och kan motivera att en taxa höjs (eller sänks). Exempelvis bör beaktas att detaljplaner i många kommuner, däribland Göteborgs Stad, gått från att vara helt eller övervägande skattefinansierade till att istället bli i princip helt avgiftsfinansierade vilket avspeglas bl.a. genom betydande taxehöjningar. Att tillämpa 2019 års taxa på en detaljplan från 2002 skulle därmed sannolikt medföra att detaljplanen till viss del dubbelfinansieras, både av skattebetalarna och sedan igen av den som bygger, vilket står i strid mot självkostnadsprincipen.

Debitering enligt den äldre taxan medger inte rätt till uttagande av planavgift vid ändring av byggnad

Den äldre taxan (som enligt sin egen lydelse gäller samtliga detaljplaner som handläggs enligt PBL87 (SFS 1987:10)) gör skillnad på planfaktor för detaljplan för nybyggnad (220), tillbyggnad (100) respektive ändring av anläggning (100). Då det inte är fråga om nybyggnad kan konstateras att planavgiften, om den alls kan tas ut, i vart fall blir väsentligt lägre om den beräknas enligt den äldre taxan.

Härtill är fråga om bygglov för ändrad användning. Enligt tillämplig äldre taxa är den planfaktor som förefaller bäst stämma överens med bygglov för ändrad användning den planfaktor som gäller vid "Ändring av anläggning" under vilket det särskilt förtydligas "Gäller inte byggnad". Det är därmed klarlagt att Göteborgs Stad enligt den äldre taxan, som med hänvisning till likställighets- och självkostnadsprincipen ska tillämpas, helt saknar rätt att debitera planavgift.

Byggnadsnämnden har anfört bl.a. följande.

Det huvudsakliga syftet med framtagandet av detaljplanen år 2002 var att förse befintliga byggnader med byggrätter som motsvarade deras faktiska användning. Den del av byggnaden som bygglovet omfattar försågs med användningsbestämmelserna JK – industri och kontor. I den detaljplan som tidigare gällde (stadsplan 2279,

från år 1938) angavs användningen till J1 – område som får användas till industriellt eller därmed jämförligt ändamål. Framtagandet av ny plan innebar alltså en ändrad och utökad byggrätt, då planen möjliggjorde en användning som inte tidigare varit planenlig. I samband med planarbetet tecknades det inte något planavtal.

Länsstyrelsen har i sitt väl underbyggda beslut redogjort för gällande regler och bedömt att planavgiften är korrekt beräknad. Byggnadsnämnden instämmer i denna bedömning och åberopar de grunder som länsstyrelsen redogjort för i sitt beslut.

Planavgift utgår enligt 12 kap. 9 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och den av Göteborgs Stads kommunfullmäktige beslutade taxan för byggnadsnämndens verksamhet. Genom delegation beslutas byggnadsnämndens planavgift av tjänsteman vid byggnadsnämndens förvaltning. Stadsbyggnadskontoret är byggnadsnämndens förvaltning.

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. Därutöver vilar bestämmelsen på den s.k. likställighetsprincipen som innebär att kommunen ska fördela avgifterna mellan berörda bygglovssökande efter objektiva grunder.

Byggnadsnämnden har haft kostnader för att upprätta detaljplanen och har därmed rätt att ta ut en planavgift i samband med att fastigheten har nytta av detaljplanen. Planavgift ska, om det inte är fråga om förskott reglerat genom planavtal, utgå enligt den taxa som gäller vid tiden då bygglov meddelas.

Nytta av detaljplanen

Syftet med ansökan om bygglov för ändrad användning var enligt bolaget att anpassa kontorslokaler till vårdverksamhet. I ansökningshandlingarna beskrivs att verksamhetens syfte är att utföra barnmedicinska och barnpsykiatriska bedömningar och behandlingar av kroniska sjukdomstillstånd. Lokalytan som ansökan av-

ser har sedan år 2000 bygglov för kontorsverksamhet. Nämnden har i ärendet bedömt att bygglov för väsentligen ändrat ändamål krävs, eftersom skillnaden mellan verksamheternas karaktär och förväntad omgivningspåverkan bedömts som stor. Lokalytan har tidigare använts för en kontorsverksamhet utan hög besöksstäthet. Det nya ändamålet innebär att lokalerna tas i anspråk för en ny verksamhet (vårdverksamhet med mottagning) som i högre grad än den tidigare riktar sig mot allmänheten. Ett ökat besökarantal medför en risk för en ökad omgivningspåverkan, bland annat avseende störning för intilliggande verksamheter och ökad trafik i området. Det medför också att förutsättningarna ändras, exempelvis avseende besöksentréns placering, behov av parkeringsplatser och varuhantering. Det råder ingen tvekan om att sökt åtgärd kräver bygglov, en uppfattning som också delades av bolaget då de sökte bygglov för ändrad användning.

