

Avtal om kostnader för planarbete

- En rättslig studie av kommunal praxis för att täcka plankostnader

Martin Carlbring
Jakob Lundberg

Copyright © 2017 Martin Carlbring & Jakob Lundberg
E-post: martin@carlbring.com & jakoblundberg92@gmail.com

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap
Institutionen för Teknik och Samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Box 118
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/17/5389 SE
Tryckort: Lund

Avtal om kostnader för planarbete Agreements of costs for urban planning

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Martin Carlbring, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Jakob Lundberg, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Ulf Jensen, professor emeritus, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, lektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Gunnar Dahlström, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Erik Lindén, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord: Plankostnad, Planavgift, Taxa, Plankostnadsavtal, Plan- och bygglagen, Planrelaterade utredningar, Likställighetsprincipen, Självkostnadsprincipen

Keywords: Cost of planning, Fee of planning, Table of rates, Agreements of costs for planning, The Planning and Building Act, The principle of equality, The principle of cost price

Avtal om kostnader för planarbete

Abstract

Municipalities have large costs for their work with detailed development plans and area regulations. These planning costs are funded in different ways. Legislation permits municipalities to charge property owners for the planning costs of a certain plan, if the properties benefit from the plan by receiving building permits. Municipalities can charge a fee of planning when the building permits are processed. However, the fee can also be charged in advance. Many municipalities use this opportunity to form agreements with the property developers, in which they state terms for the division of work and payment of the plan.

The aim of this master thesis has been to find out how municipalities can fund their planning costs according to current legislation, how they fund them today and how their practice with cost agreements relate to the legislation.

To find what boundaries the current legislation gives, we have examined law, preceding bills and investigations as well as court decisions in the matter. By asking municipalities if and why they use agreements to regulate their planning costs, we got an idea of how common the procedure is. We also retrieved contracts from 54 different municipal archives, which we reviewed to find how they actually regulate the costs of planning. By interviewing both municipality representatives and property developers, we were given an even wider idea of what motivates the use of these agreements, how they state the terms and what problems they might cause.

Our first conclusion is that the same rules apply for the municipalities' funding of their planning costs, regardless if they charge them as a fee in connection to the building permits or if they regulate them in agreements in advance. It is always considered a fee of planning and the agreements must therefore follow the rules stated in the law. All costs related to necessary work with development plans and area regulations can be charged. The fee can however only be charged if the above-mentioned requirement of benefit is fulfilled. The price must follow the table of rates that the municipal politics have decided. The price must also be the same for equal cases and reflect the cost price.

Furthermore, we have found that almost every municipality strive to use cost agreements in most planning cases. They find the practice of charging the fee in connection to building permits to be complicated and too little connected to the work with and the costs of the plan.

We also conclude that some regulations that are commonly used in the cost agreements are not within the boundaries of the law. It occurs quite frequently that municipalities charge other prices than what their table of rates for planning costs states. This jeopardizes the credibility of the equality in the municipality's way of funding. Another problem is that agreements in most cases regulates that the costs are going to be charged, even if the development plan would not gain legal power. A utilization of this kind of regulation would lead to property owners paying for planning costs that most definitely does not benefit their property.

Avtal om kostnader för planarbete

Sammanfattning

Kommuner har stora kostnader för sitt planarbete, vilka idag täcks på olika sätt. Lagstiftningen ger kommuner rätt att ta ut planavgift från de fastighetsägare vars fastigheter får nytta av planarbetet genom att bygglov ges i enlighet med planen. Planavgift kan tas ut i förskott, vilket har gett en kommunal praxis där så kallade plankostnadsavtal tecknas med den som ansöker om planläggning.

Examensarbetets syfte har varit att ta reda på vilka rättsliga ramar kommuner har för att täcka sina plankostnader, hur kommunerna faktiskt täcker sina plankostnader och hur kommunernas praxis förhåller sig till de rättsliga ramarna. Det har även undersökts om reglerna kring plankostnadsuttaget är ändamålsenliga.

En rättsdogmatisk studie har genomförts för att finna vilka begränsningar gällande rätt sätter för kommuners möjligheter att få ersättning för sitt planarbete. Vidare har tre olika rättssociologiska studier drivits, för att ge en bild av hur kommuner täcker plankostnader i praktiken. I en enkätundersökning har vi fått svar från 102 kommuner på hur de vill använda och använder plankostnadsavtal. I enkäter tillsammans med intervjuer besvaras även vilka motiv kommuner har till att välja avtalsregleringar framför att ta ut planavgift vid bygglov. Vår undersökning av faktiska avtal från 54 kommuner visar hur ersättningsregleringarna ser ut i avtalen. Från intervjuer ges även branschens syn på rådande regler och kommunernas praxis kring plankostnadsuttag.

En slutsats är att kommuner får täcka sina plankostnader med stöd i vad lagstiftningen om planavgift medger i PBL 12:9-11. Reglerna är tvingande, men det finns inget hinder att avtala om plankostnaderna så länge reglerna om planavgift följs. Reglerna om planavgift medger att alla kostnader som kan hänföras till upprättandet av en detaljplan eller områdesbestämmelser får ersättas med planavgift. Planavgift får dock bara tas ut om en fastighet har nytta av planen och om det beviljas bygglov för någon åtgärd. Nödvändigt är att ersättningen har sin beräkningsgrund i en av kommunfullmäktige antagen plantaxa, samt att likställighets- och självkostnadsprincipen beaktas.

Vi har sett att nästan alla kommuner vill använda plankostnadsavtal för att reglera plankostnader. När planavgift tas ut vid bygglov upplevs kopplingen mellan planarbetet och betalningen som svag. I plankostnadsavtal regleras plankostnader på ett sätt som passar både kommuner och exploatörer bättre, då varje plan hanteras på en gång.

Vi kommer även fram till att det ofta sker regleringar i avtalen som inte är inom de rättsliga ramarna för plankostnadsuttag. Flera kommuner använder inte sin plantaxa för att bestämma ersättningen i sina plankostnadsavtal. Det är också vanligt att ersättning för planarbetet skall utgå även ifall det skulle avbrytas eller om planen inte vinner laga kraft, vilket skulle innebära att någon som inte fått nytta av planen ändå får betala.

Slutligen ifrågasätter vi ifall det verkligen är lämpligt att planavgift regleras på samma sätt som bygglovsavgift. Detaljplanefall går inte lika väl att dela in i typfall med liknande kostnader och kravet på bygglov för planavgiftsuttag skapar många problem.

Avtal om kostnader för planarbete

Förord


Detta examensarbete markerar slutet på våra studier vid civilingenjörsutbildningen inom Lantmäteri, Lunds Tekniska Högskola. Arbetet har genomförts vid Institutionen för Fastighetsvetenskap under våren 2017.

Idén om att utreda kommuners skilda planavgiftsuttag kom ursprungligen från vår handledare Ulf Jensen. Vårt intresse för kommunernas avtalspraxis befästes rejält efter att vi läst tidskriftsartikeln ”Planavgift och plankostnadsavtal” av Carl-Otto Lindberg.

Vi vill rikta ett varmt tack till alla kommuner som besvarat vår enkät och bidragit med material till vår avtalsundersökning. Ett extra stort tack riktas till de kommunrepresentanter, exploatörer och övriga sakkunniga som ställt upp på intervjuer. Ert intresse och er samarbetsvilja har varit oerhört viktigt för arbetets genomförande.

Slutligen vill vi tacka vår handledare Ulf Jensen som varit till stor hjälp under hela arbetets gång.

Lund 8 juni 2017



Martin Carlbring



Jakob Lundberg

Avtal om kostnader för planarbete

Nomenklatur

AvtL	Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område
BL	Byggnadslag (1947:385)
BS	Byggnadsstadga (1959:612)
FL	Förvaltningslag (1986:223)
KL	Kommunallag (1991:900)
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
MB	Miljöbalk (1998:808)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
RF	Regeringsform (1974:152)
Prop.	Proposition
SCB	Statistiska Centralbyrån
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOU	Statens Offentliga utredningar
ÄPBL	Plan- och bygglag (1987:10)

Avtal om kostnader för planarbete

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte	1
1.3	Frågeställningar	2
1.4	Disposition	2
2	Metod	3
2.1	Metodteori	3
2.2	Metodval	5
2.2.1	Rättsdogmatisk tolkning av rättsläget	5
2.2.2	Rättssociologiska metoder för att undersöka tillämpningen	5
2.3	Tillvägagångssätt	6
2.3.1	Urval	6
2.3.2	Insamling av material	9
2.4	Metoddiskussion	10
2.4.1	Validitet	10
2.4.2	Reliabilitet	10
3	Om kommunala avgifter och taxor	13
3.1	Inledning	13
3.2	Offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter	14
3.3	Självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen	15
3.4	Fullmäktige tar beslut om kommunens finansiering	16
3.5	Taxan en nödvändighet för avgiftsuttag	17
3.6	Taxan anger fasta avgifter eller en beräkningsgrund	17
3.7	Taxans funktion	17
4	Att avtala om en kommunal avgift	19
4.1	Offentligrättsliga begränsningar	19
4.2	Civilrättsliga begränsningar	20
4.3	Partsställningar i avtal och kommunala monopol	21

5	Planavgift	23
5.1	Gällande regler om kommunalt planavgiftsuttag.....	23
5.2	Planavgiftens historik och koppling till taxa.....	24
5.2.1	Skillnader mellan reglerna i PBL och de i ÄPBL.....	27
5.3	Kommuners rätt att ta betalt för planarbete.....	27
5.4	Kostnader som får täckas med planavgift.....	28
5.5	Krav på bygglov och nytta.....	29
5.5.1	Planer som inte ger byggrätt.....	30
5.6	Högst kommunens genomsnittliga kostnad och grund i taxa.....	31
5.6.1	Kommunernas uppföljning av självkostnad.....	32
5.7	Förskottsbetalning behöver kunna gå åter.....	32
5.8	Förändringsförslag som varit under utredning.....	33
6	Planrelaterade utredningar	35
6.1	Får de täckas med planavgift?.....	35
6.1.1	Redogörelse för debatten.....	36
6.1.2	Diskussion om frågan.....	37
6.2	Vilken part tar kostnaden för utredningar?.....	39
6.2.1	Branschens syn på vilken part som skall ta utredningskostnader.....	40
6.3	Vilken part beställer eller utför utredningar?.....	41
6.3.1	Branschens syn på vilken part som skall utföra utredningar.....	42
7	Plantaxa	43
7.1	Plantaxans roll.....	43
7.2	Sveriges Kommuner och Landstings underlag för utformning av plantaxa.....	44
7.3	Typiska kommunala plantaxor.....	46
7.3.1	Arealbaserade taxor.....	46
7.3.2	Timbaserade taxor.....	48
7.3.3	Taxor baserade på typ av detaljplaneförfarande.....	49
7.3.4	Taxor i enklare fall.....	49
7.4	Objektsfaktorn diversifierar avgifterna i arealbaserade taxor.....	50
7.4.1	Skall antalet bygglovsansökningar kunna påverka planavgiften?.....	51
7.5	Branschens syn på plantaxor.....	52
7.5.1	Upplever kommuner att självkostnad- och likställighetsprincipen kan uppnås med plantaxa i praktiken?.....	54

8	Avtal om plankostnader	55
8.1	Ett verktyg för att ta ut planavgift	55
8.2	Lagstöd för avtal om plankostnader	56
8.3	Krav på plantaxegrund även i avtal	56
8.3.1	Utredningskostnader utöver taxegrundad ersättning	58
8.4	Användningen av avtal för att ta betalt för plankostnader	58
8.4.1	Hur vanligt?	58
8.4.2	I vilka fall eftersträvas användningen av plankostnadsavtal?	58
8.5	Avtalens funktion	60
8.5.1	Motiv till användning av plankostnadsavtal	61
8.5.2	Plankostnadsavtal för att ta ut planavgift i förskott	62
8.5.3	Hur beräknas ersättningen?	64
8.5.4	Undersökning av taxegrund i avtalen	66
8.5.5	Ingår utredningar i den taxegrundade ersättningen i avtalen?	67
8.6	Avtal om ersättning för planarbete vid avbruten plan	68
8.6.1	Kan nyttokravet gås runt genom användandet av avtal?	68
8.6.2	Klausulens förekomst	68
8.6.3	Ovanligt att planer inte vinner laga kraft	70
8.6.4	Annat lagstöd för uttag av kostnader för nedlagt arbete?	70
8.6.5	Branschens syn på risken att få betala en ofärdig plan	70
8.7	Kommuners skilda praxis för att ta ut planavgift	71
8.8	Planmonopolets påverkan på avtalsvillkoren	71
8.8.1	Branschens syn på planmonopolets påverkan på plankostnadsavtalen	72
9	Diskussion	73
9.1	Vad innebär ett likställt planavgiftsuttag?	74
9.2	Självkostnad i det enskilda fallet eller likställda uttag?	74
9.3	Hur skall utredningskostnader hanteras?	76
9.4	När skall planavgift egentligen tas ut?	77
9.5	Ersättning för planarbete som inte leder till en färdig detaljplan	78
9.6	Varför bestrids inte olovliga avtalsregleringar?	79
9.7	Idéer till fortsatt forskning	79

10	Slutsatser	81
11	Källförteckning	85
11.1	Källor	85
11.2	Litteratur	86

Bilaga I: Mailutskickets utformning

Bilaga II: Enkätundersökningens utformning

Bilaga III: Lista över kommuner som deltagit i studien

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Planarbete innebär betydande kostnader för kommunerna. För att byggnadsnämnderna skall kunna upprätthålla en planverksamhet där efterfrågan på planer kan mötas utan oönskade bortprioriteringar, får de ta ut avgifter som täcker deras självkostnad.

Möjligheten att ta ut dessa avgifter ges av reglerna om planavgift i PBL. Reglerna sätter även begränsningar på vilka kostnader som får avgiftstäckas, under vilka villkor avgift får tas ut och hur avgifterna får beräknas. Att avgiftsuttaget blir likställt är centralt.

Lagstiftningen har haft sin utgångspunkt i att planavgift skall tas ut i samband med bygglovsprövningen, från de fastigheter som medgetts bygglov i enlighet med planen. Emellertid regleras ofta kompensationen för kommunens planarbete i avtal med den som söker planläggning. Upprättandet av dessa avtal i planarbetets startskede har utvecklats till en kommunal praxis som saknar egentlig lagreglering. Avtalen har sin rättsliga grund i bestämmelserna om planavgift, och är möjliga eftersom det där ges att planavgift får tas ut i förskott.

Då dessa avtal används i stor utsträckning utan några tydliga riktlinjer, är det intressant att utreda hur de tillämpas i Sveriges kommuner. Vi vill bidra med en genomgång av när, hur och varför avtalen används idag. Vi vill belysa vilka rättsliga ramar som gäller för avtalen och hur de skulle kunna användas på bästa möjliga sätt.

1.2 Syfte

Examensarbetets syfte är att visa på ramarna för hur kommuner får täcka sina plankostnader, att ta reda på hur plankostnader hanteras i praktiken och ifall kommunernas avtalspraxis håller sig inom de rättsliga ramarna. Vidare eftersöks om de rättsliga reglerna för plankostnadsuttag är ändamålsenliga.

1.3 Frågeställningar

- Vilka är de rättsliga ramarna för kommuners uttag av plankostnader?
- I vilken utsträckning använder kommuner avtal för att reglera plankostnader och vad motiverar dem att göra det framför att ta ut planavgift i bygglovsprövningen?
- Är det något i rådande avtalspraxis som strider mot de rättsliga ramarna som finns för plankostnadsuttag?
- Är de rättsliga reglerna för kommuners uttag av plankostnader ändamålsenliga?

1.4 Disposition

Arbetet är indelat i kapitel som belyser syftet och besvarar frågeställningarna i en logisk ordningsföljd.

Efter detta inledande kapitel så beskrivs examensarbetets metod i kapitel 2.

Kapitel 3 och 4 är av helt rättsdogmatisk karaktär. Här beskrivs grunderna för kommunala avgiftsuttag och vilken avtalsfrihet som finns för dessa.

Kapitel 5, 6 och 7 innehåller främst rättsdogmatiska tolkningar av vilka rättsliga ramar som gäller för just planavgift.

Kapitel 6 och 7 behandlar särskilt vad som gäller för planrelaterade utredningar respektive vad plantaxor har för roll i avgiftssystemet. Det görs dessutom rättssociologiska utredningar hur de hanteras av kommunerna och det diskuteras vilka konsekvenser det kan föra med sig.

Kapitel 8 innehåller rättssociologiska granskningar av hur plankostnadsavtal tillämpas och rättsdogmatiska tolkningar av de regleringar som förekommer i dessa avtal, med koppling till de regler som gäller för planavgift. Det diskuteras vidare vilka konsekvenser kommunernas praxis för med sig och hur den skulle kunna förändras till det bättre.

I kapitel 9 diskuteras de intressanta aspekter som framkommit under arbetets gång.

I kapitel 10 avslutas rapporten med slutsatser som besvarar våra frågeställningar.

2 Metod

I detta avsnitt redogörs för metodiken i rapporten. Först beskrivs de teoretiska nyckelbegrepp som metoderna bygger på. Vidare skildras val av metoder och hur de bidrar till att syftet med examensarbetet uppnås. Sedan beskrivs tillvägagångssättet utförligt. Till sist diskuteras och problematiseras metodval och utförande i en metoddiskussion.

2.1 Metodteori

Nedan följer en teoretisk beskrivning av för studien viktiga metodbegrepp.

Rättsdogmatik

Rättsdogmatik innebär en tolkning och systematisering av rättsregler. Genom att tyda lagar, domstolsavgöranden, förarbeten, betänkanden och doktrin klagörs det gällande rättsläget i en viss fråga.¹

Resultatet av en rättsdogmatisk studie skall i princip ge svar på hur ett domstolsavgörande hade fallit ut i en viss fråga.²

Rättssociologi

Rättssociologi söker svar på vilka orsaker som föranlett de rådande rättsreglerna och vilka konsekvenser de får i samhället, det vill säga hur de som berörs av rättsreglerna förhåller sig till dem i praktiken.³

Kvantitativ och kvalitativ studie

Kvantitativa respektive kvalitativa studier är två vanligt förekommande metodinriktningar. Förenklat kan inriktningarna ses som varandras motsatser som vanligtvis kombineras i utformningen av en metod. En rent kvantitativ studie mäter jämförbara data vilka statistiskt analyseras. En rent kvalitativ studie kännetecknas av att ”mjuk” data, t.ex. intervjuer, analyseras genom tolkningar.⁴

¹ Nationalencyklopedin, 2017

² Hydén, 2002, s. 17

³ Hydén, 2002, s. 16-17

⁴ Patel och Davidson, 2011, s. 14 f

Enkätundersökning

En enkätundersökning kan ses som en kvantitativ studie. Det eftersom att samma frågor ställs till ett urval av personer som får samma svarsmöjligheter, vilket gör att svaren blir likvärdiga och jämförbara med varandra. Svaren kan därför ge uttryck för hur förekommande en specifik företeelse är. En enkätundersökning kan också ha öppna frågor som ger utrymme för personen att själv formulera ett svar vilket ger en enkätundersökning av mer kvalitativ karaktär.⁵

Kvantitativ innehållsanalys

I en kvantitativ innehållsanalys räknas förekomsten av något specifikt i en större datamängd. Materialet som undersöks är exempelvis skrifter eller intervjuer av liknande karaktär. Resultatet av en kvantitativ innehållsanalys ger hur frekvent något förekommer i den datamängd som undersöks.⁶

Kvalitativ intervju

Det som kännetecknar en kvalitativ intervju är att frågorna har låg grad av strukturering. Detta ger möjlighet för intervjuobjektet att fritt utforma sina svar. På så sätt fångas hela intervjuobjektets uppfattning om ett specifikt ämne upp utan att viktiga detaljer missas.⁷

Validitet och Reliabilitet

Validitet är ett begrepp som beskriver hur väl en metod faktiskt undersöker det som enligt teorin påstås skall undersökas. För att en god validitet skall uppnås skall metoden ge ett resultat som besvarar de sökta frågeställningarna och inte något annat.⁸

Reliabilitet beskriver hur god tillförlitligheten är i en metods mätning.⁹ En god reliabilitet kännetecknas av få slarvfel vid bearbetningen av det undersökta materialet så att ett slumpmässigt resultat inte förekommer.¹⁰

Metodpluralism

Användandet av flera olika metoder för att besvara samma frågeställningar kallas för metodpluralism. Generellt brukar metodpluralism styrka slutsatserna av resultatet. Skulle resultatet från metoderna peka åt samma håll så stärker det bilden av situationen. Om resultaten från metoderna pekar mot olika resultat motiverar det att ingen generell slutsats kan dras.¹¹

⁵ Esaiasson m.fl., 2012, s. 227–230

⁶ Esaiasson m.fl., 2012, s. 197

⁷ Patel och Davidson, 2011, s. 81 f

⁸ Esaiasson m.fl., 2012, s. 57

⁹ Ekengren och Hinnfors, 2012, s. 75 f

¹⁰ Esaiasson m.fl., 2012, s. 63

¹¹ Ekengren och Hinnfors, 2012, s. 70 f

2.2 Metodval

I denna del beskrivs de metodval som legat till grund för undersökningen och hur de bidragit till att uppnå syftet med examensarbetet.

Studien baseras på flera metoder med ett samlat syfte att utreda rättsläget och den faktiska tillämpningen. Metodpluralismen gör att det kan ges en bredare bild av ämnet och den stärker de slutsatser som kan dras av studiens resultat.

2.2.1 Rättsdogmatisk tolkning av rättsläget

Inledningsvis gjordes en rättsdogmatisk tolkning av rättsläget för att ge en helhetsbild av vad lagreglerna sätter för ramar och vad de har för syften. Den rättsdogmatiska tolkningen gav således en bild av hur lagen *skall* tillämpas, vilket är av vikt för rapportens grundläggande syfte.

Mer konkret koncentrerar den rättsdogmatiska tolkningen in sig på att besvara vilka kostnader som får täckas med planavgift, hur uttaget får ske och lagligheten hos den i den praxis som finns i kommunerna idag. Rättsdogmatik är den enda metoden som kan angripa och ge svar på dessa frågor, vilket väl motiverar dess användande.

Resultatet av den rättsdogmatiska tolkningen behövs sedan för undersökningen av hur tillämpningen förhåller sig till lagen.

2.2.2 Rättssociologiska metoder för att undersöka tillämpningen

Den rättssociologiska delen fokuserar på hur tillämpningen av lagen ser ut i praktiken och varför den sker som den gör. Den har gjorts med tre olika metoder för att fånga upp både kvantitativ och kvalitativ information. Undersökningarna har tillsammans sökt svar på hur avtalen används, vad som motiverar deras användande och vilka problem som finns med rådande lagstiftning och kommunernas avtalspraxis.

Kvantitativ studie – enkätundersökning

En enkätundersökning är en effektiv metod som ger det kvantitativa underlaget för hur *användandet av plankostnadsavtal* ser ut bland Sveriges kommuner. Det ger en uppfattning av hur vanligt förekommande plankostnadsavtal är och motiven bakom användandet.

Enkätundersökningen gjordes för att få in ett omfattande material som kunde ge svar på hur användningen ser ut i stort. Frågorna som examensarbetet vill ha svar på i denna del var inte av komplicerad art och tog inte lång tid att besvara.

Enkätresultaten blev sedan vägledande för vad de kvalitativa intervjuerna skulle fokusera på.

Kvantitativ innehållsanalys – Avtalsundersökning

En kvantitativ innehållsanalys har gjorts av inskickade avtal och avtalsmallar. Den gjordes för att ta reda på *hur ersättningen beräknas i avtal* och *vilka andra regleringar som görs i avtal*. Metoden var bra för att kategorisera innehållet i plankostnadsavtal och för att jämföra tillämpningen mellan kommuner.

Vi bad om de tre senaste avtalen för att få en bild av nuvarande tillämpning. I de fall där mall fanns, betraktades de som kommunens generella tillämpning.

Resultatet av denna undersökning visar om användandet av avtal håller sig inom de rättsliga ramar som undersökt i den rättsdogmatiska tolkningen. Resultatet blir även viktigt för att se vilka skillnader som finns mellan att använda plankostnadsavtal och att ta ut planavgift vid bygglov.

Kvalitativ studie – intervjuer

Kvalitativa intervjuer är viktiga för att få en djupare förståelse kring användandet av plankostnadsavtal.

Intervjuresultatet har gett svar på *vilka faktorer som avgör när kommuner väljer att använda avtal* och *varför de utformas eller används på det sättet som de gör*. Genom intervjuer har det också lyfts vilka problem som upplevs på området, då kommuner, exploatörer och övrigt insatta gett sin bild av plankostnadsavtalens användning.

