



Dagvatten i genomförandeavtal, ABVA och BBR



Jonas Christensen
Uppsala 20 december 2013

Innehåll

Introduktion	3
1. Bakgrund	4
2. Sammanfattning och slutsatser	6
2.1 Markanvisningsavtal	6
2.2 Exploateringsavtal	6
2.3 Lag om allmänna vattentjänster	7
2.4 PBL och BBR.....	7
2.5 Sammanfattande slutsatser	8
3. Genomförandeavtal	10
3.1 Inledning.....	10
3.2 Kommunens olika roller	12
3.3 Exploateringsavtal	13
3.4 Markanvisningsavtal	20
3.5 Generella synpunkter	25
4. Ansvar för dagvattenhanteringen enligt LAV	27
4.1 Kommunala normbeslut under LAV.....	27
4.2 Vilket dagvatten är huvudmannen skyldig att ta emot?.....	28
4.3 Taxor enligt LAV	29
5. ABVA.....	30
5.1 Vad är ABVA och vad kan regleras?	30
5.2 Separata avtal under LAV.....	34
5.3 Slutsatser om vad som kan regleras i ABVA.....	35
6. Möjlighet att reglera va-installationer genom BBR	35
7. Dagvattenkrav i miljöbalken	39
8. Men det finns ändå möjligheter	39
9. Nya förslag om reglering av genomförandeavtal.....	40
Källor och litteratur	43
Appendix; Kommentarer till vissa planbestämmelser, avtalsvillkor samt bestämmelser i ABVA.....	45

Introduktion

Det är mycket dagvatten nu, och diskussionens vågor har ibland gått höga. Denna rapport, som är skriven på uppdrag av Oxunda vattensamverkan, ska ses som en fortsättning på rapporten ”Planbestämmelser för dagvattenhantering”, som undertecknad skrivit med samma uppdragsgivare. Slutsatserna i den förra rapporten kommer inte att upprepas i den nu föreliggande.

I denna ”rapportserie” om dagvatten har jag även skrivit ”Dagvatten – men hur ska vi göra då?” samt artikeln ”Dagvatten – ett grumligt rättsområde”, där jag gör en mer allmän översikt av dagvattenregleringen.¹

Syftet med denna rapport är att undersöka ytterligare en bit i det juridiska dagvattenpusslet, nämligen vilken roll sådana civilrättsliga genomförandeavtal som kommunerna skriver med exploatören i samband med detaljplaneläggning, kan ha för vad som kan krävas när det gäller dagvattenhanteringen. Dessa delas in i markanvisningsavtal och exploateringsavtal, beroende på vem som äger marken.

Rättsläget inom detta område är i många avseenden oklart, och litteraturen är sparsam. Det är inte alltid möjligt att exakt tala om hur villkor i genomförandeavtal kan formuleras. Stora delar av rapporten ska därför ses som en probleminventering, och det är inte säkert att det alltid går att avgöra hur juridiken ser ut. Detta är otillfredsställande, men ingalunda ovanligt inom juridiken. Läsaren måste vara beredd på att alla frågor inte fått ett klart svar. Ett tydligt tecken på denna osäkerhet är att regeringen nyligen i två utredningar studerat frågan.²

Förutom genomförandeavtal analyseras i rapporten även vilken roll kommunala föreskrifter under lag om allmänna vattentjänster (ABVA) samt Boverkets byggregler (BBR) kan ha i detta sammanhang. Också lagstiftningen om offentlig upphandling kan vara relevant för de frågeställningar som behandlas i rapporten, men den delen av lagboken har inte omfattats av uppdraget.

Särskilda tack riktas till min uppdragsgivare som givit kloka synpunkter samt till adjunkt, tekn. lic. Eidar Lindgren, KTH, som i ett tidigt skede gav värdefull input. Sedan Eidar läste rapporten har den dock kommit att skrivas om några gånger.

Författaren ensam står för alla slutsatser, som inte behöver återspegla uppdragsgivarens uppfattning.

Jonas Christensen

¹I vänboken till Jan Darpö & Gabriel Michanek, Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor.

²Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. Delbetänkande av Bygghkravutredningen. Statens Offentliga Utredningar, SOU 2012:86. Ett effektivare plangenomförande. Betänkande av Plangenomförandeutredningen. Statens offentliga utredningar, SOU 2012:91.

1. Bakgrund

Implementeringen av EU:s ramdirektiv för vatten, med kravet på att miljökvalitetsnormerna ska följas, är en av anledningarna till att dagvattenhanteringen satts i fokus vid den kommunala planeringen. En annan anledning är ökade dagvattenflöden och översvämningsrisker, vilka kommer att bli följden av klimatförändringen.

Kommunerna har en central roll i detta arbete, och är inom flera olika lagområden en viktig aktör. Det är kommuner som enligt lag om allmänna vattentjänster, LAV, har ansvaret för utbyggnad och drift av de större avloppssystemen. LAV innebär att kommunerna har ansvar för både hushållspillvatten och dagvatten. Kommunerna har enligt plan- och bygglagen, PBL, ansvaret för att planera utnyttjandet av landets fysiska resurser, och det är kommunernas miljönämnder som bedriver tillsyn enligt miljöbalken, MB, och som är tillstånds-, och tillsynsmyndighet för de små avloppen.

Enligt 2 kap. 2 § PBL ska planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. I 2 kap. 5 § PBL står att vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat möjligheterna att ordna vattenförsörjning, avlopp samt med hänsyn till risken för olyckor, översvämning och erosion.

