

**Delphi**

# Högsta domstolens nya avgörande ”*Planavgiftstaxan*”

**Elisabeth Werner** / Partner / Advokat, **Jesper Blomberg** / Specialist Counsel



## Högsta domstolens nya avgörande ”Planavgiftstaxan”

**Elisabeth Werner** / Partner / Advokat, **Jesper Blomberg** / Specialist Counsel

### Bakgrund

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun beviljade ett bolag bygglov för ändrad användning av en byggnad, från kontor till vårdcentral. Med anledning av bygglovsbeslutet debiterade kommunen bolaget en planavgift om cirka 450 000 kr.

Bolaget överklagade planavgiften till både länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen (MÖD), men samtliga instanser avslog överklagandet.

Bolaget överklagade även till Högsta domstolen, som meddelade prövningstillstånd. Bolaget gjorde bl.a. gällande att det inte är förenligt med självkostnadsprincipen att tillämpa en annan taxa än den som gällde vid antagandet av den i bygglovsärendet aktuella detaljplanen (enligt den taxa som då gällde utgick inte planavgift vid ändrad användning av byggnad).

### Tillämplig reglering

Enligt 12 kap. 9 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900), PBL, får byggnadsnämnden när den beviljar bygglov ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner. Detta förutsätter dels att nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, dels att den fastighet som bygglovets avser har nytta av den i bygglovsärendet aktuella detaljplanen.

Grunderna för hur en planavgift beräknas ska enligt 12 kap. 10 § PBL anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. En avgift får inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser.

Detta är ett uttryck för den självkostnads-princip som gäller generellt för avgiftsfinansierad kommunal verksamhet, jfr 2 kap. 6 § kommunallagen (2017:725), KL.

### Högsta domstolens bedömning

Frågan i målet var – såvitt nu är av intresse – om det är förenligt med regleringen i PBL samt självkostnadsprincipen att i samband med ett beslut om bygglov ta ut planavgift enligt den taxa som gällde vid bygglovsbeslutet.

Högsta domstolen inledde med att när det gäller planavgifter, finns det olika tänkbara sätt att se på tillämpningen av självkostnadsprincipen. Ett synsätt är att det över tid ska råda balans mellan avgiftsuttaget och kommunens kostnader för sin planverksamhet. Ett annat synsätt är att avgiften ska relateras till kostnaderna för den plan som är aktuell i det bygglovsärende där avgiften tas ut eller till kostnadsläget vid den tid då den planen antogs.

Utifrån hur självkostnadsprincipen i allmänhet tillämpas ligger det första synsättet enligt Högsta domstolen närmast till hands. Vid tillämpning av principen är det i regel det totala avgiftsuttaget för en viss verksamhet och de totala kostnaderna för denna verksamhet som är relevanta, medan kostnaderna i det enskilda fallet för en viss prestation inte har någon omedelbar betydelse.<sup>1</sup> En sådan tillämpning av 12 kap. 10 § första stycket PBL stämmer också enligt Högsta domstolen väl överens med bestämmelsens ordalydelse, där avgiften ställs i relation till kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser och inte till någon viss specifik kostnad.

1. Se bl.a. prop. 2016/17:171 s. 302.

Högsta domstolen menade vidare att det inte heller i övrigt finns något stöd i lagtexten eller förarbetena för att planavgiften måste bestämmas med hänsyn till de konkreta kostnaderna för den detaljplan som är aktuell i det enskilda bygglovsärendet eller till kostnadsläget vid tiden då den planen antogs. Högsta domstolen noterade särskilt att det i 12 kap. 9 § PBL anges att planavgiften ska täcka kostnader som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner. Avgiften relateras där alltså till kommunens detaljplaner i allmänhet och inte till just den detaljplan som är tillämplig i det bygglovsärende där avgiften tas ut.

Högsta domstolen framhöll också att avgiftssystemet skulle bli mycket komplicerat, om det krävdes att planavgiften skulle bestämmas utifrån kostnaderna för en viss detaljplan eller för planverksamheten vid en viss given tidpunkt. Om lagstiftarens avsikt hade varit att avgifterna måste bestämmas på det sättet, får det förutsättas att det skulle ha tydliggjorts i lagen eller förarbetena.