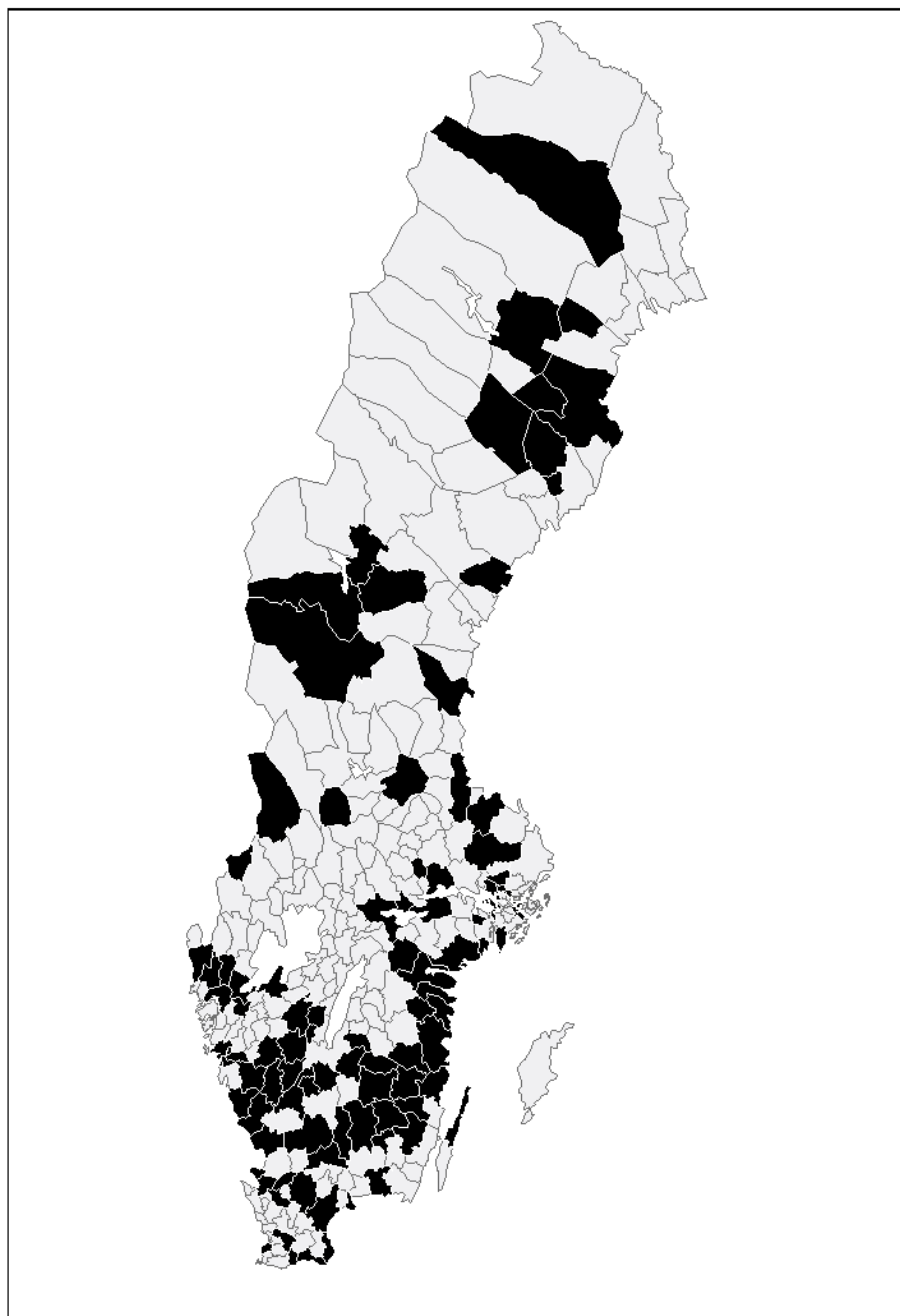
Resultatet från intervjuer med kommuner och exploatörer presenteras anonymt. Det görs eftersom att vi inte söker svaret på vad specifika kommuner eller exploatörer gör eller anser, utan mer vad branschen generellt har för motiveringar och synpunkter. Anonymiteten i intervjuerna gör dels att ingen kommun eller exploatörer blir utpekad och de gör möjligen att de vågar svara mer uppriktigt.

2.3 Tillvägagångssätt

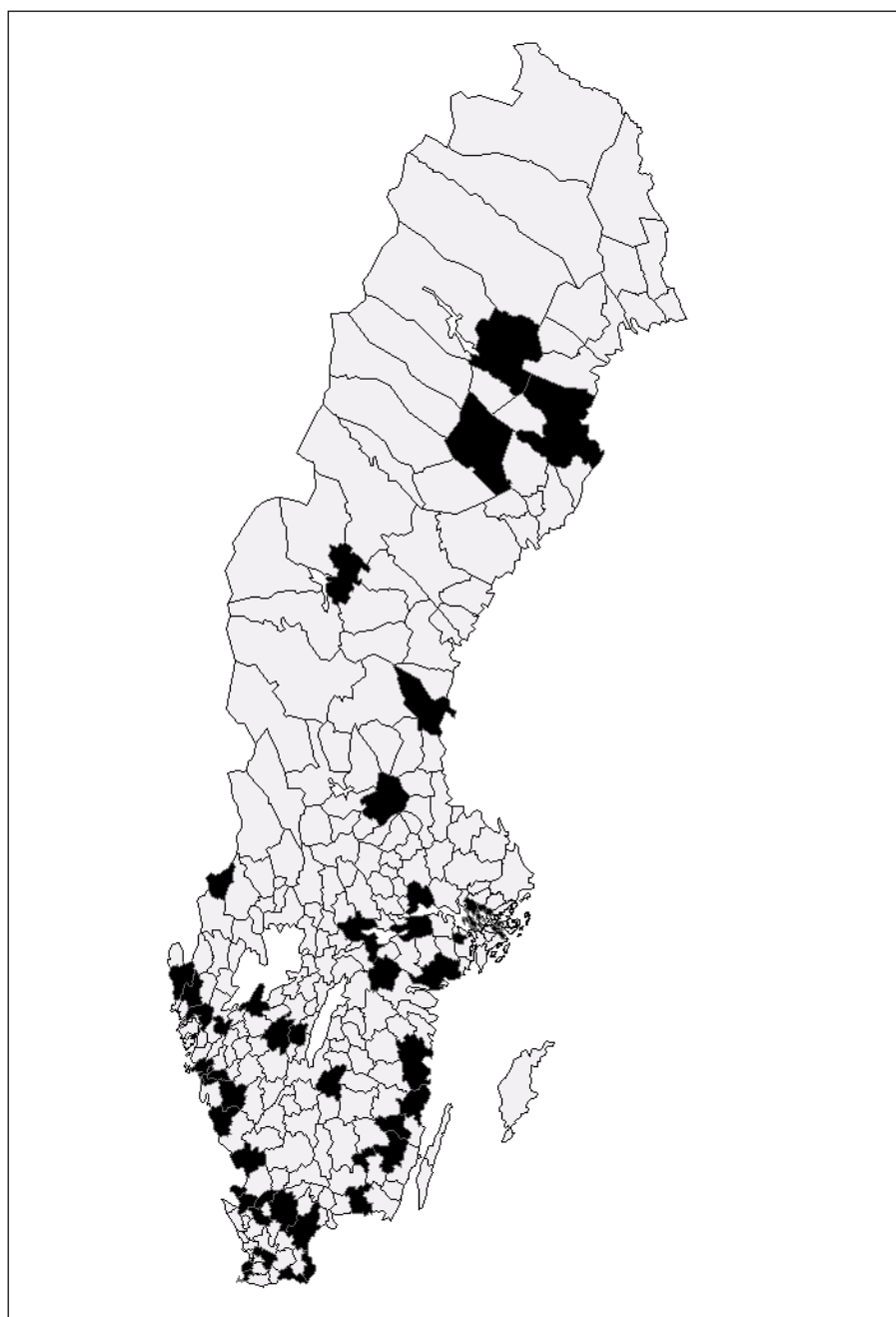
2.3.1 Urval

Utskick av enkätundersökningen och förfrågan om bidrag med plankostnadsavtal och avtalsmallar riktade sig till alla 290 kommuner.

Sju kommuner, två exploatörer och två experter inom olika områden intervjuades. Kommunerna valdes utifrån angivet intresse i enkätsvar och utifrån hur vi sett att de hanterar plankostnadsavtal i enkät- och avtalsundersökningen. Vi sökte en spridning bland de kommuner vi intervjuade, för att få synpunkter från olika kommuner som använder avtal på olika sätt. Exploatörer kontaktades utifrån om vi uppfattat att de var vana att handskas med plankostnadsavtal i en eller flera kommuner. Experterna valdes ut eftersom de satt inne på den kunskap vi sökte.



Figur 2-1 Kommuner som besvarat enkäten är markerade i svart. Totalt är det 102 kommuner, vilket innebär en svarsfrekvens på 35 %. Fullständig förteckning över kommunerna visas i bilaga III.



Figur 2-2 Kommuner som bidragit med avtal och/eller avtalsmallar är markerade i svart. Totalt är det 54 kommuner, vilket innebär en svarsfrekvens på 19 %. Fullständig förteckning över kommunerna visas i bilaga III.

2.3.2 Insamling av material

För tolkningen av rättsläget insamlades källor som var av vikt för examensarbetet, vilka sedan bearbetades. Om just kommuners hantering av plankostnader fanns inte så mycket skrivet, så det har även dragits relevanta paralleller från skrifter och domslut som rör andra kommunala avgiftsuttag. Där flera källor sade samma sak användes i rapporten den källa som var av störst rättslig tyngd. Undantag gjordes för litteratur, eftersom flera litterära verk kan antingen styrka eller visa på oenighet kring ett påstående.

Ett mail skickades till alla 290 kommuner. Mottagaren uppmanades att vidarebefordra mailet till relevant avdelning eller person. Mailets syfte var att samla in det empiriska material som behövdes från kommunerna. De ombads besvara vår enkätundersökning och, om det fanns, bifoga tre deras tre senaste plankostnadsavtal och deras avtalsmall för sådana avtal. För mailets utformning, se bilaga I.

Den i mailet länkade enkätundersökningen skapades och besvarades i det webbaserade formuläret ”Google Forms”. I enkäten ställdes enkla flervalsfrågor om och hur de använder plankostnadsavtal, vilka motiv de har till användandet, hur de beräknar ersättningen i avtalen och vilken part som står för utredningskostnader. Det gavs även möjlighet att lämna fria svar. Intresse för djupare intervjuer undersöktes också. För enkätens utformning, se bilaga II.

Totalt inkom enkätsvar från 102 kommuner. De som svarade var främst chefer för samhällsbyggnads- eller planverksamheten, plan- eller stadsarkitekter och olika sorters samordnare/handläggare inom planverksamheten. Vi fick även ta emot 1-3 avtal och/eller avtalsmall från 54 olika kommuner. Vilka kommuner som svarat på enkätundersökningen och vilka som bidragit med avtal och/eller avtalsmall visas i bilaga III.

Resultatet från enkätundersökningen sammanställdes i ett Excelark för att kunna analyseras.

I avtalen analyserades hur ersättningen beräknats, om den hade beräkningsgrund i kommunens plantaxa, om den skulle justeras när detaljplanarbetet var klart, om förskott togs ut, om ersättning togs ut även om planen inte vann laga kraft och hur planrelaterade utredningar hanterades.

Till sist gjordes intervjuer med sju olika kommuner och två exploatörer, vilka är anonyma i arbetet. Intervjuer gjordes också med Sven Boberg som är chefsjurist på stadsbyggnadskontoret i Göteborg och skribent för JP Infonet inom PBL-området samt Kristina Isacsson som är expert inom planering och byggande på SKL och kontaktperson för SKL:s underlag för konstruktion av PBL-taxa.

Specifika frågor förbereddes inför varje intervju. Frågorna till kommunerna liknade varandra men fick speciell inriktning beroende på hur kommunen visat att de använder plankostnadsavtal. Frågorna var uppbyggda för diskussion och gav mycket utrymme för den som intervjuats att ge hela sin bild på området. På så sätt gavs en djup förståelse för de olika fall som finns och de för- och nackdelar som de innebär. Intervjuerna skedde per telefon, videolänk eller genom ett personligt möte.

2.4 Metoddiskussion

I detta avsnitt förs en diskussion över våra metoders validitet och reliabilitet.

2.4.1 Validitet

Fördelar

Eftersom flera metoder använts ger resultaten en säkrare helhetsbild av det som undersökts. Även om metoderna inte riktat in sig på samma saker helt och hållet så kompletterar de varandra, och användandet av flera metoder har ökat chansen för att vi får svar på det vi faktiskt sökt.

Nackdelar

Osäkerheter med vår enkätundersökning kan vara ifall frågorna uppfattats som det var tänkt och ifall den som svarat alltid varit rätt person att svara för kommunens räkning.

Besvaras frågorna på fel sätt eller av en person som inte är kunnig att besvara riskerar vårt ha material att gett resultat som inte exakt svarat det vi sökte.

För avtalsundersökningen kan det likaså ifrågasättas om vi alltid lyckats pricka rätt i vår analys av vad avtalsregleringarna innebär. I vissa fall blev det fråga om mer eller mindre svår avtalstolkning, där det är osäkert hur utfallet hade blivit om frågan satts på sin spets. Validiteten försämras ifall vi skulle ha feltolkat något eller några avtal.

2.4.2 Reliabilitet

Fördelar

Att ha skickat ut mail till alla 290 kommuner maximerar mängden material som fås in. Det ger en tillförlitlighet till undersökningens underlag. Det är även det bästa sättet för att få en omfattande bild av hur situationen ser ut. 102 enkätsvar från olika kommuner bör anses som ett väldigt gott underlag för att kunna dra slutsatser om Sveriges kommuner generellt. Likväl bör avtal och avtalsmallar från 54 kommuner anses som ett gott underlag för tillförlitligheten i resultaten.

Nackdelar

I avtalsundersökningen bearbetas resultatet för varje kommun utifrån det material i form av avtal och mallar som de har skickat oss av fri vilja. Det innebär att kommunerna har tillhandahållit olika många avtal och/eller mallar. Totalt bidrog alla 54 kommuner i snitt med 2,4 avtal var och varannan kommun bidrog med en avtalsmall. Det gör dock att resultatet för varje kommun har baserats på olika mycket material, vilket gör att det kan ifrågasättas om alla resultat kan anses vara likvärdiga.

De som har svarat på enkätundersökningen har alla olika befattningar och roller inom planverksamheten. Det går därför att ifrågasätta om alla hade likvärdig kunskap och insyn i de frågor som har ställts, vilket ger en osäkerhet ifall resultatet är jämförbart.

Avtal om kostnader för planarbete

3 Om kommunala avgifter och taxor

3.1 Inledning

Att kunna avgiftsfinansiera kommunens prestationer är en befogenhet som finns inom många olika kommunala verksamhetsområden. Utgångspunkten för kommuners finansiering är dock att den sker genom skattemedel, enligt regeringsformen 14:4.

Kommunalskatten är och har länge varit den huvudsakliga inkomsten för den kommunala sektorn. Genom reformer i olika omgångar har dock de kommunala avgifterna börjat spela en allt större roll i den mer pressade kommunala ekonomin. Många avgifter har därför riktats in mot att i högre grad täcka kommunens kostnader.¹²

Kommunallagen (KL) 8:3 b ger grundförutsättningarna för kommunernas befogenhet att avgiftsfinansiera sin verksamhet. Den lyder:

*KL 8:3 b Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller.
För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet.*

Första stycket ger kommuner en generell befogenhet att avgiftsfinansiera sina prestationer, så länge de faller inom ramen för den kommunala kompetensen.¹³

Andra stycket begränsar kommuner på så sätt att de, för tjänster och nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla, endast får ta ut avgifter om det är särskilt föreskrivet. För vissa specialreglerade kommunala verksamhetsområden finns det således närmare preciserat i lag eller annan författning hur avgifter skall tas ut och vilka åtgärder de får täcka.¹⁴ För verksamheter där avgiftsbefogenheten är särskilt reglerad finns det inga möjligheter att ta ut avgift i någon annan ordning.¹⁵

Viktigt att notera är att det inte åligger kommuner någon skyldighet att ta ut avgift, men att de ges möjlighet att göra det i vissa fall. Det viktiga är att det görs lika för alla.¹⁶

¹² Lundquist, Lundin och Madell, 2016, s. 193

¹³ Bohlin, 2016, s. 204 f

¹⁴ Exempel på avgifter som är särskilt reglerade är va-avgifter, renhållningsavgifter, elavgifter, bygglovsavgifter och planavgifter.

¹⁵ Bohlin, 2016, s. 204

¹⁶ Bohlin, 2016, s. 202

3.2 Offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter

Kommunala avgifter kan vara av olika karaktär, antingen är de offentligrättsliga eller privaträttsliga. Begreppsindelningen syftar till att skilja på avgiftsuttag för vilka det finns författningsstöd och därmed offentligrättsliga regler (offentligrättsliga avgifter) och andra oreglerade avgiftsuttag (privaträttsliga avgifter).

Offentligrättsliga avgifter utmärker sig med sin tvångskaraktär, där kommunens beslut ensidigt skapar avgiftsskyldighet.¹⁷ Ett uttag av en offentligrättslig avgift ses som myndighetsutövning,¹⁸ och i regel går ett avgiftsbeslut därmed att överklaga i förvaltningsdomstol.¹⁹

Kommunala förvaltningsorgan är tilldelade särskilda maktbefogenheter, vilka ger dem möjlighet att rikta ålägganden mot enskilda och att genomdriva beslut med tvång. För att det skall vara rättssäkert finns det samtidigt en mängd skyldigheter och restriktioner inbakade i det offentligrättsliga regelverket. Det innebär bl.a. att förvaltningsorganens handlingsfrihet är starkt begränsad av en normbundenhet. Ofta är det angivet vilka ändamål eller intressen en förvaltnings prövning skall främja, en diversifiering av deras beslut mellan olika fall kan då bara ske på grunder som är relevanta för ändamålet.²⁰

Några motsvarande maktbefogenheter finns inte i privaträtten, vilken behandlar enskildas inbördes rättsförhållanden utifrån civilrättsliga regler.²¹ Privaträttsliga avgifter kan också tas ut av kommuner, men de grundar sig alltid på avtalsmässig eller annars frivillig grund.²² Kommuner måste följa offentligrättsliga principer, så som nedan nämnda självkostnads- och likställighetsprincipen, även när de handlar i privaträttsliga sammanhang. Exempel på privaträttsliga kommunala avgifter är el- och gasavgifter samt badhus- och museiavgifter.²³

Ett krav för att kommuner skall kunna ta ut en privaträttslig avgift för en oreglerad verksamhet är att verksamheten ligger inom den kommunala kompetensen. Verksamheten måste också vara avsedd för och nyttjas av en begränsad grupp invånare – är den avsedd att nyttjas av alla egna kommuninvånare skall den finansieras med kommunalskatt.²⁴

¹⁷ Bohlin, 1984, s. 23

¹⁸ Madell, 1998, s. 137

¹⁹ Madell, 1998, s. 43

²⁰ Madell, 1998, s. 44. Jfr. även Strömberg och Lundell, 2014, s. 67 f

²¹ Madell, 1998, s. 44

²² Bohlin, 1984, s. 23

²³ Madell, 1998, s. 140

²⁴ Bohlin, 1984, s. 186 f

3.3 Självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen

Två grundläggande principer som gäller för kommunala avgiftsuttag är självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen, vilka kommer till uttryck i KL 8:3 c samt KL 2:2.

KL 8:3 c Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden).

KL 2:2 Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Dessa grundläggande principer är tillämpliga på alla kommunala områden, även när det finns annan specialreglering.²⁵

Till följd av kommuners olika monopolställningar blir självkostnadsprincipens huvudsakliga syfte att motverka överuttag av kommunala avgifter, så att en prissättning sätts enligt ett ungefärligt läge med fri konkurrens.²⁶

Generellt gäller att självkostnadsprincipen tillämpas på varje verksamhet för sig. Speciallagstiftning kan ibland ge vägledning för hur verksamheter eller åtgärder skall avgränsas.²⁷

Med ett självkostnadsuttag menas främst att en verksamhets totala avgiftsuttag inte väsentligen överstiger de totala kostnaderna under en längre tid, avsättningar för framtida investeringar enligt en långsiktig plan för verksamheten är emellertid godtagbart. I det enskilda fallet skall självkostnadsprincipen inte ha någon större betydelse.²⁸ I två rättsfall har definitionerna av "väsentligt överuttag" och "under en längre tid" blivit prövade och gett riktlinjer. I NJA 1988 s. 457, har en genomsnittlig vinstmarginal på 18 % per år ansetts utgöra ett väsentligt överuttag av VA-avgifter under en längre tid. I NJA 1994 s. 10 ansågs en femårsperiod, med ett klart överuttag av VA-avgifter, som en för lång period med överuttag. Trots att rättsfallen behandlar VA-avgifter så vilar de på självkostnadsprincipen enligt KL 8:3 c. Samma princip gäller även när det i andra speciallagstiftningar regleras om självkostnadsuttag.²⁹

²⁵ Lindquist m.fl., 2017-01-30 Zeteo, kommentaren till 2 kap. 2 §

²⁶ Lindquist, Lundin och Madell, 2016, s. 200

²⁷ Prop. 1993/94:188, s. 84

²⁸ Prop. 1993/94:188, s. 84–86

²⁹ Lindquist m.fl., 2017-01-30 Zeteo, kommentaren till 8 kap. 3 c §

Likställighetsprincipens primära syfte är att en kommun eller ett landsting skall behandla alla sina medlemmar lika. Kommunmedlem är enligt KL 1:4 den som är folkbokförd i kommunen, den som äger fast egendom i kommunen eller skall betala kommunalskatt där. Ekonomiskt innebär det att alla medlemmar skall få nyttja de gemensamma resurserna på ett jämlikt sätt, så länge det inte finns objektiva och sakliga skäl till annat.³⁰

Särskilt för kommunala avgifter medför likställighetsprincipen att det totala avgiftsuttaget skall fördelas på ett likvärdigt sätt mellan brukarna om det inte finns särskilda skäl för annat. Det innebär att det måste finnas objektiva grunder för att variera avgiften mellan olika brukare. Vidare gäller att lika avgift ska motsvara lika prestation.³¹

3.4 Fullmäktige tar beslut om kommunens finansiering

Enligt KL 3:9 är det upp till fullmäktige i varje kommun att bestämma om ”budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor”. Det innebär att det är där beslut tas om en kommunal prestation skall finansieras genom en avgift istället för skatt.³²

KL 3:10 ger fullmäktige möjlighet att delegera ärenden till underställd nämnd. Ärenden av den beskaffenhet som beskrivs i KL 3:9, eller för vilka det föreskrivits i annan lag eller författning att de skall beslutas av fullmäktige, får dock inte delegeras. Då fullmäktige enligt KL 3:9 skall besluta om ”viktiga ekonomiska frågor”, är det möjligt att delegera ärenden av mindre kommunalekonomisk vikt.³³

Att anta avgiftstaxor är finansiella beslut som således blir fullmäktiges uppgift. Ovan nämnda delegeringsmöjlighet kan finnas för taxor av mindre ekonomisk vikt. Taxebeslut om specialreglerad kommunalverksamhet där det anges i författningen att kommunfullmäktige skall anta taxa,³⁴ kan definitivt inte delegeras. Även för avgifter som kommunen tar ut med stöd av KL 8:3 b är utgångspunkten att dessa taxor beslutas av fullmäktige.³⁵

Bohlin lyfter fram två rättsfall, RÅ 1976 Ab 220 och NJA 1923 s. 299, där taxa för vård- respektive spårvägsavgift funnits men antagits av andra organ än landstinget respektive stadsfullmäktige. Taxorna ansågs därför inte vara giltiga och avgifterna fick återbetalas.³⁶

³⁰ Lindquist m.fl., 2017-01-30 Zeteo, kommentaren till 8 kap. 3 c §

³¹ Prop. 1993/94:188, s. 86 f

³² Bohlin, 2016, s. 45

³³ Bohlin, 2016, s. 48

³⁴ Se exempelvis MB 27:6 och PBL 12:10

³⁵ Bohlin, 2016, s. 47 f

³⁶ Bohlin, 1984, s. 199

3.5 Taxan en nödvändighet för avgiftsuttag

För att kommuner skall kunna ta ut avgifter krävs det att det finns en taxa som anger avgifternas storlek eller deras beräkningsgrund. Det följer av att kommunala verksamheter som huvudregel finansieras genom skatt och att det inte finns någon skyldighet för kommunerna att ta ut avgift bara för att det finns lagstöd för det. Det är upp till fullmäktige i varje kommun att avgöra vilka verksamheter som skall avgiftsfinansieras, och till vilken grad det skall ske. En fastställd avgiftstaxa innebär ett ställningstagande om att avgifter skall tas ut för att helt eller delvis finansiera den berörda verksamheten.³⁷

Det ovan sagda om krav på taxa för kommunalt avgiftsuttag gäller såväl offentligtrettsliga som privatrettsliga avgifter.³⁸

3.6 Taxan anger fasta avgifter eller en beräkningsgrund

En optimal taxa ur tydlighetssynpunkt anger avgiftsbeloppen för varje tjänst i kronor och ören. En sådan taxa är inte möjlig att uppnå i alla fall - när avgiften är av mer komplicerad art får taxan istället ange grunder eller normer för avgiftsberäkningen. Att en taxa skall ange grunder för avgiftsberäkningen anges i så fall i relevant författningsbestämmelse.³⁹

När taxan anger beräkningsgrunder blir det upp till den debiterande myndigheten att finna de faktorer som krävs för att bestämma avgiften i det enskilda fallet. Beräkningsgrunderna skall dock utformas på sådant sätt att taxan alltid tillämpas vid avgiftsbestämning. En bestämmelse i taxa om att avgift bestäms för var fall för sig kan därför inte tillåtas.⁴⁰

3.7 Taxans funktion

Taxors främsta funktion är att anvisa den debiterande myndigheten hur avgiften skall beräknas och tas ut. Den syftar också till att ge tänkta nyttjare en förhandsbild av den avgift som de kommer debiteras om de väljer att använda tjänsten som kommunen tillhandahåller.⁴¹

³⁷ Bohlin, 2016, s. 206 f

³⁸ Bohlin, 1984, s. 198

³⁹ Bohlin, 1984, s. 118 f

⁴⁰ Bohlin, 1984, s. 119–122

⁴¹ Bohlin, 1984, s. 117 & 208 f

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all kommunal verksamhet oavsett om den är frivillig eller specialreglerad.⁴² Likställighetsprincipen skall också tillämpas då kommunal verksamhet tar ut avgifter från enskilda kommunmedlemmar.⁴³ Då taxan styr avgiftsuttaget behöver den utformas så att dessa principer beaktas.

En fråga som kan bli aktuell är vad som skall ges tolkningsföreträde när taxan ger en avgift som inte är förenlig med de styrande offentlighetsprinciperna. Räcker det för den debiterande myndigheten att besluta om avgift enligt den av kommunfullmäktige antagna taxan för att uppnå ett avgiftsuttag som är likställt och förenligt med självkostnadsprincipen, eller behöver de sedan jämföra avgiften med de faktiska kostnaderna och se över avgiftens likställighet i ett längre perspektiv?

Rättsfallet NJA 1988 s. 457, som nämndes i avsnitt 3.3 ovan, pekar på att en taxa som gav ett väsentligt överuttag (i det fallet ett genomsnitt som låg 18 % över självkostnaden) inte kunde vara förenlig med självkostnadsprincipen. I ett annat fall, RÅ 1997 ref. 66, tog kommunen ut planavgift enligt taxa men lät bli att beakta att exploatören lagt ned stora egna kostnader för detaljplanarbetet. Det ansågs då strida mot likställighetsprincipen.

Sammantaget visar rättsfallen att ett beaktande av de kommunalrättsliga principerna är viktigare än att taxan följs. Det följer av normhierarkin som innebär att lag går före kommunala beslut. Det är därför viktigt att kommunerna följer upp sitt avgiftsuttag i ett längre perspektiv, och ser till att de har en likställd taxa som medför ett självkostnadsuttag.