Innan bygglov eller förhandsbesked till bygglov ges (utanför detaljplaneområde), eller för att en detaljplan ska kunna antas, måste därför kommunen visa hur dagvattenhanteringen ska lösas.

Kommuner och myndigheter, inklusive kommunala myndigheter, är de som enligt 5 kap. 3 § MB samt 2 kap. 10 § PBL fått ett särskilt ansvar för att MKN följs. Ibland används även här uttrycket att MKN ska "säkerställas".

I 2 kap. 10 § PBL står det:

Vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas.

Går det inte att ordna dagvattenhanteringen rent tekniskt, eller kommer dagvattenhanteringen att bli mycket kostsam ("för kostsam") är marken inte lämpad för ändamålet.³ Detta är man tydlig med i litteraturen. Detsamma gäller om man inte i planen visat att och hur dagvattenhanteringen ska lösas.

³ Didón m.fl. 2:1-11 s. 36.

När det gäller möjligheterna att påverka dagvattenhanteringen genom detaljplan, har kommunerna endast möjlighet att skriva in de planbestämmelser som det finns ett uttryckligt lagstöd för i 4 kap. PBL. En viktig slutsats i rapporten ”Planbestämmelser för dagvattenhantering” är att det i 4 kap. PBL ofta är svårt att finna stöd för sådana planbestämmelser som kan sägas skapa garanti för att MKN kommer att klaras.⁴ Skulle det vara så att det inte går att undvika att en plan medför att MKN inte kan följas, får detaljplanen inte antas. Beslutar kommunen trots allt att anta en sådan plan ska länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § PBL upphäva densamma.

Jag bedömer att möjligheterna för att skriva planbestämmelser i syfte att säkerställa att bebyggelse inte ska utsättas för erosionskador etc. till följd av klimatförändringar, är större. Regleringen i PBL är här mycket tydligare.

Det som ska undersökas i denna rapport är vilka möjligheter som finns för kommunen att säkerställa dagvattenhanteringen med hjälp av olika former av genomförandeavtal, i de fall kommunen inte kan nå ända fram genom planbestämmelser. Det kan t.ex. handla om i vilken mån kommunen kan anses ha visat att man ”säkerställt” dagvattenhanteringen genom att ingå civilrättsliga avtal om uppförande av vissa anläggningar eller visst utförande, om det är möjligt för kommunen att genom avtal tvinga exploitören att ta ett ansvar för dagvattenavledningen som annars skulle vila på Va-huvudmannen, att reglera kvaliteten på det dagvatten som lämnar planområden, att reglera hur stora mängder dagvatten som ska hållas kvar på eller som ska lämna planområdet.

Därutöver undersöks hur ABVA eller *Allmänna bestämmelser för användandet av kommunens allmänna vatten- och avloppsanläggning*, kan utnyttjas för att styra dagvattenhanteringen inom områden som faller in under 6 § LAV.⁵ ABVA är den vanliga benämningen på de kommunala föreskrifter som får tas fram med stöd av LAV.

I Boverkets byggregler, BBR regleras detaljerna kring funktions- och egenskapskraven på byggnader. Här finns bland annat föreskrifter av hur va-tekniken ska vara beskaffad.

Avslutningsvis skriver jag några rader om det förslag till reglering av markanvisningsavtal och exploateringsavtal som lagts genom SOU 2012:19 och SOU 2012.⁶

⁴ Se även MMÖD mål P 5128-12 samt mål P-2699-12. Båda målen, som avdömdes 2013-04-10, har vunnit laga kraft utan att prövats av Högsta domstolen.

⁵ Dessa avtal grundas i de flesta fall på det förslag som arbetats fram av Svenskt vatten, se Svenska vatten publikation P94, ABVA 07 Allmänna bestämmelser för användandet av kommunens allmänna vatten- och avloppsanläggning samt Information till fastighetsägare.

⁶ SOU 2012:91 Ett effektivare plangenomförande. Betänkande av Plangenomförandeutredningen. SOU 2012:86 Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav genom enhetliga och förutsägbara byggregler. Delbetänkande av Byggreglerutredningen.

2. Sammanfattning och slutsatser

2.1 Markanvisningsavtal

Ett markanvisningsavtal är ett avtal om att säljaren (som alltid är en kommun) lovar att sälja fastigheten till köparen under vissa förutsättningar. För att köparen ska få fastigheten måste denna betala den överenskomna köpeskillingen, men också uppfylla vissa andra villkor som säljaren (kommunen) uppställer.

Som säljare kan kommunen ställa upp sådana villkor som inte möter på patrull i t.ex. kommunallagen, avtalslagen och jordabalken, samt med begränsningen att den del av kommunen som ingår avtalet verkligen råder över det som ska uppfyllas. I detta fall råder kommunen över marken, och kan således villkora en mängd frågor förknippade till marken. Uppfyller inte köparen villkoren säljer inte kommunen marken.

Kommunens avtalsmöjligheter vilar på vad markägare rent civilrättsligt kan avtala om, men också på vilka avtalsmöjligheter som finns i den offentlighetsrättsliga lagstiftningen, såsom LAV, PBL men också miljöbalken (MB).

