



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060304

DOM
2018-03-22
Stockholm

Mål nr
P 5991-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-06-15 i mål nr P 1623-17, P 1624-17, P 1625-17 och P 1626-17, se bilaga A

PARTER

Klagande

Miljö- och bygglovsnämnden i Härryda kommun

Motpart

JJ

SAKEN

Avgift för beslut om avvisning av ansökan om bygglov på fastigheten XX i Härryda kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Miljö- och bygglovsnämndens i Härryda kommun beslut enligt fyra fakturor den 27 juni 2016 (nr 40005028, 40005029, 40005030 och 40005031) i de delar som avser debiterade avgifter för avvisning av fyra bygglovsansökaningar, utom såvitt avser påminnelseavgifter. JJ förpliktas därför att till Härryda kommun betala sammanlagt 8 860 kronor enligt nämnda fakturor. _____

Dok.Id 1384246

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00–15:00
		E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och bygglovsnämnden i Härryda kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa dess beslut om debiterade avgifter enligt fyra fakturor med nr 40005028, 40005029, 40005030 och 40005031. Nämnden har inte motsatt sig att en påminnelseavgift om 60 kr räknas av från var och en av fakturorna.

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

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har anfört i huvudsak följande:

JJ lämnade i augusti 2015 in sammanlagt fyra ansökningar om bygglov till nämnden. Ansökningarna avsåg dels uppförande av ett flerbostadshus, dels uppställning av tre arbetsbodan. Nämnden förelade JJ att komplettera handlingarna i samtliga fyra ärenden. I föreläggandena upplystes JJ om att ärendena kunde komma att avvisas om de begärda handlingarna inte lämnades in. Han upplystes också om att ett återkallande eller ett avvisande skulle komma att debiteras enligt en fastställd plan- och bygglovtaxa. Nämnden påminde dessutom JJ om de begärda handlingarna. Eftersom några kompletteringar inte kom in inom den bestämda tiden beslutade nämnden att avvisa JJ's fyra ansökningar enligt 9 kap. 22 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. I enlighet med en av kommunfullmäktige antagen taxa debiterades JJ vidare en avgift för kostnader i vart och ett av de fyra bygglovsärendena.

Beslut om avvisning är en sådan åtgärd i ett ärende om lov som kommunen har rätt att ta ut en avgift för enligt 12 kap. 8 § 2 PBL. JJ ska därför betala de av nämnden debiterade avgifterna. Frågan om nämndens åtgärder i de fyra målen har varit tids- eller kostnadskrävande på det sätt som anges i 12 kap. 8 § 8 PBL saknar däremot betydelse, eftersom nämnden inte har grundat besluten på den bestämmelsen.

Nämnden har i likhet med ett flertal andra kommuner upprättat sin plan- och bygglovstaxa efter förslag från Sveriges Kommuner och Landsting. Nämnden delar inte mark- och miljödomstolens uppfattning att tabell 21 i taxan brister i tydlighet och precision. I tabellen regleras specifikt och tillfredsställande tydligt hur avgiften för just avvisningsbeslut ska beräknas.

Nämnden motsätter sig inte att påminnelseavgiften om 60 kr räknas av från det debiterade beloppet för varje faktura.

JJ har i yttrande anfört i huvudsak följande:

Nämndens beslut att ta ut avgifter för att ha avvisat hans fyra ansökningar om bygglov saknar stöd i lag. Att avvisa en bygglovsansökan är inte en sådan åtgärd som omfattas av 12 kap. 8 § 2 PBL. De åtgärder som nämnden vidtog före det att avvisningsbesluten fattades kan inte heller anses vara sådana tids- eller kostnadskrävande åtgärder som avses i 12 kap. 8 § 8 PBL. Det har i stället varit fråga om enkla administrativa göromål, t.ex. att granska om ansökningarna har varit kompletta och att begära in ytterligare handlingar. Dessa åtgärder kan omöjligt ge nämnden rätt att ta ut avgifter om sammanlagt nästan 9 000 kr.

