



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060207

DOM
2023-02-20
Stockholm

Mål nr
P 12337-21

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-09-29 i mål nr P 662-21, se bilaga A

PARTER

Klagande

Kungbäck Fastigheter AB, 556836-6321

Ombud: Advokatfirman Kjällgren

Motpart

Miljö- och byggnämnden i Strömstads kommun

SAKEN

Bygglovsavgift för bygglov på fastigheten XXX i Strömstads kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom bestämmer Mark- och miljööverdomstolen den bygglovsavgift som Kungbäck Fastigheter AB ska betala i Miljö- och byggnadsnämnden i Strömstads kommuns ärende dnr MBN-2020-465 till 200 000 kr.

Dok.Id 1898443

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

Kungbäck Fastigheter AB har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska sätta ned bygglovsavgiften till 200 000 kr eller det belopp som domstolen finner skäligt.

Nämnden har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

Parterna har i huvudsak anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Bygglovsavgiften avser bygglov för en turistanläggning bestående av 55 parhus om 68,5 m², 44 enkelhus om 35 m², en servicebyggnad om 110 m² och stödmurar om 312 m. Nämnden bestämde bygglovsavgiften till 997 498 kr.

Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för beslut om lov. En avgift får 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. (Se 12 kap. 8 och 10 §§ plan- och bygglagen, 2010:900.) Regleringen vilar på den kommunalrättsliga likställighetsprincipen och avses ge uttryck för självkostnadsprincipen (jfr 2 kap. 3 och 6 §§ kommunallagen, 2017:725).

En taxa kan konstrueras på olika sätt. I detta fall baseras de flesta av taxans olika avgifter på en framräknad handläggningskostnad per timme för verksamheten som har multiplicerats med en genomsnittlig tidsåtgång för den typ av ärende som åtgärden avser. Avgifterna motsvarar alltså den genomsnittliga kostnaden för ett ärende av visst slag. För vissa ärendetyper tillämpas i stället timdebitering. Om det finns särskilda skäl, som motiverar en höjning eller sänkning av avgiften, får nämnden besluta om det i det enskilda fallet. Om en åtgärd inte kan hänföras till en särskild ärendetyp i taxan kan nämnden besluta om skälig avgift grundad på tidsersättning.

Avseende parhusen tillämpade nämnden taxepunkten för ”nybyggnad av komplementbyggnad som överstiger 50 m² (med tekniskt samråd)”. För enkelhusen tillämpade nämnden taxepunkten för ”nybyggnad av komplementbyggnad på högst 50 m² (med tekniskt samråd)”. Dessa taxepunkter tillämpades tillsammans med en bestämmelse som medgav att avgiften per styck för nybyggnad av fler likartade en- eller tvåbostadshus utöver det första, i en och samma ansökan (gruppbebyggelse) bestämdes till 55 procent av den fulla avgiften. Nämnden beslutade alltså om avgift motsvarande en komplementbyggnad överstigande 50 m² och 55 procent av den avgiften för 54 byggnader samt en komplementbyggnad på högst 50 m² och 55 procent av den avgiften för 43 byggnader. Därtill beslutade nämnden om en avgift för servicehuset genom att tillämpa taxepunkten för ”nybyggnad 101–1 000 m² med tekniskt samråd”. I beslutet uppgav nämnden att den inte tog ut avgift för det tekniska samrådet för servicehuset.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att par- och enkelhusen inte kan anses vara komplementbyggnader. Nyss redovisade taxepunkter är således inte direkt tillämpliga. Det saknas även möjlighet att tillämpa bestämmelsen om nedsättning av avgift för gruppbebyggelse när det rör komplementbyggnader. Dessa förhållanden var kända för nämnden som i beslutet angav att ovan nämnda taxepunkter är närmast jämförbara med aktuell bebyggelse. Till Mark- och miljööverdomstolen har nämnden förtydligat att taxeposterna för komplementbyggnader används som utgångspunkt eftersom byggnadernas storlek och utformning mer liknade komplementbyggnader än fritidshus.