⁴² Lindquist m.fl., 2017-01-30 Zeteo, kommentaren till 8 kap. 3 c §

⁴³ Lindquist m.fl., 2017-01-30 Zeteo, kommentaren till 8 kap. 3 c §

4 Att avtala om en kommunal avgift

För att det ska uppstå en avgiftsplikt för en enskild gentemot en kommun krävs i vissa fall ett ingånget avtal, där det klargörs att kommunens verksamhet erbjuds mot ersättning. Det gäller samtliga privaträttsliga avgifter men också en del av de offentligrättsliga avgifterna. För vissa offentliga tjänster som den enskilde är skyldig att ta emot, bl.a. renhållning och sotning, uppstår dock avgiftsplikt helt oberoende av avtal.⁴⁴

Att avgiftsskyldigheten i många fall konstitueras av ett ingående avtal innebär dock inte att det råder någon avtalsfrihet kring avgiftsuttagen. I detta kapitel lyfts de begränsningar som finns när en kommun vill avtala om en avgift.

4.1 Offentligrättsliga begränsningar

Redan i RF 1:1 anges att den offentliga makten skall utövas under lagen. Det är ett uttryck för legalitetsprincipen, vilken innebär att alla offentliga organ, även kommuner, måste rätta sig efter grundlagar och gällande lagar inom sin verksamhet.⁴⁵ Krav och tvingande villkor som uppställs i lag kan således aldrig frångås genom avtal.

När det allmänna upprättar avtal måste offentligrättsliga regler och beslut beaktas.⁴⁶ Kommuner kan därför inte ställa upp andra villkor för avgiftsuttag än vad de enligt lag har möjlighet till, oavsett om det sker med den enskildes samtycke eller inte.⁴⁷

Ett exempel på när en kommun överskridit sin befogenhet är NJA 1980 s. 1, där kommunen i avtal uppställde ett villkor som gick utanför vad som medgavs av dåvarande byggnadslagstiftning. I fallet hade kommunen krävt, genom ett exploateringsavtal med två ägare till skilda fastigheter, att de skulle ansvara solidariskt för avtalets fullgörande. Det solidariska ansvaret var också ett villkor för att bygglov sedan skulle ges. Något sådant krav fanns inte uttryckt i byggnadslagstiftningen. Villkoret ansågs utgöra ett rättsstridigt tvång från kommunens sida och AvtL 29 § gjorde därför villkoret icke gällande mot ägarna.

⁴⁴ Bohlin, 1984, s. 212–214

⁴⁵ Madell, 1998, s. 141

⁴⁶ Madell, 1998, s. 403 och s. 424

⁴⁷ Madell, 1998, s. 424

En offentligrättslig avgift som skall utgå enligt taxa kan inte ersättas, ändras eller kompletteras med ett avtal mellan den avgiftspliktige och en kommunal nämnd eller förvaltning. Det gäller oavsett om det står i författningen att ”avgift skall uttagas enligt taxa” eller om det anges att ”beräkningsgrunder för avgiften skall anges i taxa”.⁴⁸ Det följer av att det är kommunfullmäktige som genom taxor skall besluta vilka avgifter som skall tas ut i kommunen, se avsnitt 3.4 ovan. När avgiftsskyldighet uppkommer till följd av ett ingånget avtal, utgör taxan ett ensidigt bestämt avtalsvillkor.⁴⁹

4.2 Civilrättsliga begränsningar

Civilrättsliga regler skall också beaktas när kommunen sluter avtal. Det allmänna kan således inte ålägga en avtalspart förpliktelser som strider mot indispositiv lagstiftning.⁵⁰

I avtal mellan det allmänna och enskilda kan det ställas villkor som är av offentligrättslig karaktär. Tvist om sådana villkor kan leda till en förvaltningsmässig prövning, men även en civilrättslig.⁵¹ Det kan t.ex. vara om ett det uppställts ett oskäligt avtalsvillkor (AvtL 36 §) eller om kommunen ställt villkor som är mer långtgående än vad indispositiv lagstiftning medger och det kan ses som rättsstridigt tvång (AvtL 29 §).⁵² I det i avsnitt 4.1 ovan beskrivna rättsfallet NJA 1980 s. 1 överskred kommunen både offentligrättsliga och civilrättsliga begränsningar.

Vid avtalsbrott kan skadeståndsansvar bli aktuellt. För skadeståndsanspråk på kommuner som utför obefogad myndighetsutövning tillämpas tredje kapitlet skadeståndslagen.⁵³

⁴⁸ Bohlin, 1984, s. 202

⁴⁹ Bohlin, 2016, s. 207

⁵⁰ Madell, 1998, s. 431 f

⁵¹ Madell, 1998, s. 117 och s. 433

⁵² Madell, 1998, s. 117

⁵³ Madell, 1998, s. 101

4.3 Partsställningar i avtal och kommunala monopol

För att partsbalansen skall anses god i ett civilrättsligt avtal skall parterna vara likställda, de skall ingå avtalet av fri vilja och avtalet skall endast kunna upphävas av allmän domstol.⁵⁴ Det är dock vanligt förekommande att avtal ingås av parter med olika styrkeförhållanden,⁵⁵ där partsbalansen således inte alltid är god.

En skev partsbalans kan påverka åtaganden i avtalen, till den starkare partens fördel och till den svagare partens nackdel.⁵⁶ I avtal mellan kommuner och enskilda kan partsbalansen både vara till kommunens och den enskildas fördel, beroende på situation.

Kommunerna har i flertalet situationer någon form av monopol på sina tjänster. Det ger förhållanden där kommuner får anses ha större makt och inflytande vid förhandlingar om avtalsvillkor. Vid nyttjande av en tjänst som bara kommunen genom sitt monopol kan utföra innebär det också att den enskilda motparten måste vara försiktig med att stöta sig med kommunen, eftersom det annars kan försämra utsikterna för att i fortsättningen kunna nyttja tjänsten.⁵⁷

Kommuner kan trots sina monopol ses som den svagare parten i fall där det är lägre tryck på deras tjänster, och där ett nyttjande av tjänsten skulle behövas för att skapa värde och allmännytta i kommunen. Det kan t.ex. vara om ett företag vill etablera sig i en kommun med hög arbetslöshet.⁵⁸

⁵⁴ Madell, 1998, s. 103

⁵⁵ Madell, 2000, s. 117

⁵⁶ Madell, 1998, s. 104

⁵⁷ Madell, 1998, s. 103 f

⁵⁸ Madell, 1998, s. 105

5 Planavgift

Byggnadsnämnder får av de som medges bygglov ta ut planavgift för att täcka kostnader för arbetet med underliggande planer och planprogram. Avgiften får tas ut om den fastighet som bygglovet avser har haft nytta av planen eller områdesbestämmelserna. Avgiften får inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av ärende som avgiften avser, och grunderna för hur avgiften beräknas skall anges i taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Avgiften får tas ut i förskott.

5.1 Gällande regler om kommunalt planavgiftsuttag

Plan- och bygglagen (PBL) 12:9–11 reglerar vilka befogenheter byggnadsnämnden har att avgiftsfinansiera sin planverksamhet:

***PBL 12:9** Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser, om*

- 1. nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, och*
- 2. den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen eller områdesbestämmelserna.*

Det som enligt första stycket gäller i fråga om en byggnad ska också tillämpas på en anläggning som kräver bygglov enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §.

***PBL 12:10** En avgift enligt 8 eller 9 § 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.

***PBL 12:11** En avgift enligt 8 eller 9 § ska betalas av den som är sökande eller har gjort anmälan i det ärende som beskedet, beslutet eller handläggningen avser. Avgiften får tas ut i förskott.*

Närmare vad dessa paragrafer innebär kommer att gås igenom i följande avsnitt nedan.

5.2 Planavgiftens historik och koppling till taxa

När ÄPBL infördes år 1987 introducerades dagens metod för att beräkna planavgift, med av kommunfullmäktige antagen taxa som beräkningsgrund. Innan dess reglerades kostnadsfördelningen för arbete med tomtindelning och byggnadsplan (planformerna som föregick dagens detaljplaner) direkt i lagtext.

För tomtindelningar angavs i 32 § byggnadslagen (BL) att kommunen som huvudregel skulle stå för kostnaden för upprättande eller ändring. Vidare gavs dock att markägare, om det prövades skäligt, kunde få bekosta ändring som han påkallat och som inte föranleddes av ändring av stadsplan eller annan av kommunen vidtagen åtgärd.

Kostnaden för upprättande och ändring av byggnadsplaner skulle, enligt 111 § BL, i ett första led bäras av kommunen. Därefter kunde kommunen kräva att de markägare som hade avsevärd nytta av planen skulle betala kommunen för den del av kostnaden som svarade mot deras del av planområdets areal.

Att enbart de markägare som hade avsevärd nytta av planen behövde bidra till plankostnaden var resultatet av en ändring i paragrafen år 1948, bara ett år efter att lagen införts. Ändringen föranleddes av att paragrafen med dess ursprungliga innebörd - att kommunen skulle stå för plankostnaderna till den grad det var skäligt med hänsyn till dess intresse, och att återstoden skulle fördelas mellan alla markägare efter arealen på deras byggrätter – hade varit för otymplig att tillämpa i praktiken.⁵⁹

Det hade visat sig så krångligt och kostsamt att beräkna storleken på alla markägares byggrätter att det blev tal om att låta kommunerna ta hela plankostnaden, av förenklings- och kostnadsskäl. Att låta alla markägare slippa att betala för planarbetet var dock politiskt omöjligt, och därav infördes rekvisitet på avsevärd nytta. Dessutom förändrades fördelningsnyckeln från att baseras på respektive markägares areal byggrätt till att baseras på deras totala markinnehav inom planområdet, med utrymme för korrigerings om fördelningen gav ett oskäligt resultat.⁶⁰

Avsevärd nytta skulle föreligga för de markägare som ägde mark som var av sådan omfattning och beskaffenhet att den gick att dela på flera tomter och för vilka planläggningen därför var av större betydelse ur exploaterings synpunkt. Nyttan skulle prövas från fall till fall och det överläts till rättstillämpningen att bilda en praxis.⁶¹

Den praxis som utvecklades innebar att avsevärd nytta ansågs föreligga för markägare vars mark kunde exploateras till minst 3–5 tomtplatser.⁶²

⁵⁹ Bexelius m.fl., 1971, s. 289 f

⁶⁰ Bexelius m.fl., 1971, s. 290

⁶¹ Bexelius m.fl., 1971, s. 290

⁶² Kommunförbundets uppgift i SOU 1982:9, s. 605

Enligt byggnadsstadgan (BS) 8 § hade varje kommun även vid den här tiden krav på att de skulle ha en av kommunfullmäktige antagen taxa som gav beräkningsgrunderna för byggnadsnämndens avgiftsuttag. Den skulle dock inte innefatta hur de hanterade sina plankostnader. Hur dessa kostnader skulle fördelas beskrevs ju i lagtext. Den dåvarande taxan syftade, precis som dagens, till att avgifterna skulle tas ut med högst det belopp som motsvarade kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärden.

När första plan- och bygglagen skulle tas fram föreslogs en kombination av de tidigare rekvisiten i BL och BS. Som huvudprincip skulle kommunen stå för planeringskostnaderna. Dock skulle kommunen, för detaljplaner och fastighetsplaner som initierats av en fastighetsägare, få ta ut en avgift för att täcka sina nödvändiga kostnader för själva planförslaget, om fastighetsägaren hade haft avsevärd nytta av planen. Kostnader för samråd, utställning, m.m. skulle alltid bäras av kommunen.⁶³

Dessutom skulle regleringen av kostnadsfördelningen försvinna ur lagtexten, och istället skulle det bli upp till varje kommun att också ange beräkningsgrunderna för avgiften för plankostnader i den taxa som antas av kommunfullmäktige.⁶⁴

Under remissförfarandet mötte förslaget hård kritik från bland annat kommunförbundet (dåtidens motsvarighet till SKL), lantmäteriverket och flertalet kommuner. De åsikter som framkom var:

- Att planavgift borde kunna tas ut från fastighetsägare i samtliga fall, inte bara när de har initierat planarbetet.
- Att kravet på avsevärd nytta behöver tas bort/ändras, så att planavgift kan tas ut även för en enda tomtplats.
- Att kostnader för samråd och utställning mm. också skall kunna täckas av planavgift.
- Att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att reglera plankostnader i kommunala taxor.

⁶³ SOU 1979:66, s. 792

⁶⁴ SOU 1979:65, s. 58

Det anfördes att möjligheterna till avgiftsuttag borde vidgas, bland annat eftersom förenklingsmotiven som föranlett kravet på avsevärd nytta återigen borde vägas mot den ursprungliga tanken om en rättvis fördelning av kostnaderna mellan alla som har nytta av planen. Det sades även att kravet på minst 3–5 tomtplatser har ställt till det när regleringen av plankostnader sker i avtal med andra än exploatörer, vilket blivit allt vanligare. Vad det gällde samråd och utställningar mm. anförde Östhammars kommun att det var inkonsekvent att vissa kostnader skulle fördelas mellan fastighetsägare, medan andra skulle åvila kommunen ensam. Uttalandet om att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att reglera plankostnader i taxor kom från kommunförbundet.⁶⁵

Till propositionen⁶⁶ hade flera delar av remisskritiken fått gehör. Planavgift skulle enligt förslaget kunna tas ut från alla fastighetsägare som har nytta av planen, och nytta skulle föreligga om bygglov medgavs i enlighet med planen. Det skulle även gå att täcka kostnader för samråd och utställning, då de exemplifierades som åtgärder som hör till planarbetets andra skede. Någon ändring vad det gäller att fördelningsgrunden skall ges i kommunernas taxor skedde dock inte, och den kritiken bemöttes inte heller.⁶⁷

Propositionen antogs och resulterade i fråga om planavgifter i ÄPBL 11:5, en paragraf där det gavs rätt för kommuner att ta ut planavgift av de fastighetsägare som har nytta av planen och där beräkningsgrunderna för denna avgift skall anges i taxa antagen av kommunfullmäktige.

⁶⁵ SOU 1982:9, s. 604–606

⁶⁶ Prop. 1985/86:1

⁶⁷ Prop. 1985/86:1, s. 796

5.2.1 Skillnader mellan reglerna i PBL och de i ÄPBL

Innebörden av reglerna i dagens PBL 12:9–11 motsvarar i stort det som gavs av ÄPBL 11:5 2–4 st., med några nedan givna skillnader.

- Möjligheten för kommuner att finansiera programkostnader med planavgift är en nyhet, och den motiverades av att man ville främja användandet av program som ett första skede i detaljplaneförfarandet.⁶⁸
- I ÄPBL sades att fastighetsägaren behövde ha nytta av planen för att denne skulle betala planavgift, vilket numera har ändrats till att det är fastigheten som sådan som behöver ha nytta. Någon motivering till denna skillnad nämns inte i förarbetena till nya PBL, snarare sägs att "innehållet i paragrafen överensstämmer med 11 kap 5 § andra stycket i den nuvarande lagen".⁶⁹ Därav torde skillnaden vara liten, men det finns en viss osäkerhet i rättsläget. Ändringen kan ha som syfte att förtydliga att nyttan skall bedömas utifrån objektiva grunder, så som marknadsvärdehöjning, och inte enskilda fastighetsägares mer subjektiva värderingar av nytta.⁷⁰
- Den som gjort en anmälan i ett anmälningsärende kan numera också åläggas betala avgift för beskedet, beslutet eller handläggningen i ärendet.

I övrigt överensstämmer alltså dagens regler om planavgift med de som kom år 1987 vid första plan- och bygglagens införande. Ledning av hur reglerna skall tolkas ges därför i stor utsträckning av förarbeten till den äldre plan- och bygglagen.

5.3 Kommuners rätt att ta betalt för planarbete

KL 8:3 b ger att kommuner har möjlighet att avgiftsfinansiera sin verksamhet. Andra stycket ger att kommuner, för tjänster och nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla, endast kan ta ut avgifter om det är särskilt föreskrivet i lag.⁷¹

Enligt PBL 1:2 är planläggning förbehållet kommunerna, men det finns samtidigt inte någon skyldighet för dem att ta fram planer. Trots det är uttaget av avgift för att täcka kommuners planrelaterade kostnader, planavgift, specialreglerat i lag. I PBL 12:9–11 ges villkor för och begränsningar av avgiftsbefogenheten.

⁶⁸ Prop. 2009/10:170, s. 501

⁶⁹ Prop. 2009/10:170, s. 501

⁷⁰ Blomberg och Rosén, 2016-08-01 Lexino, kommentar till 12 kap. 9 §

⁷¹ Se avsnitt 3:1 ovan

Det innebär att kommunernas möjlighet att ta betalt för planrelaterade tjänster är inskränkt, så till vida att de inte kan ta betalt för andra åtgärder eller på sätt som strider med vad som ges av speciallagstiftningen.⁷²

Enligt PBL 12:9 1 st. anges att en planavgift ”får” tas ut av byggnadsnämnden. Det ger en kommun möjlighet att ta ut kostnader för en planavgift, men det innebär inte någon motsvarande skyldighet.⁷³

5.4 Kostnader som får täckas med planavgift

Reglerna i PBL 12:9–11 innebär en specialreglering av byggnadsnämndens planavgiftsuttag och de kostnader som får täckas med planavgift enligt PBL 12:9 1 st. är därför de enda planrelaterade kostnader som en kommun kan ta betalt för.⁷⁴

PBL 12:9 Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser, om..”

Innebörden överensstämmer med ÄPBL 11:5 2 st., med tillägget att programkostnader nu också ingår. Programkostnader hänförs till planens förskede, där idéer arbetas fram till illustrationer eller program som förankras politiskt. Kostnader för åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra planer hänförs till planarbetets andra skede, huvudskedet.

PBL 12:9 är öppet formulerad och sätter inga begränsningar på vilka kostnader som får täckas inom dessa två skeden.

De kostnader som uppkommer i planarbetets huvudskede är enligt propositionen till ÄPBL "... sådana kostnader som erfordras för att upprätta själva planförslagen eller förslagen till planändring".⁷⁵ Det sägs vara kostnader för att upprätta formella planhandlingar och för att föra fram planförslagen till antagande.⁷⁶

⁷² Se avsnitt 3.1 ovan och Bohlin, 2016, s. 204

⁷³ Bohlin, 2016, s. 202

⁷⁴ Se avsnitt 3.1 ovan och Bohlin, 2016, s. 204

⁷⁵ Prop. 1985/86:1, s. 797

⁷⁶ Prop. 1985/86:1, s. 797

I samma proposition listas även exempel på moment i planarbetet som hänförs till huvudskedet, vilka är:⁷⁷

- Administration, såsom personal- och kontorskostnader
- Grundundersökning
- Mätning
- Kartframställning
- Annan projektering
- Samråd
- Utställning

Det anges även vilka moment som hänförs till förskedet, vilka numera också får täckas av planavgift. Dessa är:

- Planillustrationer innehållande idéer eller skissförslag
- Politiskt förankrade program

Sammanfattningsvis så ger PBL 12:9 att kommunens kostnader i planens förskede och huvudskede får täckas med planavgift. Propositionen kan vara vägledande för tolkningen av vilka kostnader det kan vara. Vad som menas med att det i propositionen sägs att kostnader för formella planhandlingar och framförandet av förslag till antagande får täckas är inte helt tydligt. Om utredningar inom planarbetet är något som avses innefattas i detta har varit en omstridd fråga, vilken kommer beröras djupare i kapitel 6.

5.5 Krav på bygglov och nytta

Två krav ställs upp för att kommuner skall få ta ut planavgift i PBL 12:9. Det får tas ut om bygglov medges - bygglovskravet - och om den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen eller områdesbestämmelserna - nyttokravet.

Planavgift kan tas ut vid varje bygglov som beviljas för att uppföra, bygga till eller bygga om byggnader eller andra anläggningar.⁷⁸ En plan kan alltså delfinansieras vid obegränsat många tillfällen och av många olika fastighetsägare, helt beroende på när och av vem som bygglov söks.

⁷⁷ Prop. 1985/86:1, s. 797

⁷⁸ Prop. 1985/86:1, s. 797

Kravet på nytta kommenteras i propositionen till ÄPBL. Det räcker med nytta på en tomtplats för att planavgift skall kunna tas ut, och sådan nytta torde som regel föreligga när bygglov lämnas för ny- om- eller tillbyggnad.⁷⁹ Frågan om andra nyttigheter än medgivet bygglov skall kunna anses utgöra sådan nytta som avses i lagregeln är inte prövad, men det finns inget som motsäger att det skulle gå.

I rättsfallet RÅ 1998 ref. 23 visas att nytta för fastighet kan förekomma även om en ny plan för en fastighet ger mindre byggrätt än tidigare plan. I fallet sökte en fastighetsägare bygglov 1993 där en detaljplan vunnit laga kraft 1991. Den tidigare stadsplanen från 1978 gav dock mer byggrätt än den nya detaljplanen, varför fastighetsägaren menade att han inte fått någon nytta. Regeringsrätten menade att den gamla stadsplanen ansågs ha löpt ut den 1 juli 1987 pga. av övergångsbestämmelser i ÄPBL. Den nya detaljplanen gav därför en starkare rätt till bygglov än den tidigare stadsplanen, vilket gav en nytta till fastigheten trots att den fått mindre byggrätt än tidigare stadsplan.

5.5.1 Planer som inte ger byggrätt

Flera kommuner har i intervjuer uttryckt att det är besvärligt att ta ut planavgift för planer som inte ger byggrätt. De säger att deras taxor som är baserade på areal byggrätt inte fungerar i flera olika detaljplanefall.

Det kan handla om planer med nyttor av andra karaktärer än byggrätter. En kommun nämner planer som ändrar fastighetsgränser, t.ex. för att utöka fastigheters tomtmark med allmän platsmark. Två andra kommuner lyfter planer med vägdragningar, och en av dem nämner också när det planläggs för parkmark. Ytterligare en kommun lyfter planer där de tagit bort prickmark utan att ge utökad byggrätt.

Kommunerna löser ofta finansieringen av dessa planer genom att istället debitera deras nedlagda handläggningstid enligt en timtaxa.

Frågan vi ställer oss är om det finns lagstöd för att med avgift finansiera dessa planer överhuvudtaget, i och med att kraven i PBL 12:9 finns. Bygglövskravet motsäger att planavgift kan tas ut i andra fall än när bygglov medges för ny-, om- eller tillbyggnad av byggnader eller anläggningar. Tolkas bygglövskravet strikt innebär det att dessa planer, som ger andra nyttor än byggrätter, behöver skattefinansieras.

Det saknas prejudicerande domar i denna fråga, en domstolsprövning av ett fall där kommunen tagit betalt för en detaljplan utan byggrätt hade onekligen varit intressant att följa.

⁷⁹ Prop. 1985/86:1, s. 797

5.6 Högst kommunens genomsnittliga kostnad och grund i taxa

Första stycket i PBL 12:10 säger att byggnadsnämndens avgifter inte får överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser. Det ger uttryck för att byggnadsnämndernas avgiftsuttag skall ske likställt och som högst inbringa intäkter som motsvarar deras kostnader, sett till var och en av deras verksamheter för sig.

Vidare säger andra stycket i samma paragraf att grunderna för hur avgifterna ska beräknas ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Frågor som blir aktuella är hur paragrafen skall tillämpas för enskilda avgiftsuttag och hur det skall säkerställas att avgiftsuttaget faktiskt inte överstiger den genomsnittliga kostnaden för den typ av åtgärd som avgiften avser.

Bohlin kommenterade motsvarande bestämmelse om att *högst kommunens genomsnittliga kostnad får tas ut som avgift*, när den fanns i den tidigare gällande byggnadsstadgan och då rörde byggnadslovsavgifter. Han sade att formuleringen skulle tolkas som att det vid avgiftsbestämningen inte får beaktas extra kostnader som hänförs till ett visst ärende.⁸⁰

Det går väl ihop med likställighetsprincipen, vilken kostnadsuttaget skall vila på.⁸¹ Likställighetsprincipen i fråga om planavgift innebär att lika fall skall ge lika avgift och att avgiften skall fördelas mellan samtliga sökande efter objektiva grunder. Likaså behöver beslut om att inte ta ut planavgift också grundas på en likformig och rättvis fördelningsprincip.⁸² Likställighetsprincipen blir beaktad då alla avgifter debiteras enligt en normbunden och objektiv fördelningsgrund som är angiven i kommunens plantaxa.

Bestämmelsen innebär också att kostnadsuttaget skall grundas på självkostnadsprincipen.⁸³ Principen innebär att avgiften för en verksamhet inte får väsentligen överstiga verksamhetens kostnader en längre tid. Den har således inte någon betydelse i det enskilda fallet.⁸⁴ Självkostnaden skall beräknas på varje verksamhet för sig. För byggnadsnämndernas avgifter som regleras i PBL innebär det att självkostnaden skall beräknas separat för varje åtgärdstyp, så som ärenden om bygglov, förhandsbesked, nybyggnadskarta och plan, m.m.⁸⁵ Följaktligen innebär principen ett krav på att kommuners planverksamheter inte får ta ut avgifter som väsentligen överstiger deras kostnader i ett längre tidsperspektiv.

⁸⁰ Bohlin, 1984, s. 292 f

⁸¹ Prop. 1985/86:1, s. 797

⁸² Prop. 1985/86:1, s. 797

⁸³ Prop. 1985/86:1, s. 797

⁸⁴ Se avsnitt 3.3 ovan

⁸⁵ Prop. 1993/94:188, s. 84

Sammanfattningsvis skall både självkostnads- och likställighetsprincipen beaktas vid kommuners uttag av planavgift. Att tillfredsställa båda principerna är möjligt eftersom det endast är likställighetsprincipen som behöver beaktas i det enskilda fallet, och dess syfte uppnås då avgift tas ut enligt en objektiv och normbunden taxa.

En utmaning för kommunerna är att se till att deras plantaxa är utformad så att deras planverksamheter inte får ett avgiftsuttag som väsentligen överstiger deras kostnader. Att självkostnadsprincipen skall beaktas föranleder därför att kommunerna behöver följa upp och jämföra de kostnader och avgiftsintäkter de har inom sina planverksamheter. Uppföljningen får sedan bidra till en anpassning av taxan så att högst de genomsnittliga kostnaderna för olika ärendetyper tas ut i de enskilda fallen.

5.6.1 Kommunernas uppföljning av självkostnad

Som beskrivits ovan är det viktigt att kommunen följer upp de intäkter de tar in för sitt planarbete och att dessa jämförs med de kostnader som de lägger ned på planarbetet.

Om det faktiskt följs upp ifall planverksamheten har ett självkostnadsuttag varierar mellan kommunerna. När vi frågat kommuner så har vissa uppgett att de inte alls följer upp om deras planintäkter genom planavgift vid bygglov och plankostnadsavtal motsvarar deras plankostnader.

Vi har även hört motsatsen, en kommun har till exempel förklarat att de varje månad och för varje plan följer upp kostnader och intäkter genom planavgift vid bygglov och avtal relaterade till planen. De kontrollerar sedan självkostnaden för verksamheten på årsbasis.