Den juridiska innebörden av att avvisa en ansökan är att ärendet aldrig blir föremål för prövning i sak. Det kan då ifrågasättas om de administrativa åtgärder som vidtagits i hans ärenden överhuvudtaget är sådana att de omfattas av bestämmelserna i 12 kap. PBL. De bör i stället anses vara sådana åtgärder som faller in under nämndens generella avgiftsbefriade serviceskyldighet.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om nämnden har haft rätt att ta ut avgifter för sin hantering av JJ's fyra bygglovsansökningar.

Enligt 12 kap. 8 § 2 PBL får byggnadsnämnden ta ut avgifter för beslut om lov. På motsvarande sätt fanns tidigare en bestämmelse i 11 kap. 5 § i den äldre plan- och

bygglagen (1987:10), ÄPBL, där det angavs bl.a. att byggnadsnämnden fick ta ut avgift i ärenden angående lov. I förarbetena till den äldre bestämmelsen uttalades att nämnden kan ta ut avgift när lov vägras och även för andra åtgärder (prop. 1985/86:1 s. 795). Någon ändring i sak när det gäller rätten att ta ut avgifter har inte varit avsedd när den nuvarande plan- och bygglagen infördes. I förarbetena till PBL anges att bestämmelserna i ÄPBL gav kommunerna stöd för att skaffa sig kostnadstäckning för alla åtgärder som normalt ingår i ärenden om lov (prop. 2009/10:170, s. 351). Vidare anges att avgift enligt bestämmelsen i den nya plan- och bygglagen, precis som enligt bestämmelsen i 11 kap. 5 § ÄPBL, ska avse kommunens kostnad för ärendet om lov (a. prop. s. 501).

I detta fall har JJ lämnat in fyra ansökningar om bygglov avseende fyra olika åtgärder till nämnden. Efter kompletteringsförelägganden och påminnelser har nämnden avvisat ansökningarna, eftersom JJ inte gett in begärda handlingar. Bestämmelsen i 12 kap. 8 § 2 PBL är till sin ordalydelse inte begränsad till att enbart omfatta åtgärder som vidtas i ärenden som utmynnar i positiva beslut om lov. Tvärtom anger lagtexten att avgifter får tas ut för beslut om lov. Ett avvisnings- beslut i ett lovärende är också beslut om lov och omfattas därmed av bestämmelsen. Att bestämmelsen ska tolkas på det sättet och alltså är avsedd att omfatta alla åtgärder som normalt ingår i ärenden om lov framgår också av ovan nämnda förarbets-uttalanden. Mark- och miljööverdomstolen finner därför att nämnden inte har varit förhindrad att ta ut avgifter för sina kostnader för handläggningen av ärendena på det sätt som skett. Taxans bestämmelser om hur avgiften ska beräknas är tillräckligt tydliga för att kunna läggas till grund för beslut om avgift.

Den påminnelseavgift om 60 kr som nämnden debiterat JJ i vart och ett av de fyra ärendena saknar däremot stöd i lag. Nämnden har alltså inte haft rätt att, utöver kostnaderna för handläggningen av ärendena, ta ut även en sådan avgift.

Påminnelseavgiften om 60 kr ska därför räknas av från de debiterade kostnaderna i vart och ett av ärendena.

Mark- och miljööverdomstolen finner sammanfattningsvis att nämnden har haft rätt att debitera JJ för sina kostnader för handläggningen av de fyra bygglovs-

ärendena men däremot inte för påminnelseavgifter. Mark- och miljödomstolens dom ska ändras i enlighet med detta.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg, Anna Tiberg och Ingrid Åhman, referent, samt tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander.

Föredragande har varit Vilma Herlin.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-06-15
meddelad i
Vänernsbor

Mål nr P 1623-17,
P 1624-17, P 1625-17 och
P 1626-17

KLAGANDE

JJ

MOTPART

Miljö- och bygglovsnämnden i Härryda kommun

ÖVERKLAGADE BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut 2017-03-14 i ärende nr 403-36320-2016, 403-36349-2016, 403-36353-2016 och 403-36343-2016; se bilaga 1 – 4.

SAKEN

Överklagande av Länsstyrelsens i Västra Götalands län, nedan Länsstyrelsen, ovannämnda fyra beslut 2017-03-14 varigenom Länsstyrelsen fastställt Miljö- och bygglovsnämndens i Härryda kommun, nedan nämnden, beslut att debitera JJ avgifter, fakturor se bilaga 5 – 8, för sina beslut att avvisa JJ's ansökningar om bygglov för uppställning av arbetsbodar på fastigheten XX i Härryda kommun.