Det finns dock en gråzon där det i praktiken är mycket svårt att bestämma exakt var gränsen går för vad som kan avtalas. Grunden är det kommunala planmonopolet, där kommunen med ensamrätt kan bestämma i frågan om ett område ska detaljplaneläggas eller inte. Gråzonen bygger också på utsuddade gränser mellan kommunens myndighetsutövande roll och kommunens roll som markägare. Eftersom alla något större exploateringar kräver detaljplaneläggning, betyder det att utan detaljplaneläggning så blir det inte heller någon exploatering.

Om exploitören är mycket angelägen om att få bebygga ett område, och kommunen inte har intresse av att stå får vissa kostnader, finns det i vart fall en risk för att kommunen blandar in sin myndighetsroll, och mer eller mindre tydligt signalerar att man vägrar att detaljplanelägga området om inte exploitören går med på att utöver köpeskillingen också utföra och bekosta vissa (dagvatten)anordningar, där kraven går utöver det förhandlingsutrymme som lagen medger.

Det är angeläget att kommunerna inte utnyttjar sin position som myndighet för att framtvinga prestationer av köparen. Dessa begränsningar ligger t.ex. i PBL och i LAV. Kommunen får inte heller agera i strid mot vissa grundläggande principer i kommunallagen, t.ex. om att gynna en enskild.

2.2 Exploateringsavtal

Ett exploateringsavtal är ett avtal där kommunen (som här inte är säljare) ingår ett avtal med en exploitör som vill bebygga ett visst markområde i kommunen. Syftet med exploateringsavtalet är från kommunens sida inte att sälja en fastighet, utan endast att reglera frågor om t.ex. kostnader för va-utbyggnad m.fl. liknande frågor.

I denna situation kan således kommunen inte skriva avtal som är beroende av att motparten vill köpa en kommunal fastighet, utan exploatörens vilja att stå för de kostnader som kommunen vill övervältra är beroende av någon annan drivkraft, t.ex. intresset av att kunna bygga fastigheter på en attraktiv mark.

Den kommunala avtalsmöjligheten i detta fall är således begränsad till sådana avtalsvillkor som kommunen får avtala om genom bestämmelser i PBL och LAV, men också av frågor som styrs av kommunallagen. I exploateringsavtalen finns en tyngdpunktsförskjutning i riktning mot offentlig maktutövning men också denna avtalsstyp har civilrättsliga och förhandlingsbara inslag⁷. På ett sätt, skriver Boverket, råder här symbios mellan kommunens planmonopol och ett privat exploateringsmonopol.⁸

På grund av det kommunala planmonopolet finns det också i dessa fall en risk för att kommunen vägrar att detaljplanlägga området (på det sätt exploatören önskar), om inte exploatören skriver under ett avtal om att stå för vissa åtgärder och kostnader för dessa.

2.3 Lag om allmänna vattentjänster

ABVA, allmänna bestämmelser om vatten och avlopp, är ett exempel på en kommunal föreskrift. I en föreskrift kan endast sådana frågor regleras som det finns ett bemyndigande för. Bemyndigandet att skriva ABVA finns i 23 § LAV samt i 2 § förordning om allmänna vattentjänster, FVA. Av dessa bestämmelser följer att ABVA endast kan reglera frågor som gäller användningen av en allmän va-anläggning, inte hur den rent tekniskt ska utformas.

Det finns inga möjligheter att avtala eller planera bort rättigheter eller skyldigheter enligt LAV.

När det gäller frågan om hur brukaren får använda sitt va-system, så menar jag att det finns vissa problem med att tolka innebörden i 21 § LAV när det gäller formuleringen att avloppet inte får ”tillföras” vätskor. Jag anser att det mesta tyder på att regeln ska förhindra att brukaren medvetet håller ner saker i avloppet, inte i första hand att brukaren ska rena dagvatten innan det släpps ner.

2.4 PBL och BBR

I 6 kap. Boverkets byggregler (BBR), finns detaljföreskrifter och anvisningar om byggnaders tekniska egenskaper samt krav på utformning. Där finns bestämmelser som gäller byggnaders utformning vad gäller bl.a. bortledning av dagvatten. BBR kan inte avtalas bort, och kommunerna kan i dessa delar inte heller ställa högre krav än de som finns i BBR.

⁷ Boverket remissvar 20129-455/2013, s. 5.

⁸ Se not ovan.

Inget hindrar att en exploatör frivilligt ställer högre krav på sina egna byggnadsverk, och en kommun kan genom markanvisningsavtal ställa högre krav på en exploatör.

2.5 Sammanfattande slutsatser.

I denna rapport dras bland annat följande slutsatser:

- I. Kommunen är i sin myndighetsutövning bunden av att den offentliga makten ska utövas under lagarna (RF 1 kap. 1 § 3 st.).
- II. Kommunen får inte ingå avtal som kan anses strida mot vissa kommunalrättsliga principer, såsom lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen eller självkostnadsprincipen.
- III. Kommunen kan inte avtala bort rättigheter eller skyldigheter enligt tvingande offentlighetsreglering, såsom PBL, LAV eller MB.
- IV. Ett avtal som innebär att byggherren "frivilligt" åtar sig att betala andra kostnader än det finns laga grund för sätter likställighetsprincipen ur spel.
- V. Kommunen får inte ta ut andra exploateringsavgifter än dem det finns lagstöd för.
- VI. Kommunen får inte skriva avtalsvillkor som kan anses strida mot avtalslagen.
- VII. Fastighetsköp kan inte villkoras för längre tid än 2 år.
- VIII. Både markanvisningsavtal och exploateringsavtal avser i första hand att reglera själva exploateringsprocessen, inte hur verksamheter ska bedrivas där efter.
- IX. Vid markanvisningsavtal är kommunen markägare, och kan då som säljare uppställa villkor i avtalet.
- X. När det gäller markanvisningsavtal har kommunen större möjligheter att styra än med exploateringsavtal, men det är viktigt att kommunen håller rågången fri mellan sin myndighetsutövande verksamhet och sin egenskap av markägare. Kommunen får inte utnyttja sitt planmonopol för att pressa en exploatör att utföra och bekosta vissa anläggningar etc.
- XI. Genom markanvisningsavtal bedömer jag att en exploatör kan ta på sig ansvar för att utföra och bekosta bl.a. allmän planlägg såsom för vatten, avlopp, och parker, att använda viss byggteknik, att uppföra vissa reningsanläggningar, att använda respektive inte använda visst byggmaterial, att följa vissa styrdokument såsom miljöprogram, att samarbeta med vissa arkitekter, att bostäder ska ha viss upplåtelseform. Villkoren kan också reglera rätten att överlåta markanvisningen till någon annan byggherre.
- XII. När det gäller exploateringsavtal bedömer jag att kommunen endast kan reglera sådana frågor som det finns utrymme för i PBL samt LAV. Detta gäller i princip endast kostnadsfördelningen för inrättandet av vissa vattjänster.
- XIII. Plan- och bygglagen kan inte avtalas bort, och planbestämmelser ska inte ersättas med avtal.
- XIV. Kommunen kan inte avtala om att detaljplanelägga, eller vad planen ska innehålla.

- XV. Kommunen kan inte villkora sin detaljplaneläggning genom civilrättsliga avtal.
- XVI. Om kommunen i en detaljplan inte kan visa att det finns ett säkert omhändertagande av dagvattnet, kan kommunen inte anta detaljplanen eller bevilja bygglov. En sådan brist i planen kan heller inte repareras med ett genomförandeaftal eller genom att hänvisa till det kommer att lösas genom den kommunala miljötillsynen.
- XVII. När byggnader ska uppföras eller ändras ställer redan idag Boverkets byggregler, BBR, upp vissa krav på hur dagvattnet ska tas omhand, och om viss teknik som ska installeras. Dessa krav måste byggherren rätta sig efter. I BBR finns bestämmelser som styr dagvatteninstallationer på fastigheten, och om krav på installation av vissa tekniska åtgärder för att minska föroreningar till recipient och för att minska risken för skador på fastighet och byggnad till följd av översvämning. Några bestämmelser som syftar till att begränsa dagvattenflödet till förbindelsepunkten finns inte.
- XVIII. Kommunerna har inga befogenheter att skriva egna föreskrifter under PBL. BBR gäller sålunda fullt ut, och kan inte heller avtalas bort.
- XIX. Inget hindrar att kommunen ställer längre gående krav än vad BBR gör när det gäller kommunens eget byggande, eller i markanvisningsavtal där kommunen kan formulera avtalsvillkor i egenskap av markägare.
- XX. 6 § LAV innebär en tvingande skyldighet för kommunen ta hand dagvatten inom området.
- XXI. I ett område där 6 § LAV är tillämplig, kan inte dess rättigheter och skyldigheter avtalas bort.
- XXII. I ett område där 6 § LAV inte är tillämplig ställer den lagen inte upp några restriktioner för vad som kan avtalas.
- XXIII. ABVA är en kommunal föreskrift. Därför kan ABVA inte reglera mer än vad som följer av bemyndigandet i 2 § FAV. ABVA kan endast reglera hur den allmänna va-anläggningen används, inte hur brukaren rent tekniskt ska utforma sin anläggning.
- XXIV. Vid sidan av ABVA finns vissa möjligheter för va-huvudmannen att inrätta särskilda avtal med enskilda fastighetsägare, t.ex. om förbindelsepunktens läge, om huvudmannen ska äga anordningar och om huvudmannen tar på sig ett större ansvar än vad som följer av LAV.
- XXV. Om inte 6 § LAV är tillämplig, kan kommunen tillämpa 4 kap. 14 § PBL för att framtvunga en dagvattenlösning av fastighetsägarna. Detta måste dock ske innan bebyggelsen kommer till stånd.

3. Genomförandeavtal

3.1 Inledning

Plan- och byggprocessen kan delas in i olika skeden:

- Översiktsplanering, 3 kap.
- Detaljplaneläggning, 4-5 kap. (förekommer inte alltid).
- Genomförande av detaljplanen, 6 kap.
- Bygglovsprövning, 8-10 kap.
- Byggprocess, 8-10 kap.
- Efterföljande tillsyn, 11 kap.

En detaljplan består av en karta som tillsammans med planbestämmelserna utgör den rättsligt bindande texten. Därutöver ska en planbeskrivning finnas tillsammans med planen, där det står hur den ska förstås och genomföras. En planbeskrivning består av flera olika delar, den ska bestå av:⁹

1. planeringsförutsättningarna,
2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och
5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen.