En annan kommun har uppgett att de noggrant följer upp självkostnaden på de planer som kostnadstäckts med planavtal, men att det är för svårt att göra det när planavgift tas ut vid bygglovet. Det beror på att planavgiften då kan komma in när som helst under många år. För planer där avgiften tas ut genom avtal så förs tiddagbok och alla kostnader loggförs till respektive plans projektnummer. Målet i denna kommun är att varje plan skall uppnå självkostnad.

5.7 Förskottsbetalning behöver kunna gå åter

Av PBL 12:11 ges att planavgift får tas ut i förskott.

Det kan tyckas svårt att kombinera med det faktum att planavgift bara får tas ut när bygglov medges och fastigheten som bygglovet avser har nytta av planen. Det som förskottsmöjligheten därför måste innebära, är att det går bra att avtala om och ta ut planavgift i förskott så länge det villkoras att avgiften går åter om inte bygglov senare medges eller fastigheten inte får nytta av planen.

5.8 Förändringsförslag som varit under utredning

Intressant att lyfta är att det funnits röster som velat ändra det idag gällande planavgiftsförfarandet.

Till följd av regeringens kommittédirektiv 1992:104, ”översyn av plan- och bygglagen, m.m.”, tillsattes en särskild utredare för att se över vissa frågor i den numera äldre plan- och bygglagen (1987:10). En av frågorna gällde reglerna om planavgift.⁸⁶

Reglerna hade mött kritik från kommunalt håll. Kommunerna menade bl.a. att det gick för lång tid mellan deras arbete med planen och ersättningen vid bygglov, samt att det var problematiskt att det inte alltid är den som får bygglov som faktiskt har nytta av planen. Detta föranledde en önskan om att frikoppla planavgiften från bygglovsbeslutet. Kommunerna var även kritiska mot att avgiften högst får motsvara deras genomsnittliga kostnad, då det gjorde det svårt att få täckning för arbetet med mindre planer.⁸⁷

I utredarens första delbetänkande, SOU 1993:94, konstateras att avgiftsuttaget har varit vida varierande mellan olika kommuner, men att en allmän försämring i kommunernas ekonomi har ökat behovet av kostnadstäckande avgifter överlag.⁸⁸

I det andra delbetänkandet, SOU 1994:36, diskuteras det om planavgiftsreglerna behöver anpassas för att de skall kunna täcka kostnader för miljökonsekvensbeskrivningar, vilket blir en ny form av konsekvensutredning i och med att miljöbalken antas i Sverige.⁸⁹

I det tredje och sista delbetänkandet, SOU 1994:134, bemöts den kritik som kommit från kommunalt håll och det lämnas förslag på ändring av ÄPBL 11:5.

Kommunernas önskan om att frikoppla planavgiften från bygglovsbeslutet ges inte gehör. Det motiveras av att det alltid kan finnas fastighetsägare som är motståndare till planen eller av annan anledning inte kommer att nyttja den byggrätt som planen medger. Det nämns också att möjligheten att ta ut planavgift som ett förskott i samband med bygglovsansökan redan finns.⁹⁰

⁸⁶ Se kommittédirektiv 1992:104, s. 15

⁸⁷ SOU 1994:134, s. 175 f

⁸⁸ SOU 1993:94 s. 123 f

⁸⁹ SOU 1994:36 s. 203

⁹⁰ SOU 1994:134, s. 176 f

Det lagförslag som utredningen presenterade innebar två skillnader mot gällande planavgiftsreglering. Dels föreslogs att begränsningen av planavgiftens storlek skulle ändras från att högst få motsvara kommunens *genomsnittliga kostnad* till att högst få motsvara kommunens *självkostnad* för åtgärderna och dessutom föreslogs ett förtydligande om att miljökonsekvensbeskrivningar skall få täckas med planavgift.⁹¹

Förändringen från ett uttag av genomsnittlig kostnad till självkostnad sägs vara motiverad av att det vore nyttigt om avgiften hade närmare koppling till de faktiska kostnaderna för det enskilda projektet. Att ta bort begreppet genomsnittlig kostnad får tolkas som att man önskade frångå en avgiftsnorm som är kopplad till typärenden, areal byggrätt eller vilket planavgiftsförfarande som används. Självkostnaden menar utredaren skall utgöras av timkostnaden för handläggande tjänstemän och andra kostnader för administration, lokaler, resor osv.⁹² Att grunderna för beräkning av avgift skall anges i taxa föreslås dock fortsatt gälla.⁹³

Utredaren menar att en rätt att täcka kostnader för miljökonsekvensbeskrivningar med planavgift redan finns, men att det uttryckligen borde framgå i lagtext.⁹⁴ Det gör han förmodligen eftersom det annars kan råda oklarhet om miljökonsekvensbeskrivningar skall hänföras till planprogramsfasen, för vilka kostnaderna inte fick täckas med planavgift enligt ÄPBL.

Proposition 1994/95:230 lades fram med utredningen ovan som grund. Ingen av nämnda förändringar av planavgiftsregleringen föreslås dock, och det blir därav aldrig någon lagändring i frågorna.

I utredningens slutbetänkande, SOU 1996:168, påminns återigen om de ovan nämnda förslagen på ändringar av planavgiftsregleringen. Inte heller det föranleder att det läggs fram ett något förslag på en lagändring av planavgiftsförfarandet.

⁹¹ SOU 1994:134, s. 21

⁹² SOU 1994:134, s. 177

⁹³ SOU 1994:134, s. 21

⁹⁴ SOU 1994:134, s. 177

6 Planrelaterade utredningar

Planrelaterade utredningar behandlas på olika sätt i olika kommuner. Ibland täcks kostnaderna för dem in i kommunens taxa, men i många fall hanteras de som en separat kostnad i plankostnadsavtalen. En fråga där det finns skilda åsikter är ifall det med dagens regler finns lagstöd för kommuner att överhuvudtaget ta betalt för planrelaterade utredningar. I detta kapitel redogörs för denna debatt och det diskuteras vad som gäller i rådande rättsläge. Det visas även hur kommuner hanterar utredningskostnader idag och det diskuteras vilka konsekvenser ett domslut i motsatt riktning skulle kunna få för kommuner och exploatörer.

6.1 Får de täckas med planavgift?

Att utredningar är ett viktigt underlag som behövs inom planarbetet i många fall råder det inget tvivel om. Däremot är det inte självklart om kostnaderna för planrelaterade utredningar är sådana kostnader som får täckas med planavgift i dagsläget. Frågan har inte blivit prövad i domstol, och för tillfället finns det motstridiga tolkningar av aktuell lagtext och förarbeten.

Carl-Otto Lindberg, f.d. chefsjurist på Länsstyrelsen i Göteborg och expert inom det förvaltningsrättsliga området, har lyft frågan i en tidskriftsartikel. Han argumenterar för att det inte finns något stöd för att täcka utredningskostnader med planavgift med hänsyn till vad som sägs i motiven i till ÄPBL.⁹⁵

Det senare utgivna betänkandet SOU 2012:91 ”Ett effektivt plangenomförande” kommenterar artikeln, och instämmer i Lindbergs tolkning av det allmänna rättsläget. Det förslås dock inga förändringar inom ramen för utredningen, med hänvisning till att de ekonomiska konsekvenserna av förfarandet inte bedöms särskilt allvarliga. Någon förändring i frågan sägs heller inte bidra till utredningens syfte, att effektivisera plangenomförandet.⁹⁶

Av SKL:s underlag för upprättande av taxa,⁹⁷ framkommer det dock tydligt att de menar att planrelaterade utredningar ska tas med vid beräkningen av de plankostnader som ska täckas med planavgift.⁹⁸ Vi har tagit upp frågan med Sven Boberg, chefsjurist på stadsbyggnadskontoret i Göteborg och skribent inom PBL-området för JP Infonet. Boberg håller inte med Lindberg om att det saknas stöd för att täcka utredningar med planavgift.

⁹⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 797 och redogörelse i avsnitt 6.1.1

⁹⁶ SOU 2012:91, ”Ett effektivt plangenomförande”, s. 271

⁹⁷ SKL:s roll och deras taxeunderlag beskrivs i avsnitt 7.2 nedan

⁹⁸ Se Sveriges Kommuner och Landsting, 2016a, s. 39

6.1.1 Redogörelse för debatten

PBL 12:9 ger att byggnadsnämnden får ta ut planavgift för att täcka ”programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner och områdesbestämmelser”.

Motsvarande bestämmelse i ÄPBL, 11:5 2 st., gav att byggnadsnämnden fick ta ut planavgift för att ”täcka kostnader för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner”.

I motivuttalandet gällande kostnader för planavgift i propositionen till ÄPBL sas det:

”I fråga om de kostnader som får beaktas när planavgiften bestäms, överensstämmer andra stycket i huvudsak med utredningsförslaget, eftersom endast sådana kostnader som erfordras för att upprätta själva planförslagen eller förslagen till planändring skall kunna täckas. Det första skedet i ett planarbete består ofta av att man tar fram idéer eller skissförslag i form av planillustrationer eller program som politiskt skall förankras. Kostnaderna i detta skede skall alltså inte kunna tas ut med planavgiften. Den får avse enbart de kostnader som uppkommer i planarbetets andra skede, vilket består i att formella planhandlingar för detaljplaner, områdesbestämmelser eller fastighetsplaner upprättas och att planförslagen förs fram till antagande. Hit hör t.ex. kostnader för administration, såsom personal- och kontorskostnader, och kostnader för grundundersökning, mätning, kartframställning, annan projektering, samråd och utställning.”⁹⁹

Minns att utdraget ovan är från ett förarbete till ÄPBL, där kostnader för planens förskede inte fick täckas med planavgift. Sedan nya PBL:s införande får även kostnader i planens programskede räknas in i avgiften.¹⁰⁰

Lindberg bygger sin argumentation på att det i ovan citerade motiv till ÄPBL sägs att planavgift endast får täcka kostnader för att *upprätta formella planhandlingar och för att föra fram planförslagen till antagande.*

Angående planrelaterade utredningar skriver Lindberg:

”Av motivuttalandena framgår dock att det inte är sådana åtgärder som får beaktas vid beräkningen av planavgiften. Det är endast åtgärder som består i att ”formella planhandlingar upprättas” och att planförslaget efter samråd och utställning förs fram till antagande.”¹⁰¹

⁹⁹ Prop. 1985/86:1, s. 797

¹⁰⁰ Se avsnitt 5.4 ovan

¹⁰¹ Lindberg i FT häfte 3, 2012, s. 375

Det är tydligt att Lindberg menar att utförandet av planrelaterade utredningar inte är att anse som en del av upprättandet av formella planhandlingar. Att en grundundersökning, som ofta är en plananknuten utredning, exemplifieras som en åtgärd för vilken det går att ta ut planavgift bemöts av Lindberg:

”En sak som förvånar är att det i motiven bland exemplen på ersättningsgilla åtgärder nämns grundundersökning. Inte kan väl grundundersökningar, för den händelse sådana utförts, lika litet som undersökningar och utredningar i övrigt, hänföras till ”formella planhandlingar”?”¹⁰²

Lindberg menar även att begränsningen kommer till uttryck i lagtext, och att kommuner inte kan räkna med att få betalt för samtliga planläggningskostnader:

”Att det i lagtext och motiv angetts att endast vissa särskilt angivna moment i planläggningsarbetet får avgiftsfinansieras, visar tydligt att lagstiftaren alltså velat begränsa fastighetsägarens ersättningsskyldighet. Kommunen kan inte räkna med att genom avgiftsuttag alltid få betalt för samtliga planläggningskostnader.”¹⁰³

Boberg håller inte med Lindberg i frågan om att utredningskostnader inte får täckas med planavgift, men han säger också att uttalandena i propositionen till ÄPBL är problematiska.

Boberg tycker egentligen att formuleringen i PBL 12:9 gör det tydligt nog, där sägs det ju att byggnadsnämnden får ta ut en planavgift *för att täcka kostnader för de åtgärder som behövs* för att upprätta eller ändra planer. Propositionen till ÄPBL är gammal och det är olyckligt att det inte där eller i motiven vid införandet av nya PBL tydliggjorts att nödvändiga utredningar får täckas, om det nu är det som åsyftas i lagen. Boberg uttrycker det som att förarbetena till ÄPBL motsäger lagrummet. Förarbetena som finns idag behandlar helt enkelt inte frågan på ett tydligt sätt, och det skulle därför behövas ett förtydligande. En prövning av frågan hade till exempel varit bra.

Som stöd för sin tolkning av att utredningskostnader får täckas med planavgift i dagsläget, menar Boberg att man bör stanna i lagtexten när den räcker till. Det gäller särskilt när förarbetena inte gör saken tydligare.

6.1.2 Diskussion om frågan

Först och främst granskas gällande lagtext då det utgör den starkaste rättskällan. Vid en anblick syns ingen uttryckt begränsning i PBL 12:9 som talar emot att utredningar skall få täckas med planavgift. Tvärtom säger bestämmelsen, utan någon begränsning, att kostnader för åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra planer får täckas med planavgift.

¹⁰² Lindberg i FT häfte 3, 2012, s. 375 f

¹⁰³ Lindberg i FT häfte 3, 2012, s. 375

Motiven är dock vägledande för hur en paragraf skall tolkas. Lindberg har rätt i att det i motiven sägs att de kostnader som får avses vid bestämningen av planavgift är kostnaderna för att *upprätta formella planhandlingar och för att föra fram planförslagen till antagande*. I det sammanhang det sägs skulle man dock kunna tolka det som att formuleringen främst syftar till att särskilja kostnaderna i planens huvudskede från de i förskedet, vilka inte fick täckas av planavgift enligt ÄPBL.¹⁰⁴

Tolkas motiven istället på det sätt Lindberg gör, att endast kostnader för upprättande av formella planhandlingar får täckas, blir en självklar följdfråga om det finns någon tydlig definition av vad *formella planhandlingar* är för något. En intressant aspekt är att en miljökonsekvensbeskrivning, om sådan krävs, får utgöra en del av planbeskrivningen.¹⁰⁵ Planbeskrivningen är en obligatorisk del av detaljplanen, som skall fogas till plankarta och planbestämmelser.¹⁰⁶ Det menar vi borde innebära att miljökonsekvensbeskrivningar är att anse som formella planhandlingar. Kanske kan i så fall andra planrelaterade utredningar också anses utgöra formella planhandlingar.

En annan fråga blir hur man skall tolka det faktum att grundundersökning listats som ett exempel på en åtgärd vars kostnad faller inom ramen för planavgift. Är grundundersökning inte en formell planhandling är exemplet i så fall motsägelsefullt. En motsägelse i propositionen är problematisk, skall exemplet ändå ges vikt trots att det inte passar in i definitionen av det som det exemplifierar?

Vi håller med både Lindberg och Boberg om att frågan skulle behöva förtydligas då de förarbeten som finns är otydliga. Det hade varit intressant att se var ett avgörande i frågan hade landat idag. Dock tror vi, precis som Boberg, att formuleringen av PBL 12:9 ändå skall anses vara tillräckligt tydlig för att vara vägledande i frågan. Planrelaterade utredningskostnader borde därför få täckas med planavgift, eftersom de får anses vara åtgärder som behövs för upprättande av detaljplaner.

¹⁰⁴ Se utdrag ur prop. 1985/85:1, s. 797, i avsnitt 6.1.1. ovan

¹⁰⁵ Prop. 2009/10:170, s. 215

¹⁰⁶ Prop. 2009/10:170, s. 213 f

6.2 Vilken part tar kostnaden för utredningar?

I enkätundersökningen framkom att i 96 av 101 kommuner brukar exploatören åläggas att stå för utredningskostnader, se diagram 6-1. En kommun har inte svarat på frågan.



Diagram 6-1: Vilken part som åläggs kostnader för utredningar enligt svar från enkätundersökningen.

Av de 5 kommuner som angett att de brukar stå för utredningskostnaderna så förklarar några varför.

En kommun säger att de planer som upprättats i kommunen har varit på kommunens initiativ, vilket gör att de måste stå för utredningskostnaderna.

En annan kommun menar att de har väldigt få detaljplanefall där externa exploatörer eller fastighetsägare begär ny detaljplan.

Vidare uppgav en tredje kommun att de hade behövt stå för utredningskostnader om de uppstått i de fall de haft hittills, men att de avser reglera frågan så att exploatören tar de kostnaderna i framtida avtal.

Den bild som ges av enkätsvaren stämmer väl överens med vad som framkommit i avtalsundersökningen. Där ses att plankostnadsavtalsförfarandet i 53 av 54 kommuner leder till att samtliga utredningskostnader läggs på den sökande parten, se diagram 6-2. Den kommun som inte behandlar utredningskostnader i avtal är densamma som angivit det i enkätsvar ovan.



Diagram 6-2: Diagrammet visar vilken part som slutligen stått för planrelaterade utredningskostnader i utredda kommuners plankostnadsavtal.

Sökanden åläggs kostnaden antingen genom att själv beställa eller utföra utredningarna, eller genom att ersätta kommunen för dennes kostnader när den beställer eller utför utredningarna.

6.2.1 Branschens syn på vilken part som skall ta utredningskostnader

Alla de sju intervjuade kommunerna är negativt inställda till att de skulle behöva få stå för utredningskostnader. Några av dem menar att om de skulle stå för utredningskostnader skulle planläggningen av mark bli väldigt styrd av den budget som då skulle finnas för utredningar. Det skulle kunna leda till att färre planer genomförs och att vissa i övrigt samhällsnyttiga planer skulle bortprioriteras.

De båda intervjuade exploatörerna tycker det är rimligt att de står för utredningskostnaderna och ser inga större problem med det. Den ena exploatören nämner att storleken på utredningskostnader för planläggning inte är avgörande för om exploatering av ett område överhuvudtaget skall ske, även om det vore jobbigt ifall de skulle sticka iväg.

Branschen har således samma åsikt i vilken part som skall stå för utredningskostnader, dvs. den som får exploatera marken.

6.3 Vilken part beställer eller utför utredningar?

Vi har uppmärksammat att det skiljer sig ifall kommunerna själva vill beställa utredningar, och i så fall ta betalt för dem från den som söker planläggning, eller om de vill ålägga den sökande att beställa dem direkt.

LOU sätter hårda krav på kommunen ifall den vill upphandla varor och tjänster.¹⁰⁷ Detta kan vara ett motiv till att den sökande åläggs att utföra eller beställa utredningar, eller snarare att kommunen låter bli att göra det.

I avtalsundersökningen utreddes vilken part som brukar åläggas att beställa eller utföra utredningar i de olika kommunerna. Resultatet presenteras i diagram 6-3.

I 25 av de 54 kommunerna åläggs exploitören att ta fram eller beställa utredningar i alla avtal vi sett, i 15 kommuner gör kommunen det själv och i 11 stycken varierar det vilken part som ansvarar för deras framtagande.

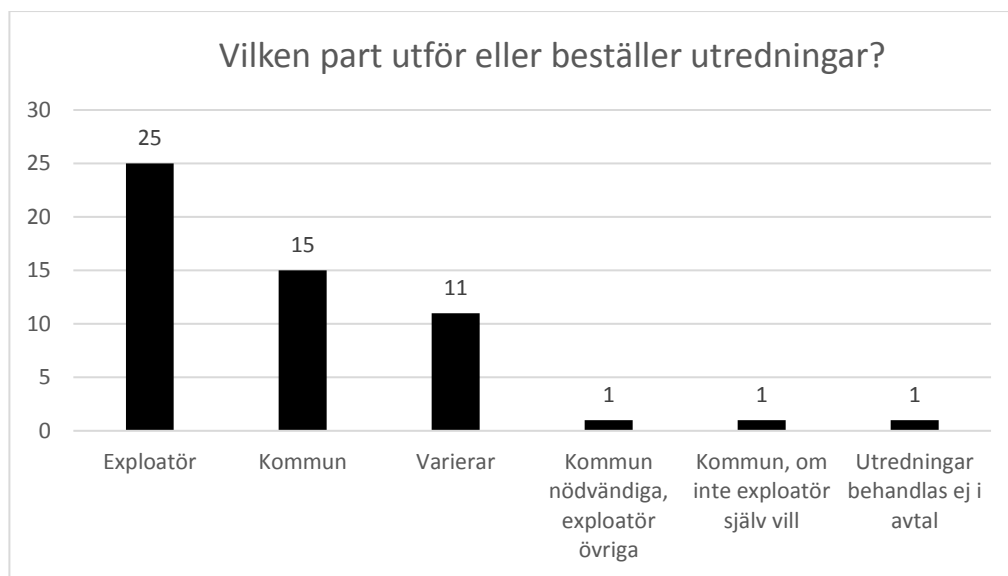


Diagram 6-3: Vilken part som utför eller beställer utredningar i de undersökta kommunerna utifrån avtalsundersökningen.

¹⁰⁷ Madell, 1998, s. 151

Diagram 6-3:s kategoriseringar definieras som följande:

- *Exploator* innebär att exploatören skall utföra eller beställa utredningar.
- *Kommun* innebär att kommunen själv utför eller beställer utredningar.
- *Varyerar* innebär att antingen kommunen eller exploatören utför eller beställer utredningar.
- *Kommun nödvändiga, exploator övriga* innebär att det sker en fördelning av vilka utredningar som utförs eller beställs av kommun och exploator.
- *Kommun, om inte exploator själv vill* innebär att kommunen utför eller beställer utredningar så till vida inte exploator önskar att utföra eller beställa dem.
- *Utredningar behandlas ej i avtal* innebär att det inte finns en bestämmelse i kommunens avtal om vilken part som skall utföra eller beställa utredningar.

6.3.1 Branschens syn på vilken part som skall utföra utredningar

Både kommuner och exploatorer uppgav i intervju att de anser att det är smidigare ifall exploatören beställer utredningar, till följd av regleringarna i LOU.

En kommun påpekar att LOU medför att ramavtal behöver upprättas med alla aktörer om kommunen beställer utredningarna. Ramavtalen måste också hållas uppdaterade vilket innebär mycket jobb. Kommunen anser därför att det är praktiskt om exploatören beställer utredningarna då de inte påverkas av LOU.

Vidare menar också en annan kommun att det är bättre om kommunen slipper upphandla utredningarna. De menar att fördelen med att exploatören beställer utredningarna är att de har kontakt med de aktörer som de vill använda.

Den ena exploatören har inga större synpunkter på vilken part som beställer utredningar. Det är dock viktigt med transparens ifall kommunen beställer utredningar som exploatören skall bekosta, så att exploatören vet vad som tas betalt för.

Den andra exploatören menar att om de beställer utredningar kan de få dem utförda snabbare, och det är av stor vikt för dem. De menar också i likhet med kommunerna att de som exploator har lättare att handla upp eftersom de slipper kommunens regelverk enligt LOU.

7 Plantaxa

Grunderna för beräkning av planavgift skall enligt PBL 12:10 anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. En plantaxa är således något som kommuner måste ha för att kunna ta ut planavgift överhuvudtaget, oavsett på vilket sätt det tas ut.¹⁰⁸

7.1 Plantaxans roll

Det är kommunfullmäktiges uppgift att besluta ifall planavgift skall tas ut och på vilket sätt det i så fall skall ske. Detta följer av att det uttrycks i PBL 12:10 att byggnadsnämndens taxa för bl.a. planavgift skall beslutas av just kommunfullmäktige.¹⁰⁹

Som ges i avsnitt 3.7 tjänar en taxa både den debiterande myndigheten och en presumtiv nyttjare av kommunens tjänst. En plantaxa skall ange beräkningsgrunderna för uttaget av planavgift inom kommunen enligt PBL 12:10 2 st. Det blir en anvisning från kommunfullmäktige till den debiterande myndigheten, byggnadsnämnden eller dess underställda förvaltning om hur de kan ta ut avgifter för sitt detaljplanearbete, samt en förhandsvisning om avgifternas storlek för de fastighetsägare som kommer dra nytta av planerna.

Plantaxans beräkningsgrunder skall tillämpas i varje fall när planavgift tas ut. Det blir upp till byggnadsnämnden eller dess förvaltning att tillämpa plantaxan korrekt, att i varje enskilt fall finna värden på de faktorer som kommunfullmäktige i plantaxan beslutat att planavgiften skall beräknas på. Att byggnadsnämnden skulle bestämma en planavgift som beräknas på andra grunder än vad plantaxan ger är inte tillåtet.¹¹⁰

Vidare skall plantaxan utformas så att självkostnads- och likställighetsprincipen uppnås.¹¹¹ Särskilt gäller att den ska ge avgifter som högst motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärden.

¹⁰⁸ Se avsnitt 3.5 ovan

¹⁰⁹ Mer om detta i avsnitt 3.4 ovan

¹¹⁰ Se avsnitt 3.6 ovan

¹¹¹ Se avsnitt 3.7 ovan

7.2 Sveriges Kommuner och Landstings underlag för utformning av plantaxa

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en politiskt styrd intresseorganisation där samtliga svenska kommuner och landsting är medlemmar. SKL:s uppgift är att bidra med kompetens och stöd för medlemmarnas verksamhet, att ge kommunerna bättre förutsättningar för att upprätthålla ett lokalt självstyre. Styrelse, delegationer och beredningar i SKL består av förtroendevalda från de deltagande kommunerna.¹¹²

SKL har tagit på sig att ta fram ett underlag för konstruktion av PBL-taxa, vilket många kommuner tillämpar. I intervju med Kristina Isacson, som är kontaktperson för frågor kring underlaget, förtydligar hon att det inte utgör en taxa i sig, och inte heller en rekommendation till kommunerna för hur deras taxor borde se ut. Då det är komplicerat att konstruera en taxa skall SKL:s underlag finnas som ett stöd för kommunernas egna framtagande av en plan- och bygglovstaxa. Kommunernas taxor skall i sin tur spegla de kostnader och den finansieringspolitik som finns i den enskilda kommunen.

I SKL:s taxeunderlag från 2011 fanns tabellvärden och formler som kommunerna kunde tillämpa rakt av för att beräkna sina planavgifter, och fokus låg på att den areal bygggrätt som medgavs skulle avgöra planavgiftens storlek.¹¹³ Metodiken från detta underlag är vida spridd och syns i många kommuners plantaxor.