Genom att möjliggöra fler användningssätt och att bygglov har beviljats för en annan användning så har fastigheten haft nytta av detaljplanen. Därmed ska bolaget betala planavgift enligt debiteringsbeslutet. I denna del hänvisar nämnden, liksom länsstyrelsen gjort i sitt beslut, till Didón m.fl., Plan- och bygglagen – En kommentar, 12:1-11 s. 29, där det framgår att kravet på nytta som regel är uppfyllt om bygglov lämnas och att det inte finns någon begränsning av avgiftsskyldigheten med hänsyn till eventuella tidigare byggnadsåtgärder. Av mejlväxling daterad 18 februari 2019, kl 15:00 från bolaget till handläggaren av bygglovet framgår vidare att bolaget är mån om att bygglovet med ändrad användning ska godkännas. Bolaget har således kunnat förutse att planavgift skulle tas ut enligt gällande taxa i samband med att bygglovet beviljades.

Inte felaktigt inkluderat planavgifter för andra bygglov

Bolaget hänvisar till att nämnden, utöver det som nu är aktuellt, beviljat två bygglov där frågan om planavgift varit aktuell på fastigheten sedan planen vann laga kraft 2002. I det ena, från år 2009, gällande ändring från garage till kontor inom en annan byggnad på fastigheten, togs en planavgift ut. I det andra, från år 2016, gällande ändring från garage och tvätthall till kontor och förråd, togs en planavgift felaktigt inte ut i samband med beslutet. Även bygglovet från år 2016 gällde

dock en annan byggnad på fastigheten än den som aktuellt bygglov avser.

Den planavgift som tagits ut i nu aktuellt bygglov avser endast den yta som bygglovet avser, 2077 m², vilket också är den yta som bolaget redovisat till byggnadsnämnden i mejl daterat den 21 februari 2019. Det är alltså inte fråga om någon debitering i efterhand av ännu ej uttagna planavgifter från tidigare bygglov. Att planavgift tidigare tagits ut i samband med bygglov för ändrad användning styrker också byggnadsnämndens rätt att även göra så i aktuellt bygglovsärende. Det aktuella ärendet skiljer sig inte åt från andra fall där planavgift har aktualiserats.

Taxa vid tidpunkt för beslut

Huvudregeln är att planavgift ska utgå enligt den taxa som gäller vid tiden då bygglov meddelas. Nämnden delar inte bolagets uppfattning om att Mark- och miljödomstolen i Vänersborgs avgörande i mål P 3495-13 från den 27 juni 2014 är ifrågasatt. Vidare framgår av nämndens taxa, gällande från och med 2019-01-01, att avgiftsbestämningen beräknas enligt huvudregeln, dvs. efter den taxa som gäller vid tidpunkten för beslutet eller, om särskilt beslut inte fattas i ärendet, då handläggningen som avgiften avser utförs (se bilaga 2, s 7-8). Avgiften får inte heller överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Det senare syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet och inte på kostnaderna för det enskilda fallet. Av prislistan, taxa för byggnadsnämndens verksamhet, gällande från och med 2019-01-01, framgår av tabell 13 att planavgiften för arean om 2 001 – 3 000 m² är 456 918 kr, vilket är den planavgift som byggnadsnämnden har rätt att ta ut för det aktuella bygglovet.

Avslutningsvis

Nämnden står fast vid sin bedömning att debiteringen av planavgiften var riktig. Bolaget har sökt och fått erforderligt bygglov till en kostnad enligt taxa. Det är uppenbart att fastigheten har haft nytta av detaljplanen och avgiftsbestämningen grundar sig på rätt taxa. Avgiften har inte heller inkluderat planavgift för tidigare utförda åtgärder. Överlagandet ska således avslås.

DOMSKÄL

Bolaget har sökt och erhållit bygglov för ianspråktagande av byggnad för ett väsentligen annat ändamål än tidigare, nämligen för byte av verksamhet från kontor till vårdverksamhet. Den yta som bygglovet avser uppgår till 2077 m².

Rätt att ta ut planavgift föreligger enligt 12 kap. 9 § plan- och bygglagen (2019:900; PBL) om en kommunal nämnd ger bygglov för bl.a. ändring av en byggnad samt den fastighet som bygglovet avser har nytta av den detaljplan som gäller för fastigheten. Planavgift kan tas ut även i de fall där bygglov söks för en åtgärd som i sig inte är bygglovspliktig. I förevarande fall är det dessutom inte fråga om en bygglovsbefriad åtgärd. Angiven bestämmelse överensstämmer i huvudsak med innehållet i 11 kap. 5 § 2 st i den äldre plan- och bygglagen (1987:10; ÄPBL).