Genomförandet av en detaljplan kallas för plangenomförande, och regleras i 6 kap. PBL. Uttrycket plangenomförande är dock inte klart definierat. I 6 kap. 1 § PBL står endast att ”genomförandet av en detaljplan ska grundas på den planbeskrivning som kommunen har gjort enligt 4 kap. 31 och 33 § §.” I Plangenomförandeutredningens betänkande beskriver man om denna process:¹⁰

”Med plangenomförande avses alla de åtgärder som vidtas för att markanvändningen enligt en antagen detaljplan ska bli verklighet. Åtgärderna kan vara av teknisk, ekonomisk, rättslig eller administrativ karaktär. I praktiken handlar det t.ex. om att bygga gator och anordningar för vatten och avlopp samt att genomföra fastighetsrättsliga åtgärder som fastighetsbildning, att inrätta gemensamhetsanläggningar m.m.

/.../

När mark ska exploateras är det markägaren och kommunen som är huvudaktörer i exploateringsprocessen. Kommunens roll är väsentlig, eftersom det är kommunen som genom planläggning avgör hur mark och vatten ska användas. Kommunen antar översiktsplaner, som

⁹ 4 kap. 33 § PBL.

¹⁰ SOU 2012:91 s. 47-48.

redovisar markanvändningen i grova drag men inte är bindande, och detaljplaner som ger byggrätter m.m. När planerna tas fram kontrollerar staten, genom länsstyrelsen, att riksintressen och mellankommunala intressen samt frågor om hälsa och säkerhet tas tillvara. Även kommuninvånarna har rätt till ett visst inflytande under planprocessen.

För att genomföra en exploatering av en bebyggelse är inte kommunens planering i sig tillräcklig utan en mängd olika åtgärder behöver vidtas och samordnas. Ansvar för dessa åtgärder regleras ofta mellan kommunen och exploatören i ett s.k. exploateringsavtal.

När frågor om ansvar och kostnadsfördelning är lösta i detaljplanen och eventuellt med ett kompletterande avtal är det dags att söka bygglov. Ansökan görs till kommunen, som granskar hur ett förslag om ett konkret byggprojekt stämmer överens med detaljplanen och bestämmelserna i PBL och därefter beslutar om bygglov.

För att kunna bebygga marken behöver den delas upp mellan olika intressenter. Fastighetsbildningsprocessen sköts av lantmäterimyndigheten, som ändrar fastighetsindelningen och bildar servitut och samfälligheter samt tillskapar ledningsrätter m.m.¹¹

Begreppet plangenomförande finns inte uttryckligen definierat i PBL, men det kan sägas vara indirekt definierat genom de olika åtgärder och bestämmelser som återfinns i 6 kap. PBL under rubriken plangenomförande. Det handlar bl.a. om att lösa mark, ordna allmänna platser och fördela gatukostnader. Vissa bestämmelser som har ett direkt samband med plangemförandet finns även i 14 kap. men långt ifrån alla bestämmelser om åtgärder som måste vidtas till följd av en detaljplan, går att hitta i PBL.

/.../

För att styra upp denna process utöver vad som regleras i planbeskrivningen, är det vanligt att olika typer av avtal ingås. En samlingsbeteckning på dem är genomförandeavtal.

Genomförandeavtal är avtal mellan en kommun och byggherre, medan ett avtal mellan byggherre och entreprenör är ett *entreprenörsavtal*. Byggherre är den som beställer och entreprenören är den som bygger. Entreprenören kan sedan ha underentreprenörer. Det är byggherren som bär ansvaret för att varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som han utför eller låter utföra genomförs i enlighet med PBL.¹²

De genomförandeavtal som upprättas mellan kommunen och byggherren, när kommunen äger marken, kallas för *markanvisningsavtal*, medan avtal som upprättas mellan kommunen och byggherren där någon annan än kommunen äger marken, kallas *exploateringsavtal*.¹³ Det är dessa båda avtalstyper som analyseras i denna rapport.

¹¹ Ulfvarson Östlund, Maria.

¹² 10 kap. 5 § PBL.

¹³ Karlbro 2007 s. 165.

3.2 Kommunens olika roller

I den diskussion som nu ska föras är det viktigt att skilja på kommunens olika roller, och vilka rättigheter, skyldigheter och möjligheter kommunen har inom ramen för dessa roller.

Kommunen kan agera som markägare (t.ex. genom sin fastighetsnämnd), som plan- och byggmyndighet (t.ex. genom sin byggnadsnämnd) och som va-huvudman (t.ex. genom sin va-nämnd). Egentligen är det olika kommunala funktioner som fokuseras. Va-huvudmannen kan t.ex. också vara ett kommunalt bolag.

Allt (kommunalt) myndighetsarbete måste följa regeringsformens (RF) inledande bestämmelse, att den offentliga makten utövas under lagarna.¹⁴ Bestämmelsen ger uttryck för *legalitetsprincipen* som säger att all offentlig maktutövning måste grundas på lag eller annan författning. Legalitetsprincipen styr vad en myndighet får, inte får respektive måste göra.

Andra viktiga principer är *objektivitetsprincipen* och *likhetsprincipen*. Objektivitetsprincipen innebär att kommunerna inte får ta ovidkommande hänsyn vid sitt myndighetsarbete, vilket innebär att endast sådana hänsyn som lagstiftaren har föreskrivit får vägas in (kravet på saklighet). Objektivitetsprincipen föreskriver också opartiskhet, d.v.s. att beslutsfattaren inte får agera i egen eller närståendes sak.

Likhetsprincipen innebär att alla ska behandlas lika inför lagen. Likhetsprincipen innebär t.ex. inte att alla har rätt till bygglov, men däremot att alla bygglov ska bedömas på samma grunder.