Aktuell bebyggelse är genom dess funktion och det stora antalet liknande byggnader av sådan karaktär att ingen särskild taxepunkt är lämplig att tillämpa. Om par- och enkelhusen hade bedömts som ”nybyggnader av ett fritidshus med högst två bostäder på högst 250 m²” hade bygglovsavgiften blivit markant högre. Bolaget har argumenterat för att anläggningen ska ses som en helhet och att taxepunkten för ”nybyggnad större än 5 001 m²” därför ska tillämpas. Även en sådan tolkning skulle strida mot ordalydelsen eftersom den taxepunkten avser *en* ny byggnad och inte flera (jfr 1 kap. 4 § plan- och bygglagen). Med hänsyn till dessa omständigheter finns det skäl att bestämma avgiften efter den faktiskt nedlagda tiden i ärendet.

Nämnden har inte kunnat uppge hur mycket tid som nedlagts i ärendet. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att bygglovsavgiften skäligen ska bestämmas till 200 000 kr, vilket motsvarar en arbetstid om cirka 175 timmar.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs, Mikael Hagelroth, Lars Olsson och tf. hovrättsassessorn Simon Nesterud, referent.

Föredragande har varit David Sandberg.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2021-09-29
meddelad i
Vänersborg

Mål nr P 662-21

PARTER

Klagande

Kungbäck Fastigheter AB,
556836-6321

Ombud: Advokatfirman Kjällgren

Motpart

Miljö- och byggnämnden i Strömstads kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 21 januari 2021 i ärende
403-22246-2020, se bilaga 1

SAKEN

Bygglovsavgift för ansökan om bygglov på fastigheten XXX i
Strömstads kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Miljö- och byggnämnden i Strömstads kommun (nämnden) beslutade den 23 april 2020 att på ansökan av Kungbäck Fastigheter AB (Kungbäck) bevilja bygglov för nybyggnad av 154 fritidsstugor (55 parhus och 44 enkelhus), en servicebyggnad och stödmurar inom fastigheten XXX i Strömstads kommun. Nämnden beslutade samtidigt att ta ut en bygglovsavgift om 997 498 kr.

Nämndens beslutet att ta ut bygglovsavgift överklagades av Kungbäck till Länsstyrelsen i Västra Götalands län som avslog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Kungbäck har yrkat att mark- och miljödomstolen ska sätta ned bygglovsavgiften till 200 000 kr eller det belopp som domstolen finner skäligt.

Till stöd för överklagandet har Kungbäck huvudsakligen anfört följande. Kungbäcks ansökan om bygglov gäller en turistanläggning (stugor och servicebyggnad etc.) med tydliga begränsningarna i organisering. Anläggningen är närmast att lika vid ett hotell. Fastigheten kan inte delas och enligt detaljplanen är det inte möjligt att bygga 154 enskilda stugor. Det rör sig således inte om 154 bygglov för enskilda stugor, utan ett bygglov för en större anläggning där 154 stugor ingår. Innan Kungbäck lämnade in en fullständig ansökan om bygglov var företaget i kontakt med kommunens plan- och byggchef, som uppgav att avgiften skulle bli runt 200 000 kr.

Självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § kommunallagen innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Samma princip framgår även av 12 kap. 10 § plan- och bygglagen som stadgar att en bygglovsavgift inte får tas ut med ett högre belopp än som svarar mot självkostnaden.

Likställighetsprincipen som återfinns i 2 kap. 2 § kommunallagen gäller även vid tillämpning av plan- och bygglagen (se t.ex. RÅ 1990 ref. 109, RÅ 1997 ref. 66 och

RÅ 1998 ref. 35). Kommunernas bygglovstaxa får således inte utformas eller användas så att differentieringen och schabloniseringen innebär att avgiftsuttaget för vissa åtgärder vida överstiger kostnaderna, då detta innebär ett gynnande av vissa betalningsskyldiga på bekostnad av andra.

