



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060304

DOM
2021-11-17
Stockholm

Mål nr
P 5630-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-04-23 i mål nr P 8908-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

Oiger Boglundsängen 1 AB, 559110-3162
c/o Brunswick Real Estate AB
Jakobsgatan 6
111 52 Stockholm

Ombud: H S och G L

Motpart

Byggnadsnämnden i Örebro kommun
Box 33400
701 35 Örebro

SAKEN

Planavgift avseende fastigheten XX i Örebro kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1737946

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

Oiger Boglundsängen 1 AB (Oiger) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva nämndens beslut att ta ut planavgift om 203 112 kr. I andra hand har Oiger yrkat att avgiften ska sättas ned till det belopp understigande 203 112 kr 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:

Oiger

Genom den planavgift som erlades när bygglov beviljades år 2013 på fastigheten, får nämnden antas ha täckt de programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövdes för att upprätta detaljplanen. 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 planavgifter 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

Det var ett annat bolag som erhöll bygglov år 2013 och då debiterades en planavgift om 531 300 kr. Nämnden överväger att ändra det debiteringsbeslutet genom återbetalning av planavgiften. Nämnden vill dock avvakta Mark- och miljööverdomstolens dom i det nu aktuella målet. Oiger 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). Självcostnadsprincipen 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 talar 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 om att ta ut planavgift följer 12 kap. 9 och 10 §§ PBL samt kommunala principer för uttagande av avgifter.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Inledning

Nämnden gav Oiger bygglov för nybyggnad och påförde bolaget en planavgift. Oiger 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 Oiger 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 bygglovets avser har nytta av planen, se 12 kap. 9 § PBL.

Nyttan 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 Oigers 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 självkostnads kalkyl 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 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.

Oiger 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 2169-20 och P 5496-20).

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
2020-04-23
meddelad i
Nacka

Mål nr P 8908-19

PARTER

Klagande

Oiger Boglundsängen 1 AB
c/o Brunswick Real Estate AB
Jakobsgatan 6
111 52 Stockholm

Ombud: H S

Motpart

Byggnadsnämnden i Örebro kommun
Box 33400
701 35 Örebro

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Örebro läns beslut den 28 november 2019 i ärende nr 403-7420-2019, se bilaga 1

SAKEN

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

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Örebro kommun (nämnden) beviljade den 21 oktober 2019 Oiger Boglundsängen 1 AB bygglov för nybyggnad av tre handelsbyggnader för restaurangverksamhet m.m. på fastigheten XX i Örebro kommun. I samband med beslutet fastställdes även en planavgift om 203 112 kr. Beslutet att ta ut planavgift överklagades av Oiger Boglundsängen 1 AB till Länsstyrelsen i Örebro län (länsstyrelsen) som i beslut den 28 november 2019 avslag överklagandet. Länsstyrelsens beslut har nu överklagats till mark- och miljö-domstolen.

YRKANDEN M.M.

Oiger Boglundsängen 1 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 (om någon) mellan (i) planavgift som tagits ut i ärende SHBG 2019-000790, och (ii) planavgift som har tagits ut i ärende SHBG 2012-001383, till den del planavgiften är hänförlig till XX, eller
- b) det högre belopp, dock underskridande 203 112 kr, som mark- och miljödomstolen finner skäligt.

Bolaget har till stöd för sin talan anfört väsentligen detsamma som hos länsstyrelsen och har därutöver gjort bl.a. följande tillägg och förtydliganden. Länsstyrelsen anger i sin motivering att kostnadsuttaget för en planavgift i anledning av upprättade eller ändring av en detaljplan ska grundas på självkostnadsprincipen. Avgiften får därmed inte tas ut med ett högre belopp än som svarar mot självkostnaden. Den avgift som erlades i enlighet med beslut D 2013-000409 torde utgöra ersättning för de kostnader som nämnden ådrog sig i samband med upprättandet av för den aktuella fastigheten gällande detaljplan. Därför ifrågasätts vilken ytterligare kostnad som

uppkommit och som nämnden, 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 den 21 mars 2018. 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 bygglovet. För det fall den avgift som erlades då inte fullt ut täckte den kostnad som byggnadsnämnden ådrog sig genom upprättande av detaljplan 1880-P783 ska den överklagade planavgiften åtminstone reduceras med motsvarande belopp. Under alla omständigheter får det, mot bakgrund av att planavgift redan erlagts, anses oskäligt att nämnden ska vara berättigad att ta ut en planavgift om 203 112 kr för ifrågavarande byggnation.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser, förarbeten och bestämmelser i gällande plantaxa för Örebro kommun framgår av länsstyrelsens beslut, utöver vad som anges nedan.

Byggnadsnämnden får enligt 12 kap. 9 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, 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. Planavgift får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för hur avgifterna beräknas ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige (se 12 kap. 10 § PBL).

Fastigheten XX i Örebro kommun omfattas av en detaljplan som vann laga kraft den 22 november 2012. I planen anges bl.a. att planavgift tas ut vid bygglov.

Det har inte framkommit annat än att nämnden har haft kostnader för att upprätta planen. Någon särskild reglering av nämndens rätt att påföra bygglovssökande planavgift har inte skett, vare sig i exploateringsavtal eller i själva detaljplanen och det är inte visat att bolaget på annat sätt svarat för kostnader för själva detaljplanen.

Mark- och miljödomstolen instämmer mot denna bakgrund i länsstyrelsens bedömning att nämnden har haft rätt att ta ut en planavgift. Det faktum att nämnden har tagit ut en avgift vid en tidigare bygglovsansökan på fastigheten medför ingen annan bedömning. Domstolen bedömer att det inte heller finns skäl att helt befria bolaget från planavgift eller skäl att jämka planavgiften. Bolaget har inte heller ifrågasatt att den debiterade planavgiften i och för sig är beräknad enligt gällande taxa och något skäl att ändra avgiftsbeloppet har inte framkommit. Överklagandet ska därför avslås.

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

Överklagande senast den 14 maj 2020.

Björn Räftegård

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Björn Räftegård, ordförande, och tekniska rådet Jonas T Sandelius. Föredragande har varit beredningsjuristen Caroline Johansson.