Allt kommunalt agerande, oavsett myndighetsutövningen eller inte, måste också rymmas inom kommunallagen, och med beaktade av vissa grundläggande kommunalrättsliga principer. Här kan främst nämnas likställighetsprincipen (2 kap. 2 § KL), som innebär att alla kommunens medborgare ska behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för annat agerande. En kommuns myndighetsutövning mot enskilda rymms inom det som kallas "offentlig rätt".

Kommunernas civilrättsliga handlingsutrymme regleras bland annat genom avtalslagen¹⁵ och dess bestämmelser om vad som ska anses vara oskäligen avtalsvillkor i främst dess 28 och 36 §§. Civilrättsliga regler finns även i jordabalken,¹⁶ med vissa bestämmelser om hur länge ett köpeavtal kan villkoras. Civilrätt är beteckningen på den juridik som rör rättsförhållanden mellan enskilda, såsom privatpersoner, företag eller kommuner när de t.ex. agerar som köpare eller säljare.

¹⁴ 1 kap. 1 § 3st regeringsformen, RF.

¹⁵ Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

¹⁶ Jordabalken (1970:994).

Kommunernas förhandlingsutrymme är alltså dels begränsat av legalitetsprincipen (d.v.s. att den offentliga makten ska utövas under lagarna), tillsammans med det utrymme som faktiskt ges i främst 6 kap. PBL men också genom vissa bestämmelser i LAV samt MB.¹⁷ Dels är det begränsat av vissa civilrättsliga bestämmelser, som gör det möjligt att angripa avtalsvillkor därför att de kan anses vara oskäligen på grund av att kommunen utnyttjat sin maktposition som ”innehavare” av planmonopolet.¹⁸ Det finns alltså anledning att skilja mellan vad kommunen kan styra genom markanvisningsavtal respektive genom exploateringsavtal eftersom markanvisningsavtal bygger på att det utöver det offentligrättsliga förhållandet också finns ett civilrättsligt förhållande mellan kommunen som markägare och exploatören som potentiell köpare av den kommunala marken.

Frågan om hur olika genomförandeavtal ska klassificeras rent juridiskt, har diskuterats ingående, och svaret är inte givet.

3.3 Exploateringsavtal

Exploateringsavtal upprättas mellan kommunen och byggherren i en situation där kommunen *inte* är markägare. Boverket understryker att dessa avtal inte finns reglerade i lagstiftningen, utan att lagstöd för dem idag istället indirekt bygger på olika bestämmelser i PBL och kompletterande lagstiftning om ansvar och finansiering av infrastruktur samt markåtkomst och ersättning.¹⁹

Det finns olika uppfattningar om hur dessa avtal ska definieras rent juridiskt. Någon menar att de varken kan klassas som civilrättsliga eller offentligrättsliga avtal,²⁰ och Boverket beskriver dem som att de har en tyngdpunktsförskjutning mot offentlig maktutövning men med civilrättsliga och förhandlingsbara inslag.²¹ En annan uppfattning är att exploateringsavtal är offentligrättslig avtal, och att de måste bygga på rättslig reglering.²² Ytterligare någon menar att de är civilrättsliga avtal med offentligrättsliga inslag.²³

Avtalen tecknas alltid före antagandet av detaljplanen, och de reglerar rättigheter och skyldigheter ifråga om *genomförandet* av en viss detaljplan, men inte för tiden därefter.²⁴

¹⁷ Det finns även andra bestämmelser som i detta sammanhang saknar relevans, se t.ex. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, lagen (2003:389) om elektrisk kommunikation, anläggningslagen (1973:1149), lagen (1977:439) om kommunal energiplanering, miljöbalken (1998:808), lagen (1988:950) om kulturminnen.

¹⁸ Gustafsson (s. 3) ger exempel på ett villkor i ett exploateringsavtal ansågs vara oskäligt och därmed strida mot 36 § avtalslagen.

¹⁹ Boverket remissvar dnr. 20129-455/2013 s. 4.

²⁰ Häggström.

²¹ Boverket remissyttrande över SOU 2012:86 s. 5.

²² Karlbro s. 167.

²³ Gustafsson s. 1.

²⁴ Förbundsjuristen vid Sveriges kommuner och landsting Olof Moberg, på konferensen Vatten, Avlopp och Kretslopp (VAK) i Västerås 21-22 mars 2013.

Huvudsyftet med exploateringsavtal är att konfirmera överenskommelsen mellan kommunen och en byggherre om hur exploateringen ska genomföras.²⁵ Det gäller dels vem som ska ha ansvaret för utförandet av olika åtgärder, dels vem som ska finansiera åtgärderna. Trots att gällande rätt är relativt restriktiv med att ålägga byggherren kostnader för t.ex. infrastruktur,²⁶ är avsikten med exploateringsavtal ofta att reglera ansvar för finansiering av infrastruktur samt för markåtkomst.

Kommunen är alltså i dessa fall inte avtalspart när det gäller någon marköverlåtelse eller markupplåtelse. Problemet med detta är att det inte finns något civilrättsligt förhållande att reglera, såsom att kommunen kan säga att ”vi säljer inte marken om inte ni utför följande åtgärder....” Kommunens avtalsposition grundas därför på att man helt och hållet råder över planprocessen, men också på att både PBL och LAV ger ett begränsat utrymme för att avtala om hur kostnaderna i vissa begränsade frågor ska regleras.²⁷ Kommunens roll som myndighet är därför tydligare än vid markanvisningsavtal.