Av ovanstående framkommer att varje kommun är skyldig att utforma och tillämpa sin bygglovstaxa på ett sätt som innebär att självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen inte åsidosätts. Kommunernas möjlighet att differentiera sina taxor begränsas därmed av att skillnaderna i avgifter endast får bero på faktiska kostnadsskillnader mellan olika prestationer.

Nämnden har inte redovisat hur beräkningen av bygglovsavgiften har gjorts. Visserligen har nämnden hänvisat till fyra taxepunkter, men av beslutet går inte att utläsa hur taxepunkterna använts. Det framstår som anmärkningsvärt då avgiften är runt fem gånger högre jämfört med vad kommunens plan- och byggher uppgav att den skulle bli. Det enda som framgår av beslutet och taxan är att taxepunkterna avser nybyggnad av komplementbyggnad på högst 50 kvm med tekniskt samråd, nybyggnad av komplementbyggnad som överstiger 50 kvm med tekniskt samråd, nybyggnad 101-1000 kvm (BTA+OPA), exklusive tekniskt samråd, samt en taxepunkt som reglerar gruppbebyggelse.

Kommunen har uppgivit att arbetet från ansökan till beslut om bygglov tog cirka sju veckor, vilket är ungefär 142 000 kr per vecka. Om kommunen arbetade med bygglovsansökan varje arbetsdag i 8 timmar under dessa sju veckor (280 timmar totalt) skulle handläggningskostnaden per timme för bygglovsansökan bli runt 3 500 kr. Kommunen har inte lagt ned så många timmar på ansökan och/eller att självkostnaden per timme för kommunen i genomsnitt är 3 500 kr eller högre. Kommunens beräkningar förefaller vara orimliga både i förhållande till tidsåtgång och handläggningskostnad per timme. Bygglovsavgiften överstiger med råge de kostnader som kommunen faktiskt haft och är därmed lagstridig.

Anläggningens storlek är närmare 5 500 kvm. Av taxepunkt A 2.29 i Strömstads kommuns Arvode- och taxebilaga för 2020 är avgiften för en nybyggnad större än 5001 kvm med tekniskt samråd 174 245 kr, vilket stämmer väl överens med den avgift som kommunens plan- och byggchef uppgav för Kungbäck. Taxepunkten avser sporthallar, handel, kontor, skola, vård och flerbostadshus med mera. Den turistanläggning som Kungbäck sökt bygglov för är snarare att jämföra med större hotell och taxepunkt A 2.29 bör därför användas för Kungbäcks bygglovsansökan.

Nämnden har yttrat sig och anfört att taxan innehåller alla kostnader för bygglovshanteringen, tekniskt samråd, arbetsplatsbesök, slutbesked och administration. Den enda kostnaden som enligt nämnden kan tillkomma är om Kungbäck begär interimistiskt slutbesked.

DOMSKÄL

Den rättsliga regleringen för nämndens avgiftsuttag

Av 12 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900) 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 och 6 §§ kommunallagen (2017:725). 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 således samma avgift betalas (jfr prop. 1985/86:1 s. 797).

Fördelning av bygglovsavgiften

Av handlingarna framgår att uttaget av bygglovsavgift utgår från Strömstads kommuns taxa 2020. Avgiften är beräknad enligt följande.

Av bygglovsavgiften avser 593 400 kr de 55 parhusen. För det första parhuset har full bygglovsavgift tagits ut uppgående till 19 329 kr enligt taxepost A 1.16 som avser nybyggnad av komplementbyggnad som överstiger 50 kvm (med tekniskt

samråd). För övriga 54 parhus har nämnden tillämpat taxepost A 1.16 i förening med A 1.64. Enligt den senare taxeposten ska 55 procent av bygglovsavgiften uttas per styck för nybyggnad av fler likartade en- eller tvåbostadshus utöver det första, om byggnaderna upptas i en och samma ansökan (gruppbebyggelse). Sammantaget har nämnden tagit ut en bygglovsavgift med 19 329 kr för det första parhuset och 10 630,95 kr per styck för övriga 54 parhus.