Ett nytt underlag släpptes 2014 och omarbetades senast i juni 2016, där ges inte längre några fasta värden. Utgångspunkten i SKL:s nya underlag för konstruktion av PBL-taxa är att ge kommunerna ett verktyg för att beräkna den *genomsnittliga kostnaden* för olika *typer av åtgärder* inom deras plan- och bygglovsverksamhet.¹¹⁴

För just planavgift menar SKL i det senaste underlaget att det varit svårt att ta fram ärendetyper och en systematik i taxeunderlaget som passar alla kommuner. De har därför inte velat presentera någon generell modell för att räkna fram planavgifter. De har dock tagit fram förslag på tabeller som liknar de för bygglov, men där det krävs att kommunerna själva beräknar sina genomsnittliga kostnader för åtgärdstyperna och att dessa läggs till grund för planavgiftsuttaget.¹¹⁵

Att det hittills inte gått att ta fram en generell modell för planavgiftsberäkning, medan det har gått bra att göra det för motsvarande beräkning av bygglovsavgift, menar Kristina Isacson beror på detaljplanefallens komplexitet och stora variation. Det är svårt att dela in detaljplaner i typfall och plankostnaderna skiljer sig mycket mellan olika fall och olika kommuner.¹¹⁶

¹¹² Sveriges Kommuner och Landsting, 2017

¹¹³ Sveriges Kommuner och Landsting, 2011

¹¹⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, 2016a, s. 4

¹¹⁵ Sveriges Kommuner och Landsting, 2016a, s. 36

¹¹⁶ Kristina Isacson, intervju 2017-04-12

För utformningen av plantaxan föreslår ändå SKL:s senaste underlag att kommunerna delar in sina ärenden i ärendetyper och att de uppskattar sina genomsnittliga kostnader för varje ärendetyp. Kostnadsuppskattningen för varje ärendetyp skall utgå ifrån:¹¹⁷

- Personalkostnader, genom deras uppskattade arbetade timmar gånger den specifika personens timkostnad.
- Kostnader för upprättande av grundkarta och fastighetsförteckning.
- Planrelaterade utredningar
- Konsultstöd

För att göra kostnadsuppskattningen ges viss vägledning i ett Excelark framtaget av SKL.¹¹⁸ Kommunerna föreslås att för varje ärendetyp uppskatta sin nedlagda tid inom olika områden och multiplicera dessa med deras genomsnittliga handläggningskostnad. Till detta läggs de typiska merkostnaderna som vanligtvis hänförs till ärendetypen, i form av kostnader för grundkarta, fastighetsförteckning, utredningar och konsulter mm.

Det ges också ett förslag på en indelning i ärendetyper, vilka presenteras i olika tabeller.¹¹⁹

- Tabell B1 gäller för planavgift vid bygglov för en- och tvåbostadshus och komplementbyggnader.
 - Ärenden för nybyggnad eller tillbyggnad av ett en- eller två bostadshus, ett fritidshus eller en komplementbyggnad ses här som separata ärenden med olika avgifter.
- Tabell B2 gäller för planavgift vid bygglov för byggnader som inte är en- eller tvåbostadshus eller komplementbyggnader.
 - Ärenden med byggnader, utöver de standardärenden som tas upp i tabell B1, delas in efter den areal byggrätt som ärendena berör. Areaindelningen görs för att denna ärendetyp annars hade varit alldeles för vid. Areaspannen är dock breda för att det inte ska bli för många och för detaljerade indelningar av ärendetyper, för vilka det skall bestämmas genomsnittliga kostnader.¹²⁰ Olika avgifter baseras här på den genomsnittliga kostnad som ett ärende i ett viss areaspann brukar medföra.

¹¹⁷ Sveriges Kommuner och Landsting, 2016a, s. 39

¹¹⁸ Sveriges Kommuner och Landsting, 2016b

¹¹⁹ Sveriges Kommuner och Landsting, 2016b

¹²⁰ Sveriges Kommuner och Landsting, 2016a, s. 42

- Tabell B3 och B4 gäller för planavgift vid bygglov för andra anläggningar än byggnader.
 - Ärenden med andra anläggningar delas in i olika, ganska snäva kategorier. Här uppmanas kommunerna själva reflektera över vilka ärenden som är relevanta för dem.¹²¹

7.3 Typiska kommunala plantaxor

I detta avsnitt presenteras struktur och funktion hos de taxor som vi sett att kommuner faktiskt använder i nuläget. Vanligast är att kommuner använder varianter av den arealbaserade taxa som föreslogs i SKL:s underlag från 2011. Vanligt är även att det tillämpas timtaxor och taxor som anger fasta avgifter beroende på vilket planförfarande planen handläggs med. Det förekommer också taxor där fasta avgifter tas ut för vissa enklare ärendetyper, likt det som föreslås i tabell B1 i SKL:s senaste underlag.¹²²

7.3.1 Arealbaserade taxor

Den vanligast förekommande plantaxetyper är som sagt varianter på den arealbaserade taxa som föreslogs i SKL:s underlag från 2011. Nedan beskrivs hur den fungerar. De värden som presenteras är de som fanns i SKL:s underlag - när kommunerna byggt sin taxa på underlaget har vissa använt dessa rakt av, medan vissa har anpassat värdena för att bättre passa kommunens egna förutsättningar.

Den typiska arealbaserade plantaxan har likheter med taxor för bygglovsavgifter och räknas ut som en produkt av det för året gällande milliprisbasbeloppet, kommunens planfaktor, en objektsfaktor för det enskilda fallet och en korrigeringsfaktor. Arealbaserade avgifter bygger alltså generellt på formeln:

$$mPBB * OF * PF * N$$

¹²¹ Sveriges Kommuner och Landsting, 2016a, s. 43

¹²² Se avsnitt 7.2 ovan

mPBB är milliprisbasbeloppet. 2017 ligger det på 44,8 kr.¹²³

OF är objektsfaktorn. Den grundas på hur stor areal byggrätt som planen medger i det aktuella fallet. OF hämtas ur tabell 7-1, utöver 10 000 ökar OF med 1 per 1000 m².

Tabell 7-1. Objektsfaktorer tagna ur SKL:s underlag för taxekonstruktion från 2011.

Areal byggrätt (m ²)	OF	Areal byggrätt (m ²)	OF
0-49	4	1 200-1 999	36
50-129	6	2 000-2 999	46
130-199	8	3 000-3 999	56
200-299	10	4 000-4 999	64
300-499	14	5 000-5 999	72
500-799	20	6 000-7 999	88
800-1 199	26	8 000-9 999	100

PF är planfaktorn som grundas på vilken sorts planarbete det handlar om. Här ges olika fasta värden för de olika sorternas planarbete. Planfaktorn hämtas ur tabell 7-2.

Tabell 7-2. Planfaktorer tagna ur SKL:s underlag för taxekonstruktion från 2011.

	Nybyggnad	Tillbyggnad	Ändring
Detaljplan inkl. program	220	100	100
Områdesbestämmelser	100	60	60
Fastighetsrättsliga åtgärder i detaljplan	80	40	40

N är en justeringsfaktor som skall anpassa taxan efter kommunens storlek. SKL föreslog att den skulle vara 0,8 för kommuner med under 20 000 invånare, 1 för kommuner med mellan 20 000 och 50 000 invånare och 1,2 för kommuner med fler än 50 000 invånare.

Ett prisexempel när SKL:s underlag för taxekonstruktion från 2011 tillämpas för en detaljplan som medger 1 500 m² byggrätt, för nybyggnation, i en kommun med 40 000 invånare:

$$mPBB (2017) = 44,8 \text{ kr}$$

$$OF (1500 \text{ m}^2) = 36$$

$$PF (\text{Nybyggnad}) = 220$$

$$N (40\ 000 \text{ kommuninvånare}) = 1,0$$

$$mPBB * OF * PF * N = 44,8 * 36 * 220 * 1,0 = 354\ 816 \text{ kr}$$

¹²³ SCB, 2016

7.3.2 Timbaserade taxor

De vanligaste timbaserade taxorna bygger antingen på vilken lönenivå eller vilket yrke som personalen har.

Alternativ 1: Lönenivån av personalen styr timkostnaden.

Tabell 7-3: Timbaserad taxa där lönenivå styr timkostnaden. Exemplet följer av SKL:s underlag för taxekonstruktion från 2011.

Löneintervall (månadslön)	Pris per timme (kr)
-21 999	600
22 000-27 999	700
28 000-33 999	800
34 000-39 999	900
40 000-45 999	1 000
46 000-	1 200

Alternativ 2: Personalens yrke styr kostnaden.

Tabell 7-4: Timbaserad taxa där personalens yrke styr timkostnaden. Exemplet har slumpartade timkostnader.

Lönenivå	Pris per timme (kr)
Lantmätare	1 000
Planarkitekt	700
GIS-samordnare	900
Enhetschef	1 200
Karttekniker	700
Handläggare	800

En timtaxa har ett brett användningsområde då den ger vilken avgiftsnivå som skall sättas när timdebitering sker, inom ramen för hela byggnadsnämndens verksamhet.

Ett prisexempel, på hur denna taxa skulle tillämpas när planavgiften räknas fram enligt tabell 7-3:

- 60 timmar av en anställd med 30 000 kr i lön, timkostnad 800kr/timme.
- 9 timmar av en anställd med 50 000 kr i lön, timkostnad 1 200kr/timme.
- 15 timmar av en anställd med 25 000 kr i lön, timkostnad 700kr/timme.

Totalt blir avgiften för detaljplanen:

$$60 * 800 + 9 * 1200 + 15 * 700 = 69\,300 \text{ kr}$$

7.3.3 Taxor baserade på typ av detaljplaneförfarande

Förfarandetaxor ger ett fast pris för detaljplanen beroende på vilket förfarande detaljplanen handläggs med. En del kommuner tillämpar en sådan taxa för att ta betalt för endast den administrativa handläggningen, medan andra använder den för att ta betalt för samtliga plankostnader.

Tabell 7-5: Taxa som beror på vilket förfarande detaljplanen handläggs med. Tabellen är ett exempel tagit från Falu kommuns plantaxa för när kommunen gör hela planarbetet.

Typ av förfarande	Pris (kr)
Begränsat standardförfarande med godkännande	75 000
Standardförfarande	125 000
Utökat planförfarande	210 000
Utökat planförfarande, komplicerad plan	Enligt offert
Planprogram för utökat planförfarande	Enligt offert

I ett prisexempel utifrån tabell 7-5 skulle en plan som kommunen tar fram och som handläggs med standardförfarande kosta 125 000 kr.

7.3.4 Taxor i enklare fall

En del kommuner har även en särskild taxa som de tillämpar för enklare detaljplanefall, vilket föreslogs i SKL:s underlag från 2011. Principen att dela upp planavgiften efter olika typändringar är också det som förslås i SKL:s senaste taxeunderlag från 2016. Tabell 7-6 är hämtad från SKL:s taxeunderlag från 2011.

Tabell 7-6: Taxa för enbostadshus. Följer utav SKL:s underlag för taxekonstruktion 2011.

Objekt	PF Nybyggnad	PF Tillbyggnad
Enbostadshus (oberoende av area)	1 200	600

I dessa fall används formeln:

$$mPBB * PF * N$$

Modellen innebär i princip att en fast kostnad tas ut för vissa typer av objekt, eftersom objektsfaktorn inte tillämpas. Jämfört med arealbaserade taxor är planfaktorn högre i denna taxetyper eftersom objektsfaktorn saknas. Taxevarianten används oftast för en- och tvåbostadshus eller mindre komplementbyggnader, där arealens storlek är mindre betydelsefull för plankostnaden.

Ett prisexempel utifrån tabell 7-6, med en nybyggnation av ett enbostadshus i en kommun med 10 000 invånare:

$$mPBB (2017) = 44,8 \text{ kr}$$

$$PF (Nybyggnad) = 1 200$$

$$N (10\,000 \text{ kommuninvånare}) = 0,8$$

$$mPBB * PF * N = 44,8 * 1200 * 0,8 = 43\,008 \text{ kr}$$

Intressant för diskussion blir att jämföra denna taxa med den arealbaserade taxan. Taxan ger samma pris som för en arealbaserad taxa fast med en fast OF.

Ett exempel kan göras utifrån de olika planfaktorvärden som SKL förslög 2011, vilka redovisas i tabell 7-2 respektive tabell 7-6. Vid tillämpning av den enklare taxan ges samma pris som när den arealbaserade taxan används med en OF på 5,45 ($220 * 5,45 = 1\ 200$). För en plan med 50 m² byggrätt eller mer överstigs denna OF-nivå. Det gör att planer för enbostadshus som medger mer än 50 m² byggrätt får en lägre planavgift än vad de hade fått om den arealbaserade taxan tillämpas.

7.4 Objektsfaktorn diversifierar avgifterna i arealbaserade taxor

Arealbaserade taxor är den vanligast förekommande typen av taxa. Objektsfaktorn, som baseras på antalet kvadratmeter byggrätt, är i denna taxetyper den faktor som styr priset i det enskilda detaljplanefallet. Detta eftersom att planfaktor, justeringsfaktor och milliprisbasbeloppet är fasta konstanter i kommunens kalkyl. Byggrättens storlek är det som varierar från fall till fall, och avgiftens storlek blir proportionell mot den objektsfaktor som sätts.

Relationen mellan den areal byggrätt som planen medger och den objektsfaktor som sätts är inte linjär. Som kan ses i diagram 7-1, vilket är framtaget utifrån objektsfaktortabellen i SKL:s underlag från 2011,¹²⁴ ökar objektsfaktorn avtagande i förhållande till hur byggrätten ökar. Många plantaxor som examensarbetet har kommit i kontakt med visar på just detta förhållande mellan antalet kvadratmeter byggrätt och den objektsfaktor som sätts.

¹²⁴ Se tabell 7-1 ovan

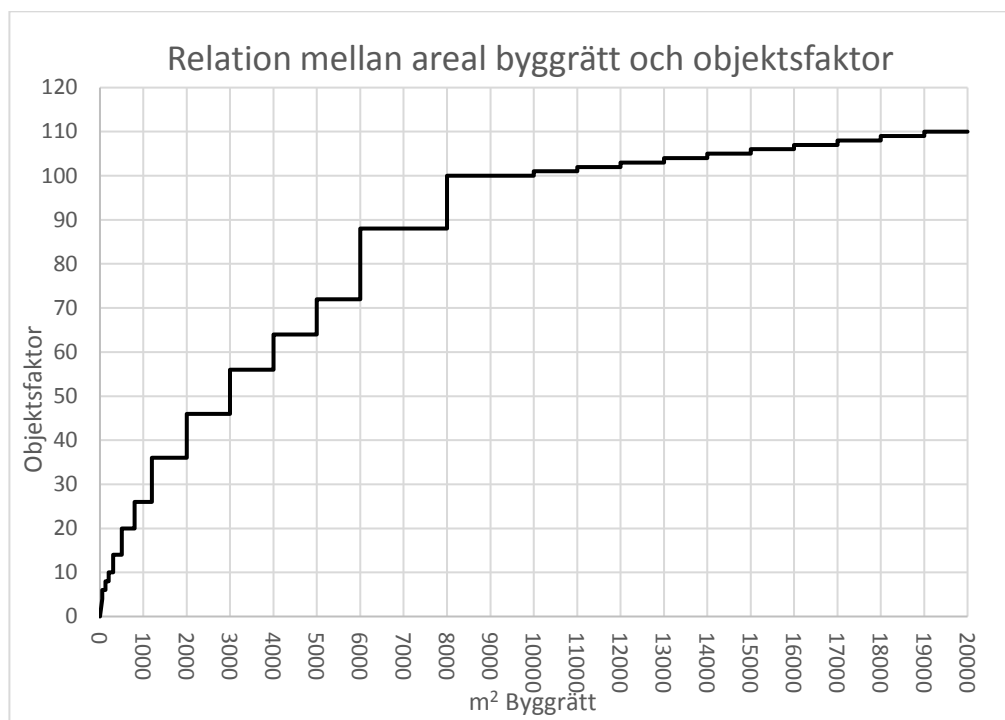


Diagram 7-1: Relationen mellan den areal byggrätt som ges av en detaljplan och objektsfaktorn. Konstruerad utifrån värdena från SKL:s underlag från 2011, vilka redovisats i tabell 7-1 ovan.

Att relationen mellan de kvadratmeter byggrätt som detaljplanen medger och den objektsfaktor som sätts är avtagande ter sig naturligt. Det eftersom att kommunens kostnader för planarbetet förmodligen inte ökar proportionellt mot storleken på byggrätten som planen medger.

7.4.1 Skall antalet bygglovsansökningar kunna påverka planavgiften?

En exploitör har upplyst oss om fall där planers totala planavgift blir olika stor beroende på om bygglov söks för hela detaljplanen på en gång eller om den delas upp i flera olika bygglovsansökningar. En till synes märklig företeelse, då kostnaderna för planen inte borde variera beroende på antalet bygglovsansökningar.

En förklaring till det oönskade resultatet kan vara att objektsfaktorn tillämpas för sig vid varje enskild bygglovsansökan. Det i diagram 7-1 illustrerade förhållandet mellan areal byggrätt och objektsfaktorn ger att plankostnaden blir lägre per areal byggrätt ju större planen är. Det som kan bli fel är om objektsfaktorn för en fastighetsägare vars fastighet bara har en del av den totala byggrätten i planen tas direkt ur samma tabell. En delfinansiering med många mindre arealer ger i så fall en sammantaget högre objektsfaktor än om all byggrätt i planen samlas till en ansökan och en objektsfaktor.

Detta förfarande kan inte sägas vara förenligt med självkostnadsprincipen eller likställighetsprincipen. Planavgiften skall täcka de kostnader som behövs för att upprätta eller ändra en plan, vilka inte varierar med antalet bygglovsansökningar.

När en arealbaserad taxa används borde istället den totala avgiften för hela planen sättas utifrån ett sådant förhållande som ges i diagram 7-1, så att planen får ett bestämt pris. Denna totala avgift får sedan fördelas mellan fastighetsägare efter deras andel av planens totala byggrätt.

Ett räkneexempel kan illustrera problemet genom att visa hur stor skillnaden blir på den totala planavgiften för en plan på 9 000 m² om den tas i en bygglovsansökan eller delas upp i 5.

Exempel 1, med en bygglovsansökan och en objektsfaktor för alla 9 000 m²:

$$\text{Total objektsfaktor} = OF(9\,000\text{ m}^2) = 100$$

Exempel 2, med fem bygglovsansökningar och en objektsfaktor för 1 800 m² vid varje ansökan:

$$\text{Total objektsfaktor} = 5 * OF(1\,800\text{ m}^2) = 5 * 36 = 180$$

Den totala objektsfaktorn, och likaså planavgiften, för en plan på 9 000 m² blir alltså 80 % högre om planen delas upp i 5 bygglovsansökningar och objektsfaktorn baseras på den egna arealen vid varje enskild bygglovsansökan. Vid fler uppdelningar blir skillnaden ännu större.

7.5 Branschens syn på plantaxor

I intervjuer med kommunrepresentanter har det nämnts olika problem att konstruera och tillämpa plantaxor. Generellt så efterfrågas ett bättre och mer lättförståeligt underlag från SKL.

Vad det gäller SKL:s senaste underlag uppfattar vi det som att det inte är särskilt många kommuner som tillämpar det ännu, medan det är många som använder underlaget från 2011. En kommun har kommenterat det senaste underlaget och sagt att det ger bra hjälp för hur timkostnaden skall räknas ut, men att det sedan blir för svårtillämpat. Det ges ingen vägledning på hur kommunen skall gå från timkostnaden till att finna de genomsnittliga kostnaderna varje typfall medför.

Avtal om kostnader för planarbete

En annan kommun, som väljer att frångå plantaxan i sina plankostnadsavtal, upplever att plantaxan är för generell och därmed otydlig för exploatören vad som skall betalas. En plantaxa ger inte heller incitament för kommunen att jobba effektivare då priset ändå blir detsamma genom taxan.

Vidare beskriver en tredje kommun den arealbaserade plantaxan som schablonartad och trubbig, vilket inte lämpar sig då varje planläggningsfall är unikt i sig. De väljer istället att reglera ersättningen för sitt planarbete i exploateringsavtal. De grundar då ersättningen på sin timbaserade taxa, vilken gör att de kan ta betalt för sina nedlagda timmar på planarbetet.

En fjärde kommun berättar att de inte har en plantaxa pga. ett politiskt beslut för många år sedan. Beslutet togs delvis på grund av ett planläggningsfall som gav en orimligt hög planavgift, varpå kommunen bestämde att de skulle skattefinansiera verksamheten istället. De använder dock avtal idag för att ta betalt för planarbetets kostnader, utan att ha en taxa till grund för ersättningen.

Vidare har, som också beskrivits i avsnitt 5.5.1 ovan, flera kommuner uttryckt att plantaxor kan bli svåra att tillämpa för detaljplanefall där byggrätt inte ges. Det kan handla om planer som tillskapar andra nyttor där kommuner, exempelvis flytt av fastighetsgränser för tillskapande av större tomtmark, utökade parker eller vägbyggnationer.

De exploatörer vi pratat med uttrycker främst problem med att vissa kommuner har plantaxor där det är svårt att räkna ut vad planavgiften kommer bli för en detaljplan. Särskilt påpekar den ena exploatören problemet med taxor där planavgiften varierar beroende på hur många bygglovsansökningar som görs, och att det därför är omöjligt för dem att kalkylera planavgiftens storlek. Exploatörerna nämner också kommuner där de tycker att taxorna fungerar bra, och de önskar att alla kommuner skulle utforma sina plantaxor tydligare, så att det blev lättare att räkna ut planavgiften oavsett vilken kommun de arbetar i.

7.5.1 Upplever kommuner att självkostnad- och likställighetsprincipen kan uppnås med plantaxa i praktiken?

En kommun menar att taxan kan slå både över och under självkostnaden på ett år, vilket gör att den måste justeras utifrån vissa faktorer. På längre sikt borde dock självkostnaden uppnås.

En annan kommun ser inga större problem med att använda en plantaxa. Det kan hända att vissa projekt kan ge väldigt mycket intäkter för lite arbete, t.ex. för planläggning av stora fabrikslokaler. Annars upplever de generellt att de har en god kostnadstäckning genom taxan, även om de inte räknat exakt på detta.

Vidare tycker en tredje kommun att utgångspunkten är att alla ska behandlas lika men om de ska vara självkritiska så kanske det inte alltid har beräknats på samma sätt. Idag upplever de dock deras plantaxa som tydligare och mer uppstyrd än vad den varit tidigare.

8 Avtal om plankostnader

Avtal som reglerar ersättning för plankostnader benämns olika i olika kommuner. Några exempel är planavtal, ramavtal, samarbetsavtal, detaljplaneavtal, plankostnadsavtal och avtal om planersättning. I detta examensarbete kallas sådana avtal samlat för *plankostnadsavtal*.

Plankostnadsavtal används ofta mellan kommuner och enskilda fastighetsägare eller exploatörer som söker planläggning. Avtalen reglerar vilken part som skall göra vad i planarbetet och hur kostnaderna för arbetet skall fördelas. Det blir ett avtal om en gemensam avsikt att planlägga mark för byggande eller annan utveckling, och det konstituerar ofta en avgiftsplikt för den sökande.

Avtalen saknar direkt lagreglering men reglerna om planavgift ger deras rättsliga grund och sätter ramarna för vad som går att reglera.¹²⁵

8.1 Ett verktyg för att ta ut planavgift

Oavsett vald terminologi i avtalet handlar en ersättningsreglering av kommunens planrelaterade kostnader alltid om planavgift. Det följer av att reglerna om planavgift i PBL 12:9–11 specialreglerar ersättningsuttaget för sådana kommunala kostnader.¹²⁶

Kommuner ges rätt att ta ut avgift för sina planrelaterade kostnader genom planavgift, men det finns också begränsningar på när och hur det får göras. Dessa begränsningar har lyfts i avsnitt 4.1 och 5.4–5.7 ovan. Avtal om ersättning för planrelaterade kostnader, oavsett om parterna anser det utgöra planavgift eller inte, begränsas alltså också av de offentlighetsrättsliga regler som gäller för ett planavgiftsuttag.

Det finns dock skäl att använda plankostnadsavtal inom ramen för lagstiftningen. När den som beställer planlägningsarbetet också kommer att ansöka om bygglov kan ett avtal upprättas för att till exempel reglera *vilken part* som skall utföra eller beställa de planhandlingar och utredningar som behövs och *när* ett eventuellt förskott på planavgiften skall betalas. Ett plankostnadsavtal visar på och förstärker förutsättningarna för den gemensamma intentionen om att planläggning skall ske och att området sedan skall byggas ut. Avtalet kan också vara ett medel för att förtydliga de regler som gäller för planavgift.

¹²⁵ Didón m.fl., 2016-12-13 Zeteo, kommentaren till 12 kap. 9 §

¹²⁶ Se avsnitt 5.3 ovan

8.2 Lagstöd för avtal om plankostnader

Någon särskild lagreglering av plankostnadsavtal finns inte och lagstiftningen anvisar heller inte den modellen. Det finns dock inget hinder mot att i avtal bestämma vilken part som gör vad i planarbetet, sätta betalningsvillkor och ta ut kostnader i förskott, så länge det sker inom de ramar som gäller för uttaget av planavgift.¹²⁷

Att avtal om plankostnader inte går att se som helt civilrättsliga överenskommelser, utan att de offentlighetsrättsliga reglerna även gäller för dem, blev tydligt i rättsfallet RÅ 1997 ref. 66.

I rättsfallet hade kommunen tagit ut full planavgift av en byggherre utan att beakta att denne redan tagit vissa av planläggningskostnaderna till följd av ett exploateringsavtal. Kommunen, Svenska kommunförbundet (dåtidens motsvarighet till dagens SKL) och Boverket menade då att exploateringsavtalet borde betraktats som en civilrättslig överenskommelse utan koppling till planavgiften. Regeringsrätten fann dock att planavgiftsuttaget stred mot likställighetsprincipen, då byggherren fått betala samma planavgift som andra byggherrar, trots att denne byggherre redan tagit plankostnader som de andra inte behövt stå för. Regleringen av plankostnader i exploateringsavtalet följde alltså samma offentlighetsrättsliga begränsningar som kommunens övriga plankostnadstäckning genom planavgift.

Avtal om plankostnader begränsas även civilrättsligt på de sätt som lyfts i avsnitt 4.2 ovan, t.ex. kan kommunen inte uppställa oskäligen eller mer långtgående villkor än vad lagstiftningen medger.

Madell menar likaså att en laglig bedömning av plankostnadsavtal behöver göras utifrån PBL, KL, FL och AvtL. Även hur kommunernas planmonopol inverkar på avtalsregleringen kan behöva bedömas, så att det inte sker något olovligt ur ett konkurrensperspektiv.¹²⁸

8.3 Krav på plantaxegrund även i avtal

Som tidigare beskrivits i avsnitt 7.1 skall grunderna för hur kommunerna beräknar sin planavgift anges i taxa beslutad av kommunfullmäktige, och dessa grunder skall tillämpas vid varje uttag av planavgift. En fråga som blir intressant är om det krävs att taxan tillämpas även när kommunen gör upp om plankostnader i avtal med den part som skall ha nytta av planen.