Det finns risk för att kommuner vill utnyttja, eller av obetänksamhet utnyttjar, detta överläge vid avtalsförhandlingarna. Ett sådant utnyttjande av myndighetspositionen skulle kunna utgöra illojal markanvändning, d.v.s. att kommunen använder sin maktposition för att främja egna ekonomiska intressen.²⁸

Sådana avtalsvillkor kan också anses vara oskäligen (36 § avtalslagen) eller anses vara ogiltig på grund av att de uppkommit genom tvång eller hot (28 § avtalslagen).

Boverket vill dock tona ner en sådan generell obalans, och menar att det finns anledning att skilja på förhållanden i storstadsregionerna och i övriga landet.²⁹

Som en konsekvens av detta ojämna partsförhållande menar somliga att kommunen också i situationer där den inte direkt agerar myndighet ändå måste ta hänsyn till att man *inom sin organisation* har sådana uppdrag. Det hävdas att det inte är ovanligt att kommunerna ställer allt för långtgående krav på enskilda exploitörer.³⁰

Häggström beskriver exploateringsavtalen, se särskilt min understrykning:³¹

Exploateringsavtal ter sig som en form av modifierad maktutövning där ett visst förhandlingsutrymme har erbjudits byggherren, snarare än att vara i närheten av ett kommersiellt avtal mellan kommun och enskild. Detta trots att syftet med att ingå exploateringsavtal verkar vara att bl.a. åstadkomma ekonomiska vinster. Att kommuner har skapat en egen praxis med avtalsvillkor som befinner sig i gränslandet för det tillåtliga kan naturligtvis inte upphäva legalitetsprincipens giltighet. Det måste alltså finnas en

²⁵ Karlbro 2007 s. 166. Se även SOU 2012:86 s. 59.

²⁶ Karlbro/Smith s. 1 ff.

²⁷ Karlbro/Smith 2008 s. 1.

²⁸ Madell 2000 s. 44 ff.

²⁹ Boverket remissyttrande 20129-455/2013 s. 8.

³⁰ Christensen, Li s. 13 med hänvisning till Tom Madell.

³¹ Häggström s. 2.

tydlig resonans mellan exploateringsavtalets innehåll och den författning som det givna avtalsvillkoret direkt eller indirekt grundar sig på.

Osäkerheten om vad som får regleras genom exploateringsavtal är mycket stor, och det går inte att med säkerhet avgöra var gränsen går.³²

Rent generellt sett kan dock sägas att exploateringsavtal inte får innehålla villkor som går utöver de hänsyn till enskilda och allmänna intressen som följer av PBL,³³ varför ett exploateringsavtal inte kan uppställa villkor som inte skulle kunna ställas med stöd av 4 kap. PBL.³⁴ Därutöver ges vissa avtalsmöjligheter i 6 och 12 kap. PBL, se vidare tabellen nedan. Det går inte heller att avtala bort rättigheter och skyldigheter enligt vattentjänstlagen eller det ansvar som följer av att någon är verksamhetsutövare i miljöbalkens mening.

Karlbro/Smith kommenterar förutsättningarna för att reglerar vissa frågor genom exploateringsavtal inom några regelområden.³⁵ Vid utformningen av detaljplaner är bestämmelserna i 2 kap. PBL styrande. Vid avtalsförhandlingar mellan kommunen och byggherren får det därför inte finnas ovidkommande hänsyn i planläggningen som strider mot PBL. Enligt dessa författare är det därför *inte förenligt* med PBL att:

- Detaljplanens utformning görs beroende av byggherrens ekonomiska eller andra prestationer till kommunen. Det man kallar för att ”köpa byggrätter”.
- I sidodokument, av typen gestaltnings- eller miljöprogram, komplettera detaljplanebestämmelser utöver vad som följer av 2 kap. PBL.
- I exploateringsavtal reglera förhållanden som inte finns uppräknade i 4 kap. PBL.³⁶

Enligt min uppfattning kan inte heller kommunen välja om en fråga ska regleras genom PBL:s regelsystem, eller genom avtal. Med hänsyn till alla de rättigheter och skyldigheter som är kopplade till PBL, är det i första hand dess planinstrument som ska tillgripas.

När det gäller möjligheterna att avtala om va-frågor finns vissa möjligheter i 6 kap. PBL för kommunen att övervältra kostnader för inrättande av va-anläggningar på byggherren. Någon möjlighet att styra frågan om huruvida det överhuvudtaget ska inrättas ett verksamhetsområde enligt LAV, dess utsträckning eller placering av

³² Haggström s. 9.

³³ Karlbro/Smith s. 9.

³⁴ Karlbro/Smith s. 10.

³⁵ Karlbro/Smith s. 9 ff.

³⁶ Artikeln kommenterar ÄPBL, och man skriver i texten att det måste finnas stöd i 5 kap. 7 § ÄPBL, vilket idag motsvaras av flera bestämmelser i PBL.

förbindelsepunkter finns dock inte.³⁷ Vattentjänstlagens rättigheter och skyldigheter kan inte planeras bort, men samtidigt ska man ha i åtanke att det finns stora områden där vattentjänstlagen inte är tillämplig eftersom förutsättningarna i 6 § inte är uppfyllda. I dessa fall ställer i vart fall inte LAV upp några hinder mot avtalsreglering.