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen befriar JJ från betalningsskyldighet för Härryda kommuns fakturor enligt bilaga 5 – 8.

Dok.Id 363617

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänernsbor	Hamngatan 6	0521-27 02 00	0521-27 02 80	måndag – fredag 08:00-16:00
		E-post: mmd.vanersborg@dom.se		

BAKGRUND

JJ ansökte den 17 augusti 2015 hos nämnden om fyra bygglov för uppställning av lika många arbetsbodar på sin fastighet XX i Härryda kommun. Efter kompletteringsförelägganden vid avvisningsäventyr, det senaste med utgång av kompletteringsfrist den 12 april 2016, avvisade nämnden genom fyra avvisningsbeslut den 29 april 2016 (D 2016-418 -- 421) bygglovsansökningarna (Dnr 2015-548 -- 551) eftersom begärda kompletteringar inte inkommit i tid. Dessa avvisningsbeslut har JJ överklagat vidare till mark- och miljödomstolen (målnummer hos domstolen P 1618-17, P 1620-17, P1621-17 och P 1622-17) som avgjort dessa mål genom slutligt beslut denna dag.

De nu förevarande målen, dvs målen P 1623-17, P 1624-17, P 1625-17 och P 1626-17 gäller Miljö- och bygglovsnämndens i Härryda kommun, nedan nämnden, beslut att ta ut avgifter enligt fakturor, se bilaga 5 – 8, för de ovannämnda besluten att avvisa bygglovsansökningarna. Dessa mål har av JJ överklagats i rätt tid varför de nu sakprövas genom dom.

YRKANDEN

JJ har yrkat att han befrias från betalningsansvar för nyssnämnda fakturor; hans samtidigt framställda yrkande avseende avvisningsbesluten har prövats genom ovannämnde slutliga beslut i de målen.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen, nedan MMD, finner, med stöd av 15 § 2 st 2 p och 22 § 3 st, det onödigt att höra nämnden.

JJ's utveckling av grunderna för sitt yrkande om befrielse av betalningsansvar för fakturorna hänför sig huvudsakligen till det förhållandet att han

Mark- och miljödomstolen

anser avvisningsbesluten felaktiga och att handläggningen av byggloven skall fortsätta (avvisningsfrågan är som nämnts avgjord denna dag genom slutliga beslut i målen P 1618-17, P 1620-17, P1621-17 och P 1622-17) varför det varit fel att debitera honom avgifter för avvisningsbesluten.

Oavsett utgången i målen rörande avvisning av bygglovsansökningarna (en fråga som JJ genom nämnda slutliga beslut förlorat på formell grund) har mark- och miljödomstolen att, inom ramen för sin officialprövning, pröva om avgifter skall utgå för nämndens avvisningsbeslut.

Tillämpliga lagrum framgår av de överklagade besluten sid 2 och tillämpad avgiftstabell framgår av bilaga 9.

MMDs bedömning.

Varken exemplifieringen i 12 kap 8 § PBL eller förarbetena till lagrummet nämner explicit att byggnadsnämnd får ta ut avgift just för avvisningsbeslut; det närmaste uttalandet i förarbetena är just det som Länsstyrelsen angivit – ”Bestämmelsen inbegriper också fall där bygglov eller annat lov vägras eller en ansökan återkallas” – och det uttalandet torde avse restpunkten i 12 kap 8 § PBL, nämligen 8 p som avser ”andra tids- och kostnadskrävande åtgärder”. Det låter väl sig i och för sig sägas att även avvisningsbeslut kan inrymmas under denna punkt men generellt kan inte sägas att avvisningsbeslut är så krävande att de ryms under 12 kap 8 § 8 p PBL. Varken handlingarna i bygglovsmålen (P 1618-17, P 1620-17, P1621-17 och P 1622-17) eller just dessa måls karaktär och handläggning enligt ärendebilden ger vid handen att målen varit så kostnadskrävande att de motiverat avgiftsberättigande enligt nämnda lagrum; det har nämligen inte funnits sådana mera komplicerade överväganden av processuell natur, t ex saklegitimation hos sökanden eller behörighet hos nämnden, som ibland kan utmynna i avvisningsbeslut av krävande karaktär och därmed motivera avgift enligt lagrummet.