Av bygglovsavgiften avser 378 378 kr de 44 enkelhusen. För det första enkelhuset har nämnden tagit ut full bygglovsavgift uppgående till 15 350 kr i enlighet med taxepost A 1.13. Den taxeposten avser nybyggnad av komplementbyggnad på högst 50 kvm (med tekniskt samråd). Beträffande resterande 43 enkelhus har nämnden tagit ut en avgift uppgående till 55 procent av 15 350 kr i enlighet med taxepost A 1.64. Sammantaget har nämnden tagit ut en bygglovsavgift med 15 350 kr för det första parhuset och 8 442,50 kr per styck för övriga 43 parhus.

Nämnden har vidare tagit ut en avgift på 25 720 kr för servicehuset. Avgiften baseras på taxepost A 2.7. Enligt denna taxepost skulle den totala avgiften för servicehuset uppgå till 66 515 kr. Nämnden har dock avräknat 39 795 kr från detta belopp motsvarande avgiften för tekniskt samråd m.m. Vid avräkningen har 1 000 kr för mycket dragits av på grund av en felräkning.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Kungbäck har huvudsakligen anfört att nämnden har tillämpat fel taxeposter och att bygglovsavgiften står i strid med självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen.

Mark- och miljödomstolen bedömer i likhet med länsstyrelsen att nämnden tillämpat taxan korrekt och att tillämpade taxepunkter bäst överensstämmer med den bebyggelse som bygglovet avser. Mark- och miljödomstolen bortser därvid från den mindre felräkning som varit till Kungbäcks fördel. Taxepunkt A 2.29, som avser nybyggnad av sporthallar, handel, kontor, skola, vård och flerbostadshus som är större än 5001 kvm är således inte tillämplig för aktuell bebyggelse.

När det gäller storleken på avgiften och om uttaget av den kan anses utgöra en överdebitering i strid med kommunalrättsliga principer gör mark- och miljödomstolen följande bedömning.

Av taxan framgår att avgifterna är avsedda att täcka nämndens kostnader för den myndighetsutövning och de tjänster som regleras i plan- och bygglagen. Taxan bygger på schabloniserade avgifter. Avgifterna ska således täcka de sammanlagda kostnaderna för hela den avgiftsbelagda verksamheten, inte kostnaderna i det enskilda fallet. Det är därmed inte den faktiskt nedlagda handläggningstiden i varje enskilt fall som ligger till grund för avgiftsuttaget. I rättspraxis har ett överuttag av avgifter godtagits så länge avgifterna inte kan sägas till väsentlig del överstiga en för verksamheten beräknad självkostnad (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 25 januari 2019 i mål P 1592-18).

Den uttagna bygglovsavgiften avser 55 parhus, 54 enkelhus, en servicebyggnad och stödmurar. Avgiften avser samtliga moment i den ordinarie bygglovsprocessen. Enligt mark- och miljödomstolen kan avgiften inte anses till väsentlig del överstiga en för verksamheten beräknad självkostnad. Avgiften bedöms inte heller i övrigt som oproportionerligt stor. Bygglovsavgiften får därmed anses förenlig med principerna för uttag av kommunala avgifter. Vid bedömningen har mark- och miljödomstolen särskilt beaktat att nämnden med stöd av taxepunkt A 1.64 tagit hänsyn till att det varit fråga om gruppbebyggelse och därvid endast tagit ut full avgift för ett parhus och ett enkelhus. Vad Kungbäck har anfört om organiseringen av stuguthyrningen samt att kommunens plan- och byggchef uppgett att avgiften skulle uppgå till ca 200 000 kr föranleder ingen annan bedömning.

Sammanfattningsvis bedömer mark- och miljödomstolen att det inte finns skäl att sätta ned avgiften. Överklagandet ska således avslås.

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

Överklagande senast den 20 oktober 2021.

Rickard Forsgren

Helena Carling

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Rickard Forsgren, ordförande, och tekniska rådet Helena Carling. Föredragande har varit beredningsjuristen Leon Wadman.