¹²⁷ Lindberg i FT 2012, s. 376-378

¹²⁸ Madell, 1998, s. 266

Huvudregeln som beskrivits i avsnitt 4.1 är att offentligrättsliga avgifter som skall beräknas enligt taxa inte kan ersättas med en annan avgift genom upprättandet av ett avtal, oavsett om det är en frivillig upplåtelse eller inte.

SKL skriver i sitt underlag till konstruktion av PBL-taxa att det endast behandlar planavgift vid bygglov, men avtalsmöjligheten kommenteras också. SKL menar att kommunerna alltid måste ha en taxa för att ta ut planavgift vid bygglov även om de använder sig av avtal. Att de använder avtal för att reglera plankostnader bör i så fall framgå av taxan. De säger dock inte att taxan behöver tillämpas i avtalen, men att det måste finnas en konsekvens mellan den planavgift som tas ut enligt taxa och den ersättning som bestäms i avtalen.¹²⁹

Vi ifrågasätter SKL:s resonemang. Vi anser att taxan skall tillämpas i avtalen eftersom avtal om ersättning för plankostnader tvunget måste ses som ett uttag av planavgift.

När ÄPBL togs fram diskuterades det ifall det fanns behov av att lagreglera de vanligt förekommande exploateringsavtalen. Någon sådan reglering blev inte av där och då, och det grundades på att man i utredningen kommit fram till att man i ”avtal som kommer till stånd som medel i genomförandeprocessen” ändå inte kunde frångå den tvingande lagstiftning som annars gäller på området. Det sades vidare att bestämmelser om hur avtalsregleringarna skulle behandlas redan gavs av KL:s allmänna stadganden om bl.a. likställighet och olika speciallagstiftningars regler. Särskilt nämndes att frågor om avgifter kunde vara preciserade i taxor.¹³⁰

När det ansågs saknas incitament för att lagreglera avtalen eftersom de ändå behöver följa vad som annars gäller, och taxor exemplifieras som det som gäller för just avgifter, måste det såklart menats att taxorna skall tillämpas i avtalen.

Rättsfallet NJA 1977 s. 247 ger ytterligare stöd för vår ståndpunkt. Det gällde lagligheten i en hemhjälpavgift som avtalats mellan kommunen och en hjälptagare. För fallet översteg avgiften den av kommunfullmäktige antagna taxans maximiavgift. Kommunen menade att avgiften speglade den faktiska kostnaden för prestationen. HD fann emellertid att avgiften stred mot likställighetsprincipen och avgiften godtogs därför inte. Av betydelse för fallet är att taxans maximiavgift överstegits, vilket särskiljer fallet något. Trots det torde rättsfallet visa på att avtal som reglerar avgifter, som avviker från vad en taxa medger, strider mot likställighetsprincipen.

¹²⁹ Sveriges Kommuner och Landsting, 2016a, s. 36

¹³⁰ SOU 1979:65–66, s. 394 f

Att kommunerna behöver ha en plantaxa för att kunna ta ut planavgift är ostridigt. Det gäller oavsett om de tar ut planavgiften vid bygglov eller om den regleras i ett avtal. Finns en taxa kan den inte frångås då den skall ge beräkningsgrunderna för planavgiftsuttaget. Sammantaget leder detta till att ersättningsregleringar i plankostnadsavtal behöver ha sin beräkningsgrund i kommunens plantaxa.

8.3.1 Utredningskostnader utöver taxegrundad ersättning

I avsnitt 5.3 och 5.4 betonas att de enda planrelaterade kostnader som kommunen får täcka är de som får tas ut med planavgift.

I avsnitt 6.1 kom vi fram till att utredningar får täckas med planavgift. Liksom andra planrelaterade kostnader måste därför utredningar utgå enligt plantaxa. Att ta betalt för utredningskostnader utöver vad som framräknas med plantaxan borde därför inte vara möjligt.

8.4 Användningen av avtal för att ta betalt för plankostnader

8.4.1 Hur vanligt?

I enkätsvar har 89 av 102 kommuner angett att de använt sig av plankostnadsavtal för att reglera plankostnader någon gång under de senaste två åren. Av dessa har 72 stycken även uppgett att de har en avtalsmall för den typen av avtal.

Av de 13 kommuner som inte använt sig av plankostnadsavtal har 4 stycken angett att de inte gjort det till följd av att det endast är kommunen själv som initierat planer eller för att det varit ett lågt bebyggelsetryck de senaste åren.

De kommuner som inte använder sig av avtal är generellt sett mindre till antalet invånare. Alla 13 kommuner som uppgett att de inte använt avtal under de senaste två åren har under 20 000 invånare och 9 av dem har under 10 000 invånare.

8.4.2 I vilka fall eftersträvas användningen av plankostnadsavtal?

Från enkätundersökningen ges svar på i vilka detaljplanefall som kommunerna eftersträvar att använda sig av plankostnadsavtal. De 102 kommunerna som deltagit har fått svara på om de vill göra det i samtliga fall, i vissa typfall eller inte i några fall alls. Resultatet syns i diagram 8-1.

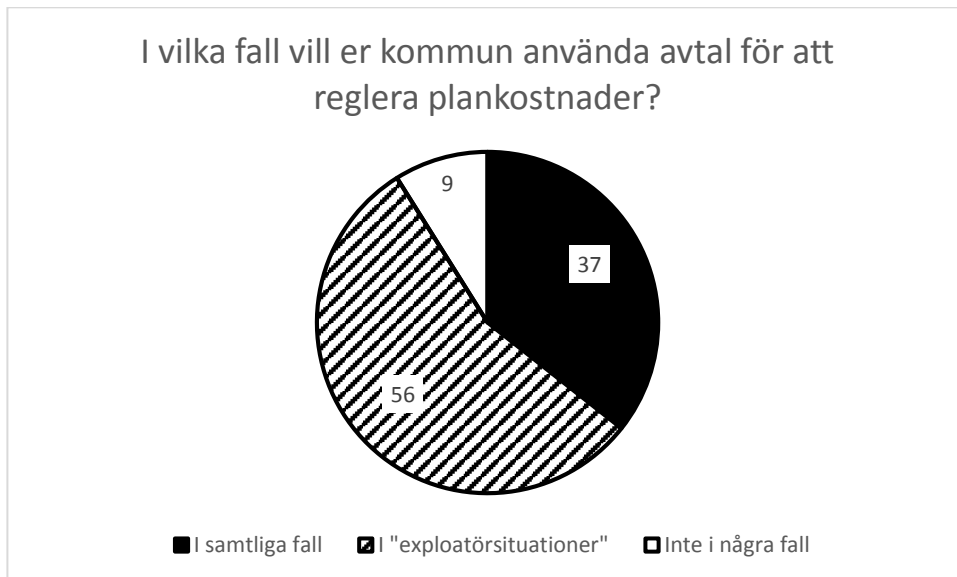


Diagram 8-1: Kommunernas svar på i vilka fall de eftersträvar att teckna avtal om plankostnader.

37 kommuner har uppgett att de vill reglera plankostnader i avtal i samtliga detaljplanesituationer.

Vidare har 56 kommuner angett en begränsning av de fall då de eftersträvar att reglera plankostnader i avtal. Vi har valt att samlat säga att dessa kommuner vill avtala i "exploatörsituationer". Typiskt sett innebär det att planläggningen sker på annans än kommunens initiativ och det finns en eller ett fåtal tydliga motparter. Till denna kategori räknas alla kommuner som svarat något eller flera av de förskrivna svarsalternativen:

- I fall med exploatörer
- I fall med enbart en fastighetsägare
- I större projekt

Hit räknas dessutom de kommuner, 12 stycken, som i fritextsvar angett att de vill använda sig av plankostnadsavtal i samtliga fall förutom då kommunen äger marken eller planläggningen sker på kommunens initiativ. Då detta inte var ett förskrivet svarsalternativ kan det finnas anledning att tro att fler av de 56 kommunerna som angett att de vill skriva avtal i exploatörsituationer, också menat att de inte avtalar när kommunen är motpart.

I enkätsvar har det främst getts två olika förklaringar till varför kommunerna inte avtalar om plankostnaderna när planläggningen sker på kommunalt initiativ. Några kommuner har angett att faktureringen då istället sköts internt inom kommunen, utan avtal. Andra kommuner har angett att planer på kommunens initiativ ofta ger nytta till många enskilda fastighetsägare istället för en eller ett fåtal exploatörer, och att det då är lämpligare och mer praktiskt att ta ut planavgifter vid deras bygglovsansökningar.

Endast 9 kommuner har uppgett att de inte eftersträvar att använda sig av plankostnadsavtal i något fall. 93 av 102 kommuner eftersträvar således att använda sig av plankostnadsavtal i något sorts fall.

I intervjuer med kommuner har det framkommit hur de resonerar när det väljer att använda eller att inte använda plankostnadsavtal.

Flera kommuner har uttryckt att det är problematiskt att använda plankostnadsavtal för planer som berör många fastighetsägare. Det är organisatoriskt svårt med många avtalsparter och det kan bli problem ifall någon av dem inte vill skriva på. Vissa av kommunerna menar att det då är mer lämpligt ta ut planavgift vid bygglovsprövningarna. En kommun menar dock att det trots problemen är enklare att upprätta avtal med alla parter än att ta ut planavgift vid bygglov.

En annan kommun tycker dock det fungerar bra att upprätta plankostnadsavtal även i fall med många fastighetsägare. De ber fastighetsägarna att bilda ett konsortium eller gemensamt bolag så att en företrädare kan representera alla fastighetsägares intressen.

Det finns även en kommun som inte använder sig av plankostnadsavtal överhuvudtaget utan har en dialog med exploatörer där de redogör för förutsättningarna och avgifter regleras sedan i ett exploateringsavtal. De upplever upprättandet av plankostnadsavtal som ett onödigt moment, som mest blir tids- och kostnadskrävande.

Vidare finns det en kommun som bara använder sig av avtal då de inte ens har någon plantaxa sedan 20 år tillbaka. De menar att det fungerar bra, men eftersom det inte går att avtala i alla detaljplanefall så får vissa planer skattefinansieras. Det gäller t.ex. om byggrätterna skall utökas för många fastighetsägare i ett villakvarter.

8.5 Avtalens funktion

Kommuner har olika motiv till att använda plankostnadsavtal istället för att ta ut planavgift vid bygglov. Dessa motiv ger grunden för *vad* som plankostnadsavtal reglerar och *hur* ersättningen för planarbetet tas ut, dvs. vilken funktion användandet av plankostnadsavtal har.

Generellt brukar plankostnadsavtalen reglera vem som tar fram planhandlingar och utredningar, när ersättning ska betalas, hur ersättningen beräknats fram och skall fördelas, hur ersättningen eventuellt skall justeras och vad som händer ifall arbetet avbryts eller planen inte vinner laga kraft.

Avsnittet kommer därför behandla några av de viktigaste motiven till användandet och de avtalsregleringar som återfinns i avtalen.

8.5.1 Motiv till användning av plankostnadsavtal

I enkätundersökningen fick kommunerna svara på vilka motiv de har till att använda plankostnadsavtal istället för att ta ut planavgift vid bygglov. Resultatet från de 92 kommuner som angett att de använt plankostnadsavtal de senaste två åren syns i diagram 8-2. Varje kommun kan ha angett flera olika motiv.



Diagram 8-2: Motiv till användande av plankostnadsavtal hos de 92 kommuner som uppgett att de använder sig av plankostnadsavtal i enkätundersökningen.

75 av 92 kommuner uppger att de använder plankostnadsavtal för att få betalt för sin faktiska plankostnad. Det visar att kommuner gärna knyter planavgiftsintäkterna till kostnaderna för den enskilda planen. Detta har även flera kommunrepresentanter uttryckt i intervjuer.

Det är även 63 av 92 kommuner som ser uppsäkringen av betalning för nedlagda kostnader ifall arbetet skulle avbrytas som ett motiv till att använda plankostnadsavtal. Denna anlednings laglighet berörs närmare i avsnitt 8.6 nedan.

Vidare menar 26 av 92 kommuner att de använder plankostnadsavtal för att göra upp en betalningsplan i förskott. Ytterligare 4 kommuner har i fritextsvar förklarat att de ser en snabbare kostnadstäckning som ett motiv till att använda plankostnadsavtal.

Det är 13 respektive 5 av de 92 kommunerna som använder plankostnadsavtal för att reglera ersättningen i fall som inte täcks in av plantaxan eller för att ta betalt för annat än vad som plantaxan medger.

9 kommuner har angett andra motiv till att de använder sig av plankostnadsavtal. Några säger att de gör det för att garantera att den som får nyttan av planen är den som betalar.

Andra säger att ett planavgiftsuttag vid bygglovsansökan ofta uppfattas som oväntat, oskäligt och orättvist. Vidare uttrycker några kommuner att de använder avtal för att det är enklare än att ta ut planavgift vid bygglov. Två kommuner använder plankostnadsavtal för att de saknar en taxa för att kunna ut planavgift vid bygglov.

I intervjuer med kommuner och i ytterligare kommentarer i enkätundersökningen ges fler motiv och förklaringar till varför kommunerna använder sig av plankostnadsavtal. En kommun påtalar att ett påskrivet plankostnadsavtal visar på en stark vilja exploatera mark. Att det finns exploatörer som är villiga att exploatera marken som planläggs är särskilt viktigt i dessa tider när det är ett högt bebyggelsestryck. Kommunens resurser skall inte läggas på en plan som ingen exploatör vill använda.

En annan kommun menar att plankostnadsavtal upplevs som ett säkrare betalningssätt än att vänta till bygglovsskedet, eftersom en exploatör kanske inte ens söker bygglov och därmed inte betalar planavgiften.

Resultaten ger sammantaget en bild av att planavgift som tas ut vid bygglov ger upphov till flera praktiska problem som upprättandet av plankostnadsavtal kan lösa, men även för att frångå normbundenheten som plantaxan ger.

8.5.2 Plankostnadsavtal för att ta ut planavgift i förskott

Att ta ut planavgift i förskott är en lagstadgad möjlighet och en god anledning till att använda sig av plankostnadsavtal. Det var dock bara 30 av 92 kommuner som antingen angav ”att göra upp en betalningsplan i förskott” eller ”för att få snabbare kostnadstäckning” som ett motiv till att använda plankostnadsavtal i sina enkätsvar.

Från vår avtalsundersökning framkommer det ändå att det är vanligt att kommunerna använder avtalen för att ta betalt i förskott. Undersökningen visar att 53 av 54 kommuner tar ut någon form av betalningsförskott innan bygglovsförfarandet, se diagram 8-3.

5 av dessa kommuner kopplar istället hela betalningen till när detaljplanen blivit antagen av kommunfullmäktige eller när planen vunnit laga kraft. Ytterligare 4 kommuner gör det i vissa planer, men tar också ut det ännu tidigare i andra planer.

Majoriteten av kommunerna, 44 av 54, tar ut ersättningen löpande under planarbetet eller kopplat till vissa skeden under planarbetet.

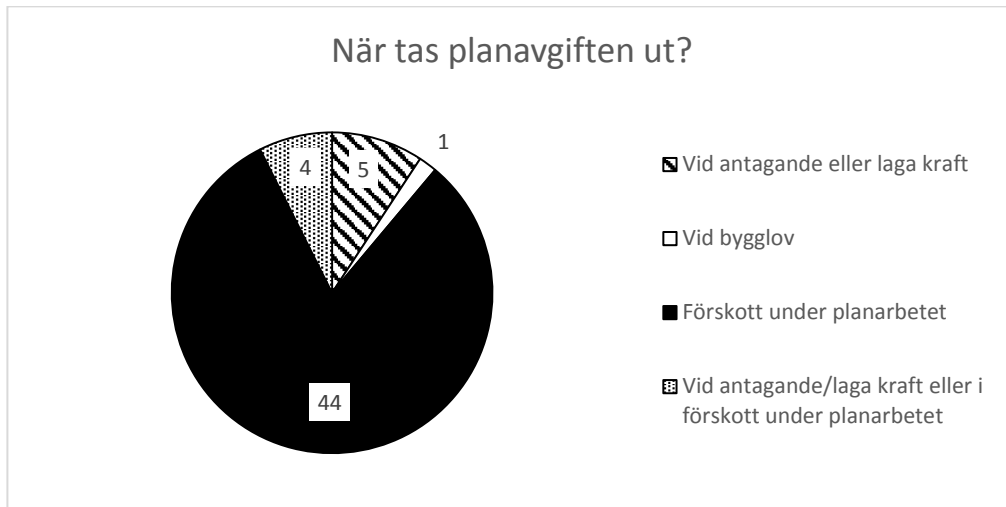


Diagram 8-3: När planavgift tas ut i kommunerna enligt undersökta plankostnadsavtal och mallar.

I diagram 8–3 har resultatet delats in i fyra kategorier:

- *Vid antagande eller laga kraft* innebär att all betalning inkommer när detaljplanen blivit antagen av kommunfullmäktige eller när planen vunnit laga kraft
- *Vid bygglov* innebär att all betalning sker när bygglov har beviljats, vid den tidpunkt där betalning skett om ett plankostnadsavtal inte hade använts.
- *Förskott under planarbetet* innebär att det sker någon form av förskottsbetalning innan detaljplanen blivit antagen av kommunfullmäktige.
- *Vid antagande/laga kraft eller i förskott under planarbetet* innebär att kommunen varierar mellan att koppla ersättningen till planens färdigställande eller att ta ut den i förskott under planarbetet.

8.5.3 Hur beräknas ersättningen?

I avtalsundersökningen granskas hur kommunerna beräknar ersättningen för sitt planarbete i avtalen. Särskilt utreds om ersättningen har sin grund i respektive kommuns taxa. Resultatet syns i diagram 8-4 nedan.

De olika beräkningsmetoderna som förekommer kan delas in i sex olika kategorier:

- *Areal ger belopp* är när ersättningen anges som ett belopp vilket grundas på hur stor byggrätt som exploitören ges av detaljplanen. Relationen mellan byggrättens och ersättningens storlek har grund i kommunens taxa.
- *Uppskattad tid ger belopp* är när ersättningen anges som ett belopp vilket grundas på en given timkostnad som multiplicerats med en uppskattning av hur lång tid handläggningen kommer att ta. Timkostnaden har grund i kommunens taxa.
- *Detaljplaneförfarande ger belopp* är när ersättningen anges som ett belopp som beror på vilket förfarande detaljplanen handläggs med. De fasta beloppen för olika detaljplaneförfaranden har grund i kommunens taxa.
- *Faktisk tid debiteras* är när ersättningen inte anges som ett fast belopp, men det ges vilken timkostnad som kommer att tas ut för kommunens nedlagda tid. Timkostnaden kan ha grund i kommunens taxa eller baseras på någon annan uppskattning eller beräkning.
- *Belopp, beräkningsmetod framgår ej* är när ersättningen anges som ett belopp som saknar någon angiven beräkningsgrund eller där det anges att den bestämts med annan grund som saknar grund i kommunens taxa.
- *Beräkningsmetod varierar* innebär att kommunen använder olika beräkningsmetoder i olika fall. Det som främst observerats är kommuner som använder både arealbaserade och timbaserade beräkningsmetoder för att bestämma ersättningen, bägge med grund i taxan. I en kommun så gjordes en speciallösning utan taxegrund i ett fall och i ett annat så debiterades faktisk tid enligt taxegrundad timtaxa.

Avtal om kostnader för planarbete

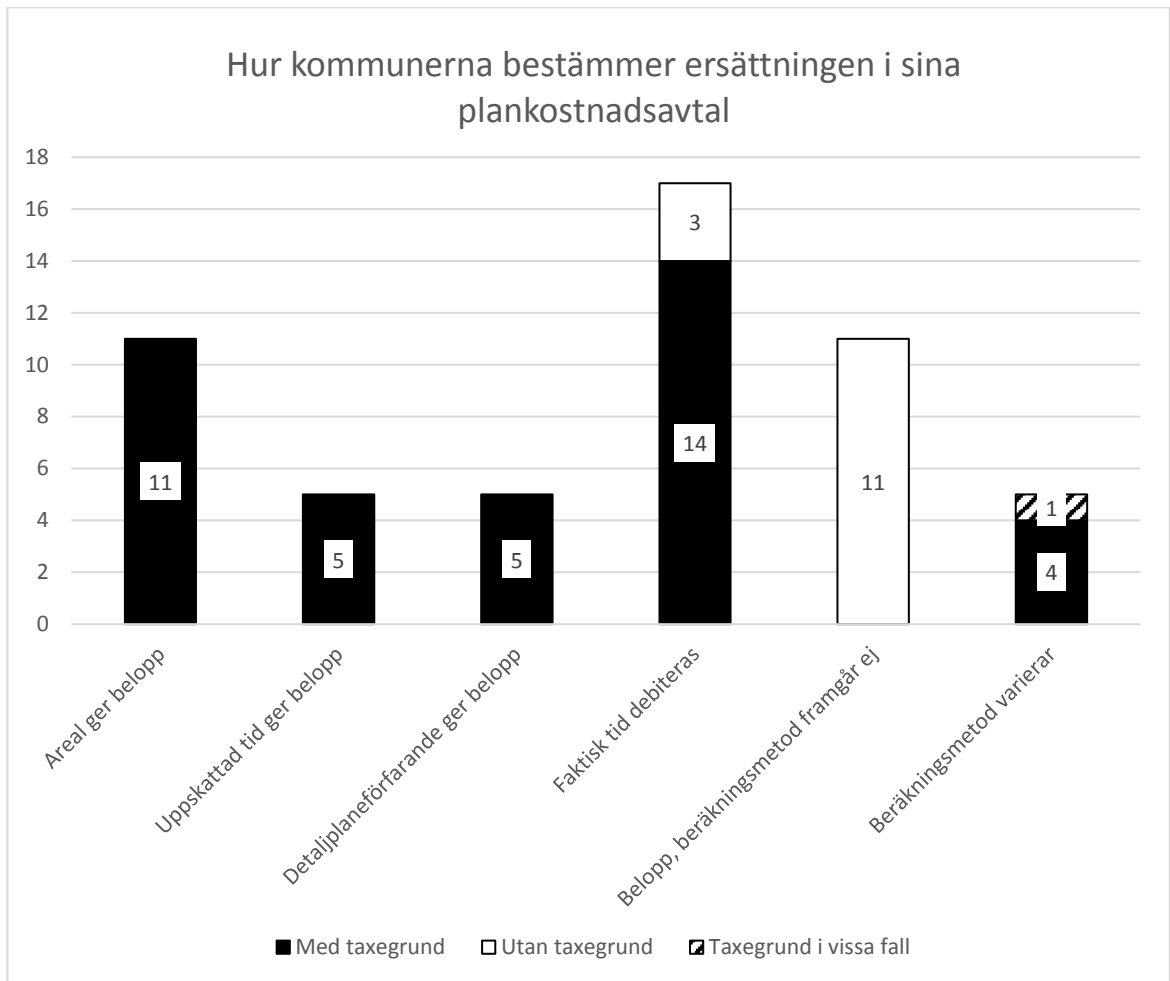


Diagram 8-4: Hur kommunerna bestämmer ersättningen i plankostnadsavtalen och om ersättningen beräknats med grunder angivna i taxa.

Hur kommuner bestämmer ersättningen för sina plankostnader i avtal varierar. Tydligt är dock att många kommuner vill knyta ersättningens storlek till den faktiska tid som kommunen lägger ned på planen.

Det verkar även som att flera kommuner använder avtal för att kunna bestämma ersättningen på andra sätt än vad deras plantaxa medger.

8.5.4 Undersökning av taxegrund i avtalen

Kommuner behöver ha en plantaxa och tillämpa den som grund för beräkningen av ersättning även när planavgift tas ut genom plankostnadsavtal, se avsnitt 8.3 ovan.

Diagram 8-5 visar i vilken omfattning de kommuner vars avtal och mallar vi har granskat har taxegrund i sina avtal.

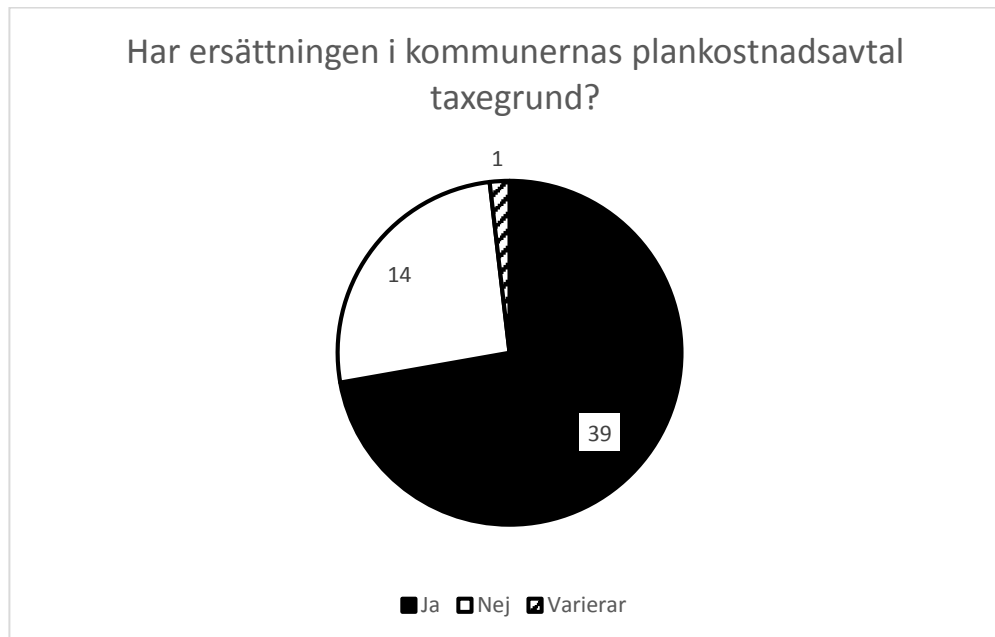


Diagram 8-5: Om kommunerna använder plantaxan för att beräkna ersättningen i sina plankostnadsavtal.

Av de kommunerna vars avtal som undersökts så har 39 av 54 en taxegrundad ersättning i sina plankostnadsavtal.

14 kommuner har ingen som helst taxegrund för beräkningen av den ersättning som skall erläggas enligt plankostnadsavtalen. I 11 av dessa kommuner så anges det ingen beräkningsgrund för det belopp som skall ersättas, och i de 3 resterande så ersätts nedlagd tid med en timkostnad som saknar grund i taxa.¹³¹

En kommun har både visat avtal där ersättningen har taxegrund och andra avtal där den inte har det.