Mot denna bakgrund talade enligt Högsta domstolen övervägande skäl för att 12 kap. 10 § första stycket PBL, i förhållande till planavgifter, bör tolkas på så sätt att paragrafen inte kräver annat än att det över tid ska råda balans mellan avgiftsuttaget och kommunens kostnader för sin planverksamhet. Kommunen behöver alltså inte relatera avgiften för ett visst bygglov till kostnaderna för en enskild plan eller till kostnaderna för planverksamheten vid en viss särskild tidpunkt.

Högsta domstolen avslutade med att konstatera att byggnadsnämnden i det aktuella fallet hade tillämpat den taxa som gällde när bygglovet beviljades och att detta låg väl i linje med den allmänna förvaltningsrättsliga grundsatsen att en förvaltningsmyndighet vid prövningen av ett ärende normalt ska tillämpa de förvaltningsrättsliga föreskrifter som gäller när prövningen sker. Högsta domstolen menade också att det med utgångspunkt i PBL:s bestämmelser om planavgift inte finns något att invända mot en sådan tillämpning.

### Några reflektioner

Högsta domstolens avgörande är ett mycket viktigt bidrag till den plan- och byggrättsliga praxisen kring planavgifter

– och även till praxis kring den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen. Avgörandet väcker dock ett antal frågor.

För det första verkar Högsta domstolen inte ha fäst någon vikt vid Lagrådets synpunkter vad gäller pluralformen i 12 kap. 9 § PBL ("detaljplaner och områdesbestämmelser") och att denna enligt Lagrådet gav intrycket att planavgiften ska bestämmas på basis av byggnadsnämndens kostnader för allt sitt planarbete i kommunen, samtidigt som bestämmelsen i övrigt måste betyda att fastighetsägaren bara ska betala för kostnader som hänför sig till den plan som gäller för hans fastighet. För att undanröja denna oklarhet föreslog Lagrådet att singularform skulle användas i nu aktuellt hänseende ("*en* detaljplan eller områdesbestämmelser"; vår kursivering).<sup>2</sup>

Med beaktande av att regeringen härefter anförde att paragrafen utformats i enlighet med Lagrådets förslag<sup>3</sup>, kan det enligt vår mening – trots att bestämmelsen faktiskt kom att få pluralform i denna del – ifrågasättas om lagstiftarens avsikt verkligen varit att planavgiften ska relateras till kommunens detaljplaner i allmänhet och inte till just den detaljplan som är tillämplig i det bygglovsärende där avgiften tas ut, jfr Högsta domstolens avgörande p. 12.

För det andra framhåller Högsta domstolen att vid tillämpning av självkostnadsprincipen är det i regel det totala avgiftsuttaget för en viss verksamhet och de totala kostnaderna för denna verksamhet som är relevanta, medan kostnaderna i det enskilda fallet för en viss prestation inte har någon omedelbar betydelse, något som också stämmer väl överens med ordalydelsen i 12 kap. 10 § första stycket PBL, jfr Högsta domstolens avgörande p. 11. Men precis som framgår av det förarbetsuttalande som Högsta domstolen hänvisar till<sup>4</sup>, måste det alltid ske en avgränsning av vad som i självkostnadshänseende är en verksamhet i lagens mening, jfr även 2 kap. 6 § KL. Omständigheter som enligt förarbetena kan vara av betydelse är t.ex. om verksamheten omfattas av särskild lagstiftning och vilket organisatoriskt och driftsmässigt samband som råder

2. Se prop. 2009/10:170, Del 2, s. 475.

3. Se prop. 2009/10:170, Del 1, s. 501.

4. Se prop. 2016/17:171 s. 302.

mellan olika uppgifter.