Också i SOU 2012:86 poängteras att dessa avtal enligt gällande rätt inte får innehålla särkrav som går utöver lagstiftningen.³⁸ I utredningen hänvisas till synpunkter om att avtal visserligen alltid är frivilliga, men mot detta anförs ”att oavsett frivilligheten ska en myndighet inte skriva avtal med förpliktelser avseende byggande eller ekonomi som saknar lagstöd”.³⁹

Sveriges kommuner och landsting är av samma uppfattning:⁴⁰

Kommunen kan inte genom exploateringsavtal tillåta sig att avvika från vad som stadgas i tvingande lagbestämmelser. Bra exempel härpå är va-lagens regler om uttagande av va-avgifter och PBL:s regler om gatukostnadsavgifter. Dessa bestämmelser är tvingande. Att exploatören ”frivilligt” skrivit på ett avtal om högre avgifter förändrar inte den saken.⁴¹

Ett exploateringsavtal som innebär att byggherren ”frivilligt” åtar sig att betala andra kostnader än det finns laga grund för – d.v.s. samtycker till en negativ särbehandling – sätter likställighetsprincipen ur spel vilket strider mot legalitetsprincipen.⁴² Eftersom kommunen inte är avtalskontrahent, finns ingen ”hållhake” på exploatören annat än ren frivillighet samt hotet om att kommunen inte tänker planlägga området om inte exploatören går med på vissa villkor.

Eftersom varken LAV eller PBL är förhandlingsbara, är det i praktiken dess regleringar som avgör vad som kan regleras genom exploateringsavtal.⁴³

Sammanfattningsvis kan sägas att kommunen:⁴⁴

- Kan reglera de frågor som LAV eller PBL lämnar öppna. Men frågan är vilken motprestation kommunen är beredd att erbjuda, som är så viktig för exploatören att denne är beredd att ta på sig kostnader?
- Inom områden där alla nödvändiga rekvisit i 6 § LAV inte är uppfyllda ställer den lagen inte upp några hinder mot avtalsskrivande.

³⁷ Se även Karlbro s. 169.

³⁸ SOU 2012:86 s. 59 med där anförda källor.

³⁹ SOU 2012:86 s. 60.

⁴⁰ SOU 2012:86 s. 60.

⁴¹ Svenska Kommunförbundet 1991. Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark. s. 15. (Numera Sveriges kommuner och landsting.)

⁴² Hægström s. 21 med där anförd källa.

⁴³ När det gäller vad som kan regleras genom detaljplan hänvisas därför till min tidigare rapport, Planbestämmelser för dagvattenhantering.

⁴⁴ Christensen, Li s. 17.

- I exploateringsavtal inte kan reglera frågor som kommunen i egenskap av myndighet ska besluta om.
- Inte kan avtala om att en viss detaljplan ska antas, eller att den ska antas under förutsättning att exploatören uppfyller vissa krav.
- Inte kan tvinga enskilda att betala mer eller mindre än vad en kommun enligt offentlig rättslig reglering kan kräva.

Jag bedömer att kommunerna inte kan styra dagvattenhanteringen på annat sätt genom ett exploateringsavtal, än vad som redan idag (inte) är möjligt med stöd av PBL eller md anknyttande lagstiftning såsom LAV. Det är inte möjligt att genom exploateringsavtal lägga ett större ansvar på brukaren än vad som följer av LAV. Men genom exploateringsavtal kan byggherren åläggas att bekosta kommunens va-anläggning i exploateringsområdet eftersom det finns uttryckliga regler om detta.⁴⁵ Se vidare tabellen längre fram i rapporten.

I tabellen nedan redovisas ”de mest intressanta delarna rörande kommunens möjligheter att via exploateringsavtal utkräva ersättningar och avgifter”.⁴⁶ Även om uppställningen främst är skriven utifrån en diskussion om exploateringsavtal, bör den även vara giltig för markanvisningsavtalen som behandlas här efter även om det då därutöver finns ett större civilrättsligt handlingsutrymme.

Kommunen har alltså offentligrättslig reglering i ryggen för att kunna ställa följande typer av krav, vid sidan av detaljplaneläggning:

Rättslig grund för ersättningar och avgifter		
Kostnad som avser	Lagrum	Innebörd
Mark för allmänna platser och allmänna byggnader.	6 kap. 3-5 § § PBL.	En fastighetsägare kan på ansökan av en kommun och efter beslut av länsstyrelsen förordnas att utan ersättning avstå mark eller utrymme för allmänna ändamål; detta om vissa formella villkor rörande fastighetens kopplat till detaljplanen är uppfyllda samt om det anses vara <i>skäligt</i> m.h.t. den nytta fastighetsägaren har av planens genomförande och omständigheterna i övrigt.
Allmänna vatten- och avloppsanläggningar.	6 kap. 8 § 2 st. PBL.	En fastighetsägare kan på ansökan av kommunen och efter beslut av länsstyrelsen förordnas att – som tillägg till beslutet enligt 6 kap. 5 § PBL 8se

⁴⁵ Karlbro 2007 s. 170 samt PBL 6 kap. 8 § 2 st.

⁴⁶ Håggström s. 17 f. med där anförda källor.

	7-8, 24-28 (29-34) § § LAV.	<p>ovan – också bekosta anläggningar för vattenförsörjning och avlopp i den mån det är skäligt.</p> <p>Ägare till en fastighet inom en va-anläggnings verksamhetsområde skall betala avgifter som är nödvändiga för att täcka kostnaderna för att ordna och driva va-anläggningen.</p>