Även om de flesta kommuner baserar ersättningen i avtalen på sin plantaxa finns det en betydande andel kommuner som inte gör det. I intervjuer med kommuner upplever flera att plantaxan blir för generell och schablonartad för att kunna tillämpas i varje fall. Planfallen varierar mycket och kostnaderna likaså, så ett självkostnadsuttag i varje enskilt fall är ofta önskvärt, se avsnitt 7.5 ovan.

¹³¹ Se diagram 8-4 ovan

8.5.5 Ingår utredningar i den taxegrundade ersättningen i avtalen?

En kostnad som verkligen varierar från fall till fall är kostnaden för utredningar. Även när kommunerna har en taxegrundad ersättning i sina plankostnadsavtal räknas sällan utredningskostnader med i den ersättningen, utan de behandlas separat. Det görs antingen genom att exploatören åläggs att beställa utredningarna själv, eller så åläggs de att direkt täcka kommunens faktiska kostnader för utredningarna.

Om utredningar ingår i den taxegrundade ersättningen hos de 39 kommuner som hade taxegrund i sina plankostnadsavtal visas i diagram 8-6. Kategoriseringarna definieras som följande:

- *Ja* innebär att utredningskostnader ingår i den taxegrundade ersättningen.
- *Ja, vissa utredningar* innebär att vissa utredningskostnader ingår i den taxegrundade ersättningen.
- *Nej, då exploatör beställer utredningar* innebär att utredningskostnader inte ingår i den taxegrundade ersättningen till kommunen eftersom exploatören själv skall beställa och bekosta utredningarna direkt.
- *Nej* innebär att kommunen i avtal har reglerat så att de får kostnadstäckning för sina utredningskostnader utöver den taxegrundade ersättningen.



Diagram 8-6: Om utredningskostnader ingår i taxegrundade ersättningen hos de 39 kommuner som har taxegrund i sina avtal enligt diagram 8-5.

8.6 Avtal om ersättning för planarbete vid avbruten plan

Nyttokravet, som beskrivits i avsnitt 5.5, innebär att planavgift endast får tas ut av den vars fastighet har nytta av planen. I plankostnadsavtal förekommer vanligen klausuler som innebär att kommunerna säkrar ersättning för sina nedlagda plankostnader för det fall att arbetet skulle avbrytas eller på annat sätt inte leda till en lagakraftvunnen plan.

Lindberg har påpekat att dessa avtalsregleringar strikt strider mot nyttokravet för planavgiftsuttag i PBL 12:9.¹³²

I detta delkapitel beskrivs hur uppsäkringarna förekommer i kommunernas avtal och det utreds om ett utlösande av en sådan klausul skulle innebära ett övertramp av nyttokravet.

Som ges från diagram 8-2 ovan så har 63 av 92 kommuner som uppgett att de använder plankostnadsavtal angett att just säkringen av betalning för nedlagda kostnader ifall arbetet skulle avbrytas är ett motiv till deras användande.

8.6.1 Kan nyttokravet gås runt genom användandet av avtal?

I avsnitt 8.1 beskrevs att ersättningen i plankostnadsavtalen skall ses som uttag av planavgift och inte något annat.

Som angivits i avsnitt 8.2 så är plankostnadsavtal inte direkt reglerade i lag men att reglerna om planavgift i PBL ger ramen för vad avtalen får reglera. Av den anledningen kan inte ett plankostnadsavtal medge kommunen rätt att ta ut planavgift på andra villkor än vad som krävs vid uttaget av planavgift vid bygglov.

Nyttokravet kan alltså inte frångås genom att upprätta plankostnadsavtal. Hur nytta kan definieras är inte helt tydligt. Det uppstår när ett bygglov medges i enlighet med planen, men det borde också kunna uppstå i andra situationer, se avsnitt 5.5. Att planarbetet inte avbryts och att planen vinner laga kraft måste dock onekligen ses som krav för att någon fastighet skall anses få någon nytta i PBL 12:9:s mening.

Vi menar därför, i likhet med *Lindberg*, att det inte är förenligt med gällande rättsregler att kommuner tar ut ersättning för nedlagt arbete om en detaljplan inte vinner laga kraft eller planarbetet avbryts dessförinnan. Det skulle otvivelaktigt strida mot nyttokravet.

8.6.2 Klausulens förekomst

Från avtalsundersökningen har det framkommit att alla 54 kommuner som bidragit med material säkrar betalning för nedlagt planarbete som, under någon form av omständighet, inte leder till en lagakraftvunnen plan. Hur de gör det ses i diagram 8-7.

¹³² Lindberg i FT häfte 3, 2012, s. 379 f

Avtal om kostnader för planarbete

Diagrammet redogör för klausulen/klausulernas funktion i avtalen hos de 54 kommuner som skickat in avtal eller mallar. Indelningen består utav 2 kategorier, varav en är indelad i två fall.

- *Om plan inte vinner laga kraft:* alla omständigheter där planen inte blir lagakraftvunnen pga. att kommunen inte antar planförslaget eller att den överklagas och upphävs av överordnad myndighet.
- *Om planarbetet avbryts*
 - *Av någon part:* de omständigheter då både kommun eller exploatör önskar avbryta planarbetet. Exploatören betalar då för de kostnader som kommunen burit fram tills avbrytandets tidpunkt.
 - *Av exploatör:* de omständigheter då endast exploatören, och inte kommunen, önskar avbryta planarbetet. Exploatören betalar då för de kostnader som kommunen burit fram tills avbrytandets tidpunkt.

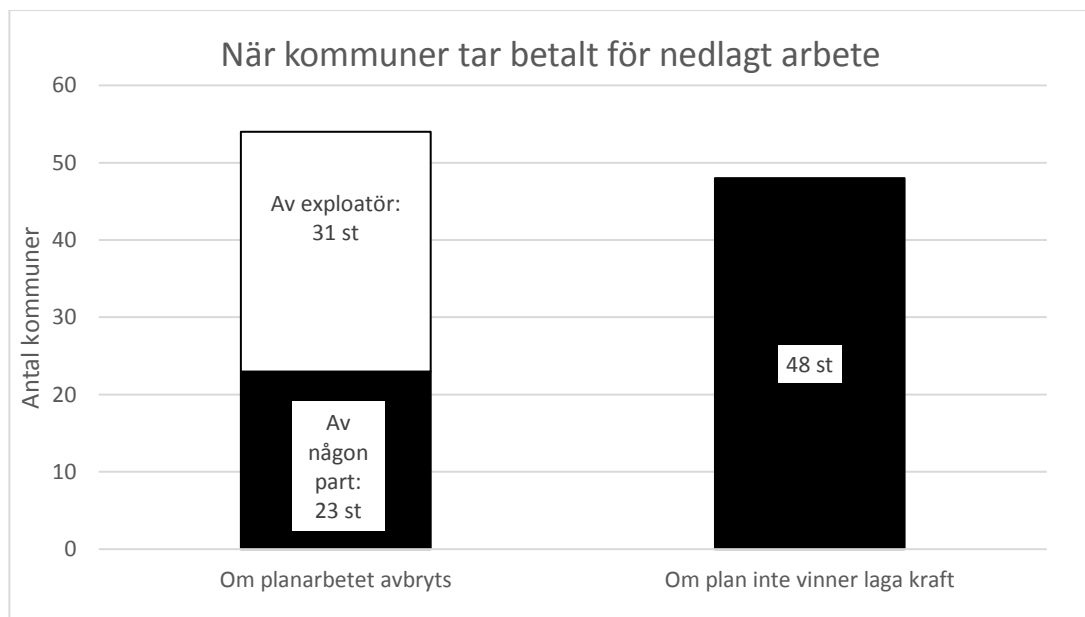


Diagram 8-7: Under vilka omständigheter som exploatören får betala kommunen för dess kostnader för planarbetet ifall den inte vinner laga kraft.

Alla 54 kommuner tar alltså ut ersättning för sitt arbete ifall exploatören skulle avbryta planarbetet. 23 av dem gör det även ifall det är kommunen som vill avbryta arbetet.

48 av 54 kommuner säkrar betalning för planarbetet även ifall planen inte skulle antas eller om den blir upphävd vid en överklagan.

8.6.3 Ovanligt att planer inte vinner laga kraft

Av sex stycken kommuner och två exploatörer som tillfrågats i intervju svarade samtliga att ett initierat planarbete i princip alltid leder till en plan som vinner laga kraft och att det därför sällan tas betalt för planarbete som inte resulterat i en färdig plan.

8.6.4 Annat lagstöd för uttag av kostnader för nedlagt arbete?

Som beskrivits i avsnitt 5.3 ovan går speciallagstiftning, såsom PBL, före vad som generellt sägs i KL. Att tolka KL 8:3 b till att kommuner skall kunna ta ut avgift för sina tjänster och nyttigheter, och således även när planarbete inte leder till färdig plan, är därför lönlöst då nyttokravet i PBL 12:9 alltid ligger kvar.

FL ger heller ingen annan grund för uttag av kostnader för nedlagt planarbete, särskilt till följd av vad som sägs i FL 3 § ”*Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.*” Nyttokravet som utgår från PBL kan således inte ersättas genom en annan bestämmelse i FL.

8.6.5 Branschens syn på risken att få betala en ofärdig plan

En kommun menar att om de skulle stå för risken skulle de vara försiktiga att ta fram planer som riskerar att överklagas. Därför skulle de bli restriktiva i vilka planer som väljs att arbeta med.

Ytterligare en kommun tycker det är rimligt att exploatören står för risken om de avbryter arbetet. Kommunen har ändå resonerat att om det på exploatörens initiativ krävs tillbaka redan betald ersättning vid avbruten plan så skall det göras, men det är inget som kommunen gör per automatik.

En annan kommun använder inte avtal vilket gör att de står för risken om detaljplanen inte vinner laga kraft. De ser andra fördelar med detta förfarande som de anser överväger risken att en plan avbryts eller inte vinner laga kraft. De tycker att det är bättre att de står den risken eftersom det sällan händer att detaljplaner inte vinner laga kraft eller avbryts och att upprättande av avtal tar onödig tid som bromsar ner alla exploateringsfall. Denna kommun använder sig dock av plankonsult för själva planarbetet där kostnaden regleras mellan exploatör och konsult. Kommunen har således bara kostnader för att föra fram förslaget till antagande.

En exploatör som intervjuats anser att det inte är några större problem att de står för risken, så som de oftast gör idag. Den motiverar det utifrån att det är på deras initiativ planen tas fram och att det därför är okej att stå risken att planen avbryts eller inte vinner laga kraft. De kan tänka sig att ersätta kommunen för deras nedlagda arbete, så länge skälen till avbrytandet är rimliga.

Den andra intervjuade exploatören har ingen stark åsikt i frågan men menar att planavgift inte handlar om så stora kostnader och eftersom det sällan avbryts är det okej ifall de står för risken. De menar i och för sig att kommunen lika väl skulle kunna stå för den risken, eftersom det handlar om väldigt få planer som inte vinner laga kraft.

Generellt för samtliga intervjuade var att nyttokravet i detta avseende inte är något de tänkt på i större utsträckning eftersom planer sällan avbryts eller på annat sätt inte vinner laga kraft.

8.7 Kommuners skilda praxis för att ta ut planavgift

Som visats tidigare i detta kapitel finns det en stor variation i hur olika kommuner tar betalt för sitt planarbete. Hur kommunernas plantaxor ser ut kan också skilja i stor grad, vilket visats i kapitel 7.

Exploatörer, kommuner och även Kristina Isacsson från SKL menar att det borde finnas ett egenvärde i att kommunernas praxis för att ta ut planavgift inte skiljer sig åt i så stor utsträckning. Det skulle bli tydligare för exploatörer och andra fastighetsägare som betalar planavgifter och kommunerna skulle kunna jämföra sina metoder med varandra.

Viktigt är dock, vilket Kristina Isacsson också poängterar, att kommunerna har ett självstyre. Det är helt upp till kommunerna att själva välja om och i så fall hur de tar betalt för sitt planarbete, så länge det sker inom lagens ramar. Vägledning från en organisation med större överblick och underlag kan dock vara bra, och när samma underlag tillämpas av många kommuner blir såklart taxorna likartade.

8.8 Planmonopolets påverkan på avtalsvillkoren

Det är kommunerna som får planlägga användningen av mark och vatten, enligt PBL 1:2. Denna paragraf ger det så kallade ”planmonopolet” i Sverige. Det innebär att det är kommunen som antar förslag om planläggning. Dock betyder det inte att kommunerna är de enda som kan arbeta fram planförslagen som skall antas.¹³³

Planmonopolet innebär att kommuner inte kan tillhandahålla sina planrelaterade tjänster som vilket privat bolag som helst, med endast civilrättsliga begränsningar. De offentliga begränsningarna, som lyftes i avsnitt 4.1, är för planavgift långtgående och ställer hårda krav på denna myndighetsutövning. Det begränsar avtalsfriheten, framförallt vad det gäller planavgiftens storlek.

¹³³ Didón m.fl., 2016-12-13 Zeteo, kommentaren till 1 kap. 2 §

Det är omöjligt att veta exakt hur planmonopolet ändå påverkar avgiftens storlek och övriga avtalsvillkor i plankostnadsavtal. Det följer av att det inte går att göra en jämförelse av plankostnadsavtal i en oreglerad marknad, utan planmonopol för kommunen, och en reglerad marknad, med planmonopol för kommunen. Dock finns det starka skäl att anta att planmonopol gör kommunen till en starkare avtalspart vid ingående av plankostnadsavtal, möjligen undantaget i kommuner med lågt bebyggelsetryck.

Trots att kommunen ofta är i överläge skall det inte kunna påverka avgiftens storlek, eftersom en likställd taxa som högst tar ut kommunens självkostnad skall tillämpas vid avgiftsbestämningen. En intressant följdfråga blir ifall kommunens starka partsställning istället påverkar andra avtalsvillkor.

Planmonopolet kan möjligen även ha betydelse för hur stora kommunens kostnader blir. Då kommunen saknar konkurrens på sina plantjänster är incitamenten till att hålla ner de planrelaterade kostnader svaga. FL 7 § ger dock att kommuner skall tillhandhålla sina tjänster så enkelt, snabbt och billigt som möjligt.

8.8.1 Branschens syn på planmonopolets påverkan på plankostnadsavtalen

Från exploatörshåll har det uttryckts att kommunerna ofta har ett överläge i förhandlingssituationer rörande planarbete och plankostnader, till följd av planmonopolet. Skriver exploatören inte på plankostnadsavtalet blir det helt enkelt ingen plan. Ibland får de gå med på oförmånliga villkor, för att inte stöta sig med kommunen.

Exploatörerna säger dock att de utan problem kan uttrycka sina synpunkter och föra en dialog med kommunen om vad de tycker. Om det är någon speciell punkt som är av vikt för exploatören så kan kommunen ofta beredd att släppa något annat.

I vissa mindre kommuner kan istället exploatören uppleva att de är i överläge. Kommunerna kan då vara oerhört måna om de som vill bygga i kommunen.

Det som kan påverkas i avtalsförhandlingar är andra åtaganden och regleringar än storleken på ersättningen för kommunens arbete. Vad det gäller ersättningen upplever exploatörerna att kommunen ofta pekar på sin taxa och säger att det är den som bestämmer.

9 Diskussion

Efter att ha studerat kommuners möjligheter att ta ut planavgift och den praxis som kommuner tillämpar för att få täckning för sina plankostnader har vi nu kommit fram till vårt diskussionskapitel.

Först konstateras att vi funnit att all plankostnadstäckning begränsas av reglerna om planavgift i PBL 12:9–11.

Lagstiftningen är uppbyggd för att planavgift skall tas ut på ett sätt som liknar uttaget av bygglovsavgifter. Det är till och med anpassat för att planavgiften ska tas ut i samma förfarande, vid samma tidpunkt och av samma handläggare som bygglovsavgiften.

Att ta ut planavgift på det sättet ger emellertid upphov till problem, främst på grund av att kopplingen mellan kommunens arbete med planen och betalningen för detsamma blir svag. Det leder till att kommuner istället väljer att reglera plankostnader i avtal med den som söker planläggning. Dessa plankostnadsregleringar ses av vissa kommuner som något helt annat än ett ”vanligt” planavgiftsuttag. I avtalen förekommer relativt ofta regleringar som inte följer reglerna för planavgift, t.ex. har vi sett att uppåt 25 % av kommunerna inte beräknar ersättningen i avtalen med grund i deras plantaxa.

I SKL:s underlag för konstruktion av PBL-taxa nämns avtalsmöjligheten kort, men det sägs att deras taxeunderlag bara behandlar planavgift i samband med bygglovsgivningen. Det som sägs är att det vore bra om det framgår av taxan ifall avtal används, och att det måste finnas en konsekvens mellan storleken på planavgiften som tas ut i bygglov och de kostnader som tas ut i avtal. Vi menar att ”en konsekvens” mellan de två sätten att ta ut plankostnader inte är tillräckligt, då det finns tvingande lagstiftning som skall följas även när avtalsmodellen tillämpas. Det blir särskilt anmärkningsvärt då SKL själva säger att det är reglerna om planavgift som sätter ramarna för vad avtalen får reglera. Det finns inga skäl att inte tillämpa plantaxan för bestämning av ersättningen i plankostnadsavtal.

Vad det gäller vissa delar av reglerna för plankostnadsuttag kan det dock diskuteras om de verkligen är ändamålsenliga. Möjligen kan lagstiftningen lära en del av den praxis som kommunerna utvecklat.

Nedan kommer det diskuteras vilken vikt likställighetsprincipen ska ges för planavgiftsuttagen, hur utredningskostnader skall hanteras, vad bygglovskravet ställer till för problem för kommunernas planavgiftsuttag och varför det finns så få överklaganden eller bestridanden av olovliga avtalsregleringar.

9.1 Vad innebär ett likställt planavgiftsuttag?

Det kommunala planavgiftsuttaget skall vara likställt. Likställighetsprincipens främsta syfte är att alla kommunmedlemmar skall behandlas lika. För planavgifter innebär principen att avgifterna skall fördelas efter objektiva grunder och att lika fall skall ge lika avgift. Det uppnås genom att det vid varje avgiftsbestämning tillämpas en taxa som är normbunden till en objektiv beräkningsgrund.

Olika beräkningsgrunder, så som areal byggrätt eller nedlagd tid, ger dock olika sorters likställighet. En arealbaserad taxa ger att planer med lika stor byggrätt kostar lika mycket, priset speglar då den produkt som levereras. En tidsbaserad taxa ger att lika tidskrävande planer kostar lika mycket, priset speglar då istället det arbete som lagts ned.

En viktig fråga blir om båda sorternas likställighet är önskvärda sett utifrån PBL 12:10:s och likställighetsprincipens syfte. *Bohlin* har sagt att formuleringen som används i PBL 12:10, att *högst den genomsnittliga kostnaden* för en åtgärdstyp får tas ut som avgift, innebär ett förbud mot att ta ut extra kostnader som hänförs till ett visst ärende. Vid användandet av en timtaxa är visserligen timkostnaden normbunden, men antalet nedlagda timmar kan säkerligen variera även mellan fall som liknar varandra. Det innebär i så fall att det tas extra betalt för ärenden som av enskilda anledningar blir extra tidskrävande.

Att säga att tidsbaserade taxor inte är förenliga med likställighetsprincipen vore dock att dra det för långt. Som sagt så är principens syfte att alla kommunmedlemmar skall behandlas lika. Det är inte oförenligt med att alla får betala enligt samma timtaxa för de timmar som kommunen lägger ned på en plan som de har nytta av. I förarbeten till ÄPBL uttrycktes att plankostnadsuttaget skulle vila på just likställighetsprincipen.

9.2 Självkostnad i det enskilda fallet eller likställda uttag?

Att högst kommunens genomsnittliga kostnad för en åtgärd får tas ut som planavgift innebär att både självkostnads- och likställighetsprincipen skall beaktas. Ett starkt motiv för kommunerna att använda avtal har angetts vara att de skall få täckning för självkostnaden i det enskilda fallet. En aktuell fråga blir vad som skall väga tyngst vid ett enskilt avgiftsuttag, är det att kommunen får ta ut sin självkostnad eller att avgiftsuttaget blir likställt?

Många kommuner vill få täckning för sin självkostnad i varje enskilt detaljplanefall, av förklarliga skäl. Det blir tydligt att de ersättningar som kommer in motsvarar de kostnader som kommunen har lagt ned på ärendet och ersättningen erläggs i samband med att planarbetet startas upp, genomförs eller avslutas. Exploatörer ser gärna också att planarbetet är slutbetalt när planen är klar att användas, så det blir lättare för dem att budgetera och följa upp kostnaderna.

Denna tydlighet och enkelhet får ställas mot syftet med att en genomsnittlig kostnad skall tas ut, vilket är att uppnå ett likställt avgiftsuttag.

Hur starkt likställigheten prioriteras i planavgiftssammanhang varierar mellan kommunerna. Det finns, eller har i varje fall funnits, en kommunal förändringsvåg som velat frångå ett avgiftsuttag med fokus på genomsnittliga kostnader. Istället har man velat att lagen ge uttryckligt stöd för att kommuner får ta ut sin självkostnad. Det som föreslogs var att man skulle övergå till att alltid debitera timkostnaden enligt kommunens taxa.

Som nämnts ovan så används plankostnadsavtal i dagsläget ofta just för att enskilda planer skall få starkare självkostnadstäckning.

Så länge lagstiftningen ser ut som den gör och båda principerna skall beaktas vid uttaget av planavgift, menar vi att det är likställigheten som skall väga tyngst i det enskilda fallet. Att det totala avgiftsuttaget för en kommunal verksamhet inte överstiger deras självkostnad är också viktigt, men det gäller på längre sikt. Självkostnadsprincipen beaktas genom att de taxegrundade, likställda avgiftsintäkterna följs upp och jämförs med de kostnader som kommunen faktiskt haft under samma tidsperiod. Taxan får sedan justeras efter självkostnaden, så att den faktiskt leder till att kommunens genomsnittliga kostnad tas ut i varje fall.

Att istället ta ut självkostnaden för varje enskild plan uppfyller självkostnadsprincipen men likställighetsprincipen riskerar att frångås. Det kan slå hårt mot privatpersoner och mindre aktörer som ansöker om planläggning, ifall kostnaderna skulle bli ovanligt höga i just deras fall. Tidsbaserade taxor anses vara likställda trots att de gör att kostnaden kommer närmare ett självkostnadsuttag i det enskilda fallet. Även dessa taxor kan dock ge problem med högre kostnader i olika fall, då de inte fokuserar på att ta ut en genomsnittlig kostnad.

Metodiken för konstruktion av plantaxa som SKL presenterar i sitt senaste underlag tar verkligen fokus på ett genomsnittligt avgiftsuttag. Ett uttag av genomsnittliga kostnader för olika typfall är genomgående och centralt. Även om de säger att det är svårt att dela in planer i typfall föreslår de en grov indelning och en idé om att kommunerna skall göra en taxa utifrån uppskattningar av sina egna kostnader för varje typfall.

I dagsläget används dock inte denna taxetyp i någon större utsträckning. Underlaget släpptes i juni 2016 och om det får något genomslag återstår att se, kommunerna är inte på något sätt bundna att följa SKL:s underlag och det kan dessutom ta lång tid innan en taxa förnyas.

Den åsikt vi hört om det nya underlaget är att det är krångligt att bestämma genomsnittliga kostnader på egen hand, vägledningen med färdiga faktorer från tidigare taxeunderlag är något som saknas. Risken med en taxekonstruktion som är helt inriktad på att kommunens egna genomsnittliga kostnader skall användas, är att den blir så svårtillämpad att den inte kommer att användas.

Att genomsnittliga uttag är så svåra att uppnå för plankostnader, tyder möjligen på att en sådan reglering inte lämpar sig för planavgift. Då sådana uttag verkar fungera bra för bygglovsavgifter kanske man borde överväga att skilja på regleringen av de båda avgiftsuttagen, vilken nu görs med samma bestämmelser i PBL 12:10.

9.3 Hur skall utredningskostnader hanteras?

Klart vanligast är att kommuner i plankostnadsavtal hanterar kostnader för planrelaterade utredningar som något annat än de kostnader som tas ut med stöd av taxan. Bara några enstaka kommuner tar ut utredningskostnader som en del av det taxegrundade beloppet.

Det ovan sagda gäller trots att SKL i sitt underlag till kommunerna sagt att utredningskostnader får tas med i den beräkningsgrund som skall fastställas i plantaxa. Det tycker vi tyder på att kommunerna helt enkelt inte vill hantera planrelaterade utredningar i sin taxa.

När kostnader för utredningar är inräknade i taxan så slås de genomsnittliga utredningskostnaderna ut på alla detaljplaner, vilket gör att kostnaderna fördelas likställt mellan alla detaljplaner. Om den inte är inräknad i taxan så tas utredningskostnaderna ut med en självkostnad på varje detaljplan istället.

Att utredningarna hanteras separat motiverar kommunerna med att de kan handla om stora kostnader som varierar mycket från fall till fall, och att den som får nytta av dem är den som borde betala för dem. Avtalsmässigt löses det genom att den sökande antingen får beställa utredningarna själv, eller så beställer kommunen dem och kräver direkt täckning för de kostnader som innebär.

Vi kan inte mena något annat än att om utredningskostnader inte är med i taxan så finns det inget lagstöd för att ta ut dessa kostnader. Sådant som inte är medtaget i taxan måste skattefinansieras, då det är vid utformandet och antagandet av taxan som det bestäms vilka saker som skall avgiftsfinansieras överhuvudtaget. Annat än det som läggs till grund för taxebereäkningen kan inte tas ut i avtal eller på något annat sätt.

Likställighetsprincipens syfte är viktigt och välbehövligt. För att genomsnittliga kostnader skall kunna åsättas olika typfall krävs det dock att det finns tydliga och likartade fall. Kostnader för planrelaterade utredningar är något som gör att planfall inte lämpar sig för en indelning i likartade fall. Den andra sortens likställighet som uppnås med en tidsbaserad taxa kanske lämpar sig bättre för planarbetet, då kommunen istället får betalt för sitt nedlagda arbete. Det skulle i så fall ligga närmare ett självkostnadsuttag i det enskilda fallet, och då ett likställt sådant.

Frågan är då ifall det är rimligt att ta betalt för utredningar enligt samma timtaxa som resten av planarbetet. Inkluderas dessa kostnader vid bestämmandet av kommunens timkostnad så skulle timkostnaden bli betydligt högre för alla planer. Om varje plan debiteras efter nedlagt antal timmar så skulle alla få betala det högre timpriset för att täcka de större planerna med fler och dyrare utredningar. Det är just detta kommunerna vill undvika då de väljer att behandla utredningar separat. För dem vore det önskvärt att kunna ta ut kostnaden för utredningar till en självkostnad för varje plan.