Redan på denna grund skall JJ befrias från avgiftsskyldighet i målen.

MMD väljer dock, fastän så inte erfordras, att pröva om den åberopade kommunala taxan hade kunnat ligga till grund för nämndens utdebitering av de aktuella avgifterna om MMD hade funnit att just dessa avvsningsbeslut hade rymts under 12 kap 8 § 8 p PBL.

Även för det fall att bygglovsärendena hade motiverat avgiftsskyldighet för JJ enligt 12 kap 8 § 8 p PBL skall uppmärksammas att byggnadsnämnds uttag av hithörande avgifter avser myndighetsutövning mot enskild och att avgifter då endast får uttas när så är särskilt föreskrivet enligt taxa beslutad av kommunfullmäktige (12 kap 10 § 2 st PBL). En sådan taxa måste leva upp till högt ställda krav vad avser precision och tydlighet för att dylika avgifter skall få uttas av enskilda.

Den i målen tillämpliga taxan – Plan- och bygglovtaxa 2014, antagen av kommunfullmäktige i Härryda kommun den 22 september 2014, Kf § 120 – framgår av tabell 21 till taxan, se bilaga 9.

Formeln ”Avgift = HF x PBB x N1”, som skall tydas enligt olika nycklar angivna tidigare i taxans tredje kapitel, står angiven under rubriken ”Tabell 21 Övriga ärenden” utanför själva tabellen. Denna formel förtydligas i tabellen under kolumnen ”Beskrivning” för varje enskild ärendetyp utom för ärendetypen ”Avvisa”; för de andra ärendetyperna klargörs om avgift överhuvudtaget skall utgå eller också specificeras hur avgift närmare skall beräknas. Detta skapar direkt osäkerhet för läsaren av tabellen huruvida avgift skall utgå för ärendetypen ”Avvisa”, dels eftersom det alltså inte är självklart att den ovannämnda, utanför tabellen skrivna, formeln utan förtydligande i kolumnen ”Beskrivning” skall appliceras på ärendetypen ”Avvisa”, dels eftersom ärendetypen ”Avvisa, som nämnts ovan, inte är tydligt angiven i grundstadgandet i 12 kap 8 § PBL för rätten

Mark- och miljödomstolen

att ta ut avgift och inte heller alltid ryms i nämnda lagrum 8 p. Med hänsyn till att fråga är om myndighetsutövning mot enskild hade alltså , för rätt att ta ut avgifter för ifrågavarande avvisningsbeslut, även fordrats ett förtydligande för ärendetypen ”Avvisa” genom att det i kolumnen ”Beskrivning” hade angivits t ex – Full avgift enligt formeln ovan med HF 50”. Tabellen brister alltså i sådan tydlighet och precision som i myndighetsutövning bör krävas för uttagande av avgift mot enskild för ”Ärendetyp” ”Avvisa”.

JJ’s överklaganden skall alltså sammanfattningsvis bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 10 (DV 427)

Överklagande senast den 6 juli 2017

Ulf Klerfalk

I avgörandet har deltagit: chefsrådmannen Ulf Klerfalk (ordförande) och tekniska rådet Martin Kvarnbäck (skiljaktig). Skiljaktig mening, se nästa sida.

SKILJAKTIG MENING

Undertecknad delar inte bedömningen att byggnadsnämnden inte skulle ha rätt att ta ut avgift för avvisningsbeslut eller att taxan är för otydlig. Stöd för att ta ut avgift för avvisningsbeslut finns i 12 kap 8 § PBL som bland annat anger att byggnadsnämnden får ta ut avgift också för ”andra tids- och kostnadskrävande åtgärder”. I Härryda kommuns plan- bygglovstaxa, regleras specifikt och tillfredställande tydligt hur avgiften för just ett avvisningsbeslut ska beräknas i tabell 21. I likhet med länsstyrelsen anser jag därför att överklagandena av avgiften för avvisningsbesluten ska avslås.

Martin Kvarnbäck
tekniskt råd