Enligt vår mening finns det ett antal omständigheter som talar för att kommunalt planarbete i självkostnadshänseende måste avgränsas både mer precist och snävt än vad Högsta domstolen gör. Framför allt handlar det om att det i PBL inte finns något hinder mot att kommunerna uppdrar åt enskilda subjekt, t.ex. konsulter och andra uppdragstagare – även planintressenten själv – att upprätta både själva planförslaget men också underlag till det. Det är heller inte ovanligt att olika former av genomförandeavtal som t.ex. exploateringsavtal upprättas, vari regleras planläggnings- och utredningskostnader. I dessa sammanhang är det dock viktigt att eventuell taxebaserad planavgift helt eller delvis reduceras, för att undvika s.k. ”dubbelräkning”.<sup>5</sup> Det är således normalt sett ofrånkomligt att byggnadsnämnden undersöker vilka förutsättningar som gällde vid tidpunkten för respektive plans tillkomst, eftersom ett villkor för att kommunen över huvud taget ska få ta ut avgift ju är att kommunen haft kostnader för planens upprättande.<sup>6</sup>

För det tredje framhåller Högsta domstolen att byggnadsnämndens tillämpning av den taxa som gällde när bygglovet beviljades (och inte när planen upprättades) ligger väl i linje med den allmänna förvaltningsrättsliga grundsatsen att en förvaltningsmyndighet vid prövningen av ett ärende normalt ska tillämpa de förvaltningsrättsliga föreskrifter som gäller när prövningen sker, jfr Högsta domstolens avgörande p. 19. Den princip Högsta domstolen hänvisar till<sup>7</sup> har dock i senare praxis preciserats och även modifierats med hänvisning till att syftet med en lagändring ska kunna få genomslag och att effekterna av en tillämpning ska uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet och rättvisa respektive att valet av tillämpliga regler inte ska vara beroende av tillfälligheter.<sup>8</sup> Ett rimligt krav i rättssäkerhetsperspektiv för den betalningsskyldige är enligt vår mening att avgiftsuttag sker enligt en taxa som är baserad på kostnadsläget då kommunens kostnad faktiskt uppkom.

5. Se t.ex. RÅ 1997 ref. 66 samt prop. 1985/86:1 s. 795 ff., SOU 2012:91 s. 203 och SOU 2019:9 s. 115.

6. Jfr även Lindberg, Plan- och byggfrågor i mark- och miljödomstol – hur har det gått?, FT 2015 s. 131 ff., särskilt s. 140 f.

7. Jfr RÅ 1988 ref. 132.

8. Se t.ex. HFD 2021 ref. 12, även NJA 2020 s. 285.

För det fjärde anger Högsta domstolen att avgiftssystemet skulle bli mycket komplicerat, om det krävdes att planavgiften skulle bestämmas utifrån kostnaderna för en viss detaljplan eller för planverksamheten vid en viss given tidpunkt, jfr Högsta domstolens avgörande p. 13. Motiveringen i denna del är enligt vår mening svårbegriplig. Det är inte särskilt komplicerat att i den kommunala redovisningen hålla isär kostnader för en viss detaljplan, t.ex. genom redovisning av projektkostnad eller motsvarande.

Avslutningsvis, Högsta domstolens avgörande är som vi angett ovan ett mycket viktigt bidrag till praxis. I några viktiga delar saknas dock enligt vår mening en övertygande argumentation för utgången i avgörandet. Det är olyckligt då regleringen av kommunernas möjlighet att ta ut planavgift i många avseenden är bristfällig och oklar och då planavgifterna ofta uppgår till mycket betydande belopp. Avgörandet signalerar också – även om Högsta domstolen anger att det enbart tar sikte på planavgifter, jfr Högsta domstolens avgörande p. 14 – i viss utsträckning att otillräckliga avgränsningar av vad som i självkostnadshänseende är en verksamhet kan accepteras kommunalrättsligt. Förhoppningsvis kommer framöver ytterligare avgöranden på området som klargör både bestämmelserna om planavgift och om den kommunala självkostnadsprincipen.

#### **Kontakt:**

Elisabeth Werner / Partner / Advokat  
+46 (0) 767 72 00 96  
elisabeth.werner@delphi.se

Jesper Blomberg / Specialist Counsel  
+46 (0) 709 25 26 11  
jesper.blomberg@delphi.se