Av förarbetena till ÄPBL (prop. 1985/86:1 s. 797) anges att kravet på nytta som regel torde vara uppfyllt om bygglov lämnas för ny-, om- eller tillbyggnad som medges i planen. Införandet av PBL har inte medfört någon ändring i detta avseende. Nyttan kan således som regel anses vara tillräckligt manifesterad genom själva den möjlighet att få utföra åtgärden som planen eller områdesbestämmelserna medger och som sedermera blir erkänd i och med ärendet om bygglov. Förhållandena här är sådana att bolaget måste anses ha nytta av planen.

Bolaget har i målet ifrågasatt om debiteringsbeslutet avser planavgift som kommunen tidigare missat att ta ut vid tidigare bygglovsärende. Genom vad kommunen anfört får anses klarlagt att så inte är fallet. Planavgiften avser istället de åtgärder som omfattas av aktuellt bygglov. Vidare gäller (se prop. 1985/86:1 s. 797) att det föreligger rätt att ta ut planavgift varje gång som bygglov beviljas för att uppföra nya byggnader eller andra anläggningar eller för att bygga till eller bygga om befintliga sådana.

Mark- och miljödomstolen finner mot angiven bakgrund att nämnden har haft rätt att ta ut en planavgift.

Vad gäller vilken taxa som är tillämplig är det – inte minst mot bakgrund av att bygglovsbeslutet utgör en förutsättning för planavgift – naturligt att använda den taxa som gäller vid bygglovets meddelande. Detta medför visserligen att den som söker och erhåller bygglov sedan en ny taxa antagits kommer att drabbas av en högre taxa än om ärendet avgjorts dessförinnan. En sådan konsekvens är dock ofrånkomlig och gäller för i princip alla typer av avgiftsbeslut. Vid angivna förhållanden och då det inte heller i övrigt förekommer något som talar häremot bör den taxa som gällde vid tidpunkten för bygglovets meddelande tillämpas.

En planavgift får enligt 12 kap. 10 § PBL inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser. Grunderna för hur avgifterna ska beräknas ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Att kostnaden inte får överstiga kommunens genomsnittliga kostnad innebär att planavgiften inte behöver spegla den verkliga kostnaden i det aktuella fallet utan snarare att den ska ge uttryck för vad en planavgift normalt uppgår till. Annat har inte framkommit än att den av kommunen fastställda taxan är förenlig med angiven bestämmelse och således förenlig med likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen.

Den av nämnden beslutade planavgiften följer den för ändamålet fastställda taxan. Skäl sätta ned avgiften förekommer inte.

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

Överklagande senast den 12 maj 2020.

Göran Stenman

Rolf Dalbert

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Göran Stenman, ordförande, och tekniska rådet Rolf Dalbert. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.



Hur man överklagar Mark- och miljööverdomstolens avgörande

Den som vill överklaga Mark- och miljööverdomstolens avgörande ska göra det genom att skriva till Högsta domstolen. Överklagandet ska dock skickas eller lämnas till Mark- och miljööverdomstolen.

Senaste tid för att överklaga

Överklagandet ska ha kommit in till Mark- och miljööverdomstolen senast den dag som anges i slutet av Mark- och miljööverdomstolens avgörande.

Beslut om häktning, restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken eller reseförbud får överklagas utan tidsbegränsning.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid, skickar Mark- och miljööverdomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Högsta domstolen.

Prövningstillstånd i Högsta domstolen

Det krävs prövningstillstånd för att Högsta domstolen ska pröva ett överklagande. Högsta domstolen får meddela prövningsstillstånd endast om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen eller om
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, så som att det finns grund för resning, att domvilla förekommit eller att målets utgång i Mark- och

miljööverdomstolen uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Överklagandets innehåll

Överklagandet ska innehålla uppgifter om

1. klagandens namn, adress och telefonnummer,
2. det avgörande som överklagas (domstolens namn och avdelning samt dag för avgörandet och målnummer),
3. den ändring i avgörandet som klaganden begär,
4. de skäl som klaganden vill ange för att avgörandet ska ändras,
5. de skäl som klaganden vill ange för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
6. de bevis som klaganden åberopar och vad som ska bevisas med varje bevis.

Förenklad delgivning

Om målet överklagas kan Högsta domstolen använda förenklad delgivning vid utskick av handlingar i målet, under förutsättning att mottagaren där eller i någon tidigare instans har fått information om sådan delgivning.

Mer information

För information om rättegången i Högsta domstolen, se www.hogstodomstolen.se