En intressant tanke blir därför om det går att reglera i taxan att utredningar skall ersättas till en självkostnad. Skulle det kunna innebära att utredningskostnader rent juridiskt tas ut med grund i taxan eller blir formuleringen otillämplig då det är beräkningsgrunderna som skall anges i taxan?

Svaret borde vara nej. Det eftersom att det då inte skulle bli fråga om en tillämpning av taxan vid avgiftsbestämningen, vilket är ett grundläggande krav på en taxas utformning.

9.4 När skall planavgift egentligen tas ut?

Planavgift skall kunna tas ut av den som får nytta av en plan, för att täcka kommunens kostnader för planarbetet. En svårlöst fråga är vid vilket skede en sådan avgift skall tas ut. När byggnadsnämnden tar ut bygglovsavgift är det kopplat till när bygglovet medges.

Likväl borde det vara önskvärt att koppla planavgiftsuttaget till ett skede som har att göra med planens framtagande, som när den antas eller vinner laga kraft. Så ser det inte ut idag. Istället är planavgiftsuttaget kopplat till medgivandet av bygglov på fastigheter som har nytta av planen.

Kommuner har tidigare önskat frikoppla planavgiften från bygglovet och istället koppla den till planens antagande. Förslaget möttes av kritik då ett uttag av planavgift vid planantagandet skulle kunna innebära att fastighetsägare som är motståndare till planen eller av andra anledningar inte tänkt dra nytta av den hade behövt betala ändå. Detta motargument är relevant eftersom nyttokravet annars hade frångåtts helt och hållet.

Som vi ser det utgör användandet av plankostnadsavtal en bra lösning på frågan. I avtal kan det regleras att avgiften tas ut vid t.ex. planens antagande, och det är endast de som får nytta av planen som får betala.

Ett problem med bygglovkopplingen i PBL 12:9 är att den gör att det saknas lagstöd för kommuner att ta ut planavgift för planer som ger andra nyttor än byggrätt.

Det finns inget som motsäger att andra plannyttor än en medgiven byggrätt skulle kunna uppfylla nyttokravet för planavgiftsuttag. Lagstiftningen blir dock på sätt och vis ofullständig, eftersom bygglovskravet gör att kommuner ändå inte kan avgiftstäcka planer med dessa andra nyttor.

Vi menar att kopplingen till bygglov som finns för kommunernas planavgiftsuttag borde kunna tas bort. Ett något omformulerat nyttokrav skulle ändå kunna se till att avgift endast får tas ut från de som får nytta av planen. Utan krav på att bygglov medges hade planavgift kunnat tas ut för alla planer som medför nytta. Att kravet tas bort skulle heller inte hindra att det fortsatt kan tas ut planavgift vid bygglovsprövningen i de fall där plannytan utgörs av byggrätter.

9.5 Ersättning för planarbete som inte leder till en färdig detaljplan

I princip alla kommuner vill genom avtal säkra betalning för sitt nedlagda arbete, för det fall att planarbetet skulle avbrytas eller om planen av annan anledning inte vinner laga kraft.

En nytta kan inte uppstå om en detaljplan inte vinner laga kraft, vilket gör att nyttokravet egentligen skall hindra kommuner att ta ut ersättning för planarbete som inte leder till en lagakraftvunnen detaljplan. För kommuner blir det därför problematiskt att lagstiftningen menar att planavgift bara får tas ut om en fastighet har nytta av en detaljplan.

Det finns flera fall där det kan tyckas att en kommun borde kunna få ersättning för kostnader som inte leder till en lagakraftvunnen detaljplan. Framförallt om det inte är kommunen som väljer att avbryta planarbetet.

Detaljplaner brukar nästintill alltid vinna laga kraft. Ersättning till kommunen för planarbete som inte leder till en färdig detaljplan är med andra ord något som sällan inträffar. Kommuner borde därför kunna stå den risken utan att det påverkar deras ekonomi eller arbete med detaljplaner i någon större utsträckning, och nyttokravet för planavgiftsuttag skulle i så fall upprätthållas även i fortsättningen.

9.6 Varför bestrids inte olovliga avtalsregleringar?

Vi har i diskussionen ovan lyft en del problem och olovligheter som skulle kunna innebära att avtalsregleringar blir omstridda eller överklagas. Det verkar dock inte ske i någon större utsträckning. Det fortfarande finns otydligheter i hur flera frågor skulle falla ut vid en domstolsprövning, då det saknas prejudicerande domar. Systemet med plankostnadsavtal verkar helt enkelt fungera, avtalen skrivs på och planerna blir av.

En rimlig förklaring till att det fungerar, trots att exploatörer ibland känner missnöje, är det starka förhandlingsläge kommunerna får i och med planmonopolet. Om en exploatör sätter sig emot en kommuns plankostnadsavtal får de ingen plan, och de riskerar att försämra sina samarbetsmöjligheter i framtiden. Då kostnaden för planarbetet trots allt bara utgör en del av exploatörernas totala projektkostnad, blir deras incitament att sätta sig emot kommunerna svaga.

9.7 Idéer till fortsatt forskning

- Hur följer kommuner upp självkostnaden i sin plan- och byggverksamhet?
- Hur skall man definiera nytta av plan, och hur kan man koppla betalningen av planarbetet till när nyttan faller ut?
- Går det att effektivisera planarbetet genom att lägga över mer ansvar på den som söker planläggning?
- Hur påverkas plankostnaderna när kommunens planuppdrag läggs ut på en tredje part/plankonsult?
- Föreslå en ny lagstiftning för planavgiftsuttag

10 Slutsatser

Vilka är de rättsliga ramarna för kommuners uttag av plankostnader?

Kommuners uttag av plankostnader handlar alltid om *planavgift*, vilket regleras i PBL. Det följer av att bestämmelserna i PBL 12:9–11 innebär en specialreglering som möjliggör avgiftsuttaget av sådana kostnader och sätter begränsningar av hur det får ske. Oavsett om kommuner tar ut planavgifter i bygglovsprövningen eller om de i förväg reglerar kostnaderna i avtal med en fastighetsägare eller exploatör, behöver samma krav följas och samma principer beaktas.

Med utgångspunkt i PBL 12:9 får planavgift tas ut för att täcka kostnader som uppkommer i planers förskede samt kostnader för de åtgärder som sedan behövs för att upprätta eller ändra en plan. Det är en heltäckande bestämmelse som innebär att kostnader för allt som är nödvändigt i ett planframtagande, från idéskisser och politisk förankring till planrelaterade utredningar, får avgiftsfinansieras.

För att kommuner skall få ta ut planavgift gäller det att två villkor är uppfyllda. Det får tas ut om bygglov medges för någon åtgärd – bygglovskravet - och om fastigheten som bygglovet avser har haft nytta av planen – nyttokravet.

Nyttokravet uppfylls definitivt om bygglov medges för en åtgärd för vilken byggrätten ges av planen. Samtidigt motsäger inte nyttokravet att planer som ger andra nyttor än byggrätter skall kunna täckas med planavgift. Bygglovskravet förhindrar dock den möjligheten i dagsläget.

Grunderna för hur planavgift beräknas skall anges i en plantaxa som beslutas av kommunfullmäktige. En kommun måste ha en plantaxa för att kunna ut planavgift. Det följer av att kommunala prestationer som huvudregel finansieras med skattemedel, så länge kommunfullmäktige inte i taxebeslut bestämt att de skall avgiftsfinansieras.

Taxans beräkningsgrunder ska tillämpas i varje enskilt fall då planavgift tas ut, oavsett om avgift tas ut vid bygglovsprövningen eller om kostnader regleras i avtal. Det följer av att det är kommunfullmäktige och inte den kommunala förvaltningen som skall bestämma vad som skall avgiftsbeläggas och hur avgifterna skall beräknas. Den kommunala förvaltningen går utanför sina befogenheter om den avtalar om kostnadsuttag på andra grunder än vad plantaxan ger.

Vidare skall planavgift tas ut i enlighet med självkostnads- och likställighetsprincipen. Plantaxans utformning och tillämpning skall se till att principerna beaktas. Likställighetsprincipen får anses vara beaktad om en rättvis och normbunden taxa tillämpas vid varje enskilt avgiftsuttag. Självkostnadsprincipen beaktas genom att plantaxan utformas så att de totala avgiftsintäkterna inte väsentligen överstiger kommunens totala kostnader för planarbetet under en längre tid. För att kontrollera att

självkostnadsprincipen inte frångås bör kommuner följa upp alla sina avgiftsintäkter och kostnader inom sin planverksamhet. Överstiger intäkterna kostnaderna behöver taxan anpassas på ett sådant sätt så att självkostnadsuttag uppnås.

Kommuner får ta ut planavgift i förskott. Det är denna förskottsmöjlighet som gör det möjligt att i avtal knyta betalningen till andra tidpunkter än bygglovsprövningen. Tas planavgift ut i förskott är det dock viktigt att den återgår ifall något av bygglovs- eller nyttokravet senare inte skulle uppfyllas.

I vilken utsträckning använder kommuner avtal för att reglera plankostnader och vad motiverar dem att göra det framför att ta ut planavgift i bygglovsprövningen?

Det har visat sig att användandet av avtal för att reglera plankostnader är vida förekommande bland kommunerna och något de flesta kommuner eftersträvar att använda antingen i samtliga planfall eller i så kallade exploatörssituationer.

Generellt används avtal för att fastställa den gemensamma intentionen med plansamarbetet och för att reglera vilken part som skall göra vad i planarbetet, hur kostnaderna skall fördelas och vad som händer ifall arbetet skulle avbrytas.

Många kommuner vill använda avtal i nästan samtliga planärenden. Vanligt förekommande undantag är när planen tas fram på kommunens initiativ och det saknas en eller flera tydliga motparter. Det kan t.ex. vara om det planläggs för utökade byggrätter i ett befintligt kvarter med många olika fastighetsägare.

Ett starkt motiv till kommunernas användning av plankostnadsavtal är att de vill knyta betalningen av den enskilda planen till kostnaderna för just den planen. Det gäller både för kostnadernas storlek och till tidpunkten för arbetets utförande eller slutförande. När planavgift tas ut vid bygglovsprövningen blir det osäkert när betalningarna skall komma in och om kostnaderna kommer att täckas fullt ut, eftersom avgiftsuttaget bygger på att fastighetsägarna faktiskt söker och får bygglov.

Ett annat motiv för användningen av avtal är att parterna vill reglera vem som beställer utredningar. Flera kommuner har uppgett att de ser fördelar med att denna uppgift läggs över på den sökande parten, eftersom de inte begränsas av upphandlingskrav enligt LOU. När kommunen beställer utredningar behöver de upphandla ramavtal med entreprenörer.

Många kommuner har även menat att en säkring av att de får ersättning för deras nedlagda kostnader, ifall arbetet skulle avbrytas eller på annat sätt inte leda till lagakraftvunnen plan, är ett motiv till att de använder plankostnadsavtal.

Är det något i rådande avtalspraxis som strider mot de rättsliga ramarna som finns för plankostnadsuttag?

Studien visar att uppåt en fjärdedel av kommunerna inte tillämpar en beräkningsgrund från sin plantaxa då de tar ut ersättning för sitt planarbete i plankostnadsavtal. Några få kommuner saknar till och med plantaxa helt och hållet, men tar ändå ut ersättning för sitt planarbete genom avtal. Även bland de kommuner som tillämpar taxan i avtalen är det mycket vanligt att utredningskostnader behandlas utanför den taxegrundade ersättningen. Detta kan inte sägas vara förenligt med de rättsliga ramarna för kommunens plankostnadsuttag. Att kommunerna behöver ha en plantaxa för att kunna ta ut plankostnader är ostridigt. Finns en plantaxa kan den inte frångås genom avtal, då den utgör ett beslut från kommunfullmäktige om hur planrelaterade kostnader tas ut i kommunen. Av samma anledning kan heller inte planrelaterade utredningskostnader avtalas att ersättas på ett annat sätt än vad som följer av kommunens plantaxa.

I alla undersökta kommuners plankostnadsavtal säkras betalning för kommunens nedlagda arbete, för det fall att arbetet skulle avbrytas eller planen av annan anledning inte skulle vinna laga kraft. Det har också angetts vara ett starkt motiv till att kommuner vill reglera plankostnader i avtal. Om kommunen tar ut ersättning för planarbete som inte leder till en färdig plan så strider det mot nyttokravet för uttaget av planavgift. En plan som inte kommer till stånd kan onekligen inte medföra nytta för någon fastighet.

En annan lagstridighet uppkommer när kommuner avtalar om ersättning för planer som inte medger bygg rätt. Då bygglov inte kommer kunna sökas på byggätter givna av dessa planer, kommer bygglovskravet för planavgiftsuttag aldrig att uppfyllas för dem.

Är de rättsliga reglerna för kommuners uttag av plankostnader ändamålsenliga?

Lagstiftningen om uttag av planavgift är till stor del uppbyggd på samma sätt som uttaget av bygglovsavgifter, och metodiken för uttaget är anpassat för att samspela med bygglovsprövningen. I flera avseenden verkar det inte vara lämpligt, då det visat sig att kommuner i stor utsträckning velat reglera plankostnader i ett annat förfarande.

Avtal om kostnader för planarbete

Till att börja med så varierar planärenden i mycket större grad än vad bygglovsärenden gör. Det är oerhört svårt att dela in planärenden i typfall som kan åsättas genomsnittliga kostnader. Det beror främst på att kostnaderna för även likartade fall kan variera väldigt mycket, till följd av bland annat utredningskostnader.

Möjligen kan ett planavgiftsuttag som uttryckligen får knyta an till varje enskilt ärendes självkostnad vara lämpligare. Det skulle fortfarande göras likställt genom att en rättvis timtaxa tillämpas.

Att det krävs att bygglov medges för att kommunen skall få ta ut planavgift är problematiskt och inte särskilt ändamålsenligt. Ett ensamt krav på nytta hade fyllt samma funktion, men möjliggjort för kommuner att ta betalt för planer som ger andra nyttor än byggrätt. Planavgift hade ändå kunnat tas ut vid bygglovsprövningen för de planer där byggrätt medges. För andra nyttor hade planavgift kunnat tas ut genom avtal utan att det vore lagstridigt.

11 Källförteckning

11.1 Källor

Rättsfall

NJA 1994 s. 10
NJA 1988 s. 457
NJA 1980 s. 1
NJA 1977 s. 247
NJA 1923 s. 299

RÅ 1998 ref. 23
RÅ 1997 ref. 66
RÅ 1976 Ab 220

Förarbeten

Proposition 2009/10:170 ”En enklare plan- och bygglag”
Proposition 1994/95:230 ”Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.”
Proposition 1993/94:188 ”Lokal demokrati”
Proposition 1985/86:1 ”Med förslag till ny plan- och bygglag”

SOU 2012:91. ”Ett effektivt plangenomförande”
SOU 1996:168 ”Översyn av PBL och va-lagen, slutbetänkande”
SOU 1994:134 ”Överprövning av beslut i plan- och byggärenden, delbetänkande”
SOU 1994:36 ”Miljö och fysisk planering, delbetänkande”
SOU 1993:94 ”Anpassad kontroll av byggandet, delbetänkande”
SOU 1982:9. ”Ny plan- och bygglag, remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet”
SOU 1979:65. ”Ny plan- och bygglag, del 1”
SOU 1979:66. ”Ny plan- och bygglag, del 2”

Kommittédirektiv 1992:104, ”översyn av plan- och bygglagen, m.m.”

Elektroniska källor

Nationalencyklopedin. 2017. *Rättsdogmatik*.
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/rättsdogmatik> (hämtad 2017-02-21).

Statistiska Centralbyrån. 2016. *Prisbasbelopp för år 2017*.
http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Priser-och-konsumtion/Konsumentprisindex/Konsumentprisindex-KPI/33772/33779/Behallare-for-Press/406706/ (hämtad 2017-03-28).

Sveriges Kommuner och Landsting. 2016b. *Mall B, taxetabeller för planavgift mm, version juni 2016*.

<https://skl.se/download/18.19d277d3155bd405a4881fd/1467890755405/SKL-Mall-B-taxetabeller-planavgift-version-juni-2016.xls> (hämtad 2017-05-04).

Sveriges Kommuner och Landsting. 2017. *Om SKL*.

<https://skl.se/tjanster/omskl/> (hämtad 2017-05-02).

Muntliga källor

Boberg, S. Chefsjurist på stadsbyggnadskontoret i Göteborg och författare av PBL-relaterade artiklar för JP Infonet. Telefonintervju. 2017-04-12.

Isacsson, K. Expert planering och byggande på SKL. Telefonintervju. 2017-04-28.

11.2 Litteratur

Bexelius, A., Nordenstam, A. och Körlof, V. 1971. *Byggnadslagstiftningen*. 5 uppl. Stockholm: P A Norstedt & Söners förlag.

Bohlin, A. 1984. *Kommunala avgifter*. Lund: Juridiska föreningen.

Bohlin, A. 2016. *Kommunalrättens grunder*. 7 uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.

Blomberg, J. och Rosén, P. *Plan- och bygglag (2010:900)*. Lexino 2016-08-01.

Ekeningren, A-M. Hinnfors, J. 2012. *Uppsatshandbok – Hur du lyckas med din uppsats*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. och Wängnerud, L. 2012. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Didón, L. U., Magnusson, L., Molander, S., Adolfsson, C. och Hjalmarsson, J. *Plan- och bygglag (2010:900)*. Zeteo 2016-12-13.

Hydén, H. 2002. *Rättsociologi som rättsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.

Lindberg, C-O. 2012. Planavgift och Plankostnadsavtal. *Förvaltningsrättslig Tidskrift* (Häfte 3), s. 373–381.

Lindquist, U., Lundin, O. och Madell, T. 2016. *Kommunala Befogenheter*. 8 uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.

Lindquist, U., Losman, S., Lundin, O och Madell, T. *Kommunallag (1991:900)*. Zeteo 2017-01-30.

Madell, T-E. 1998. *Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Madell, T. 2000. *Avtal mellan kommuner och enskilda – avtalsslut och rättsverkningar*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Patel, R. och Davidson, B. 2011. *Forskningsmetodikens grunder*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Strömberg, H. och Lundell, B. 2014. *Allmän förvaltningsrätt*. 26 uppl. Stockholm: Liber AB.

Sveriges Kommuner och Landsting. 2011. *Plan- och bygglovtaxa 2011*. <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-620-0.pdf?issuusl=ignore> (hämtad 2017-05-02).

Sveriges Kommuner och Landsting. 2016a. *Underlag för konstruktion av PBL-taxa 2014, version juni 2016*. https://skl.se/download/18.19d277d3155bd405a4881b1/1467890476922/SKL_Underlag-konstruktion-PBL-taxa-2014-version-juni-2016.pdf (hämtad 2017-05-02).

Avtal om kostnader för planarbete

Bilaga I: Mailutskickets utformning

Hej!

Vi är två studenter vid Lunds Tekniska Högskola som studerar till civilingenjörer i lantmäteri. Vårt examensarbete behandlar planavgift i PBL och den avtalspraxis som vissa kommuner etablerat som alternativ till uttag av sådan avgift.

Om ni som mottagit detta mejl inte kan besvara våra frågor ber vi er att vidarebefordra det till lämplig avdelning på kommunen, exempelvis plan- eller exploateringsavdelningen.

I startskedet av detaljplaneprocessen upprättar kommuner ibland avtal med exploatörer/fastighetsägare för att säkerställa att de får betalt för sina plankostnader. Detta görs i så kallade planavtal, ramavtal, plankostnadsavtal eller motsvarande. Vi vill utreda hur användandet av dessa avtal för att reglera plankostnader ser ut.

Som en viktig del i studien kontakter vi nu er och övriga kommuner i Sverige. Syftet är att samla in information för att kunna analysera olika kommunala plankostnadsprinciper. I de fall där plankostnadsavtal eller motsvarande används, avser vi jämföra upplägget på dessa. Ert enskilda bidrag är viktigt för att skapa en helhetsbild av användningen av plankostnadsavtal.

Vi är mycket tacksamma om ni kan svara på några frågor i vår **länkade enkät**.

Länk till enkäten: <https://goo.gl/forms/xxxxxxxxxxxx>

Vidare skulle vi vänligen vilja be att få ta del av era **tre senaste planavtal, plankostnadsavtal eller motsvarande avtal**.

Om ni har någon **författad princip/strategi/riktlinje** (utöver plantaxan) för hur ni hanterar plankostnader och om ni har någon **avtalsmall** för avtalen vi söker önskar vi ta del av dessa också.

Bifoga era dokument i ett svar till vår mailadress, xxxxxxxxxx@gmail.com

Våra resultat kommer att redovisas på kommunnivå, ingen information vi samlar in från enkät eller avtal kommer att kopplas till någon enskild tjänsteman eller exploatör.

Har ni några frågor är ni varmt välkomna att höra av er till oss.

Tack på förhand!

Med vänliga hälsningar,

Martin Carlbring & Jakob Lundberg

tel: 076-xxxxxxx & 073-xxxxxxx

email: xxxxxxxxxx@gmail.com

Civilingenjörsutbildningen Lantmäteri
Lunds Tekniska Högskola

Avtal om kostnader för planarbete

Bilaga II: Enkätundersökningens utformning

I denna bilaga redovisas vilka frågor och svarsalternativ som kunde ges i enkätundersökningen. De svarsalternativ som benämns ”övrigt” gav möjlighet till att ge ett eget svar på frågan.

Del 1

Har ni någon gång under de senaste två åren reglerat plankostnader i plankostnadsavtal eller motsvarande avtal som är beskrivet ovan?

- Ja
- Nej

Har ni någon författad plankostnadsprincip/-strategi/-riktlinje utöver plantaxan som ger när och hur ni använder er av plankostnadsavtal?

- Ja
- Nej

Har ni någon avtalsmall som ligger till grund för era plankostnadsavtal?

- Ja
- Nej

I vilka detaljplanefall eftersträvar ni att använda er av plankostnadsavtal?

(Går att ge mer än ett svar)

- I samtliga fall
- I större projekt
- I fall med exploatörer
- I fall med enbart en fastighetsägare
- Inte i några fall
- Övrigt:

Vad har ni för motiv till att använda plankostnadsavtal istället för att ta ut planavgift vid medgivet bygglov?

(Går att ge mer än ett svar)

- För att göra upp en betalningsplan i förskott
- För att få betalt för vår faktiska plankostnad
- För att kunna ta betalt för annat än vad plantaxan medger
- För att säkra betalning för nedlagda kostnader om arbetet skulle avbrytas
- För att reglera ersättningen i fall som inte täcks in av plantaxan
- Vi använder oss inte av plankostnadsavtal
- Övrigt:

Hur bestäms ersättningen för era plankostnader i plankostnadsavtalen?

- Utifrån tabeller för planavgift i plantaxan
- Utifrån en uppskattning av faktiska kostnader för planarbetet i det enskilda fallet
- Vi använder oss inte av plankostnadsavtal
- Övrigt:

Vilken part brukar åläggas kostnader för utredningar i detaljplanplanarbetet, så som miljökonsekvensbeskrivningar, geotekniska utredningar, med mera?

- Exploatören/fastighetsägaren
- Kommunen

Utrymme för övriga kommentarer:

Del 2

Är ni intresserade av att ge er syn på detta ämne?

- Ja
- Nej

**Om ja på föregående fråga, vem kan vi kontakta för att ställa fler frågor?
Ange namn, position och kontaktuppgifter.**

Bilaga III: Lista över kommuner som deltagit i studien

Lista över kommuner som svarat på enkätundersökningen, tillhandahållit avtal och/eller tillhandahållit mallar.

Kommun	Enkät svar	Avtal	Mall	Kommun	Enkät svar	Avtal	Mall
Alvesta	ja			Hudiksvall	ja	3	1
Aneby	ja			Hultsfred	ja		
Arboga	ja			Härjedalen	ja		
Arvidsjaur	ja	1	1	Härryda	ja	3	
Berg	ja			Hässleholm	ja		1
Borgholm	ja			Högsby	ja	2	
Borås	ja			Järfälla	ja		1
Bräcke	ja			Klippan	ja	1	
Båstad	ja	3		Kramfors	ja		
Eda	ja	3		Kristianstad	ja	3	1
Ekerö	ja	1		Lessebo	ja	3	
Eksjö	ja			Lidingö	ja		
Eskilstuna	ja	3		Lidköping	ja	3	
Falkenberg	ja			Ljungby	ja		
Falköping	ja	3		Lund	ja	3	
Falu	ja	3		Lycksele	ja	3	
Finspång	ja	3		Malmö	ja	3	2
Färgelanda	ja			Mark	ja	3	
Gislaved	ja			Mullsjö	ja		
Gnosjö	ja			Munkedal	ja	1	
Gällivare	ja			Mölnadal	ja	3	1
Gävle	ja			Nacka	ja	3	
Göteborg	ja		2	Norrköping	ja		
Halmstad	ja	3	1	Norsjö	ja		

Avtal om kostnader för planarbete

Kommun	Enkät svar	Avtal	Mall	Kommun	Enkät svar	Avtal	Mall
Nybro	ja	3		Uddevalla	ja	3	
Nykvarn	ja	3	1	Ulricehamn	ja	3	
Nyköping	ja	3		Upplands Väsby	ja	3	1
Nynäshamn	ja			Upplands-Bro	ja	3	
Nässjö	ja	1	1	Uppsala	ja		
Oskarshamn	ja		1	Uppvidinge	ja		
Oxelösund	ja			Vaggeryd	ja		
Partille	ja	3	2	Valdemarsvik	ja		
Ronneby	ja	1		Vansbro	ja		
Salem	ja			Varberg	ja		1
Sigtuna	ja			Vellinge		3	
Simrishamn	ja	3	1	Vetlanda	ja		
Skellefteå	ja	3		Vimmerby	ja		
Skurup	ja			Vindeln	ja		
Sundbyberg	ja	3	1	Vänersborg	ja		
Surahammar	ja			Vännäs	ja		
Svenljunga	ja			Västervik	ja	3	
Söderköping	ja			Västerås	ja		1
Sölvesborg	ja			Växjö	ja		
Tanum	ja	3	1	Ystad	ja	3	1
Tidaholm	ja	2		Åtvidaberg	ja		
Tierp	ja			Älmhult	ja		
Torsby	ja			Älvsbyn	ja		
Tranemo	ja			Ängelholm	ja	3	1
Trollhättan	ja	3		Örebro	ja	3	1
Trosa	ja			Örkelljunga	ja	2	1
Tyresö	ja	3		Östersund	ja	3	1
Täby	ja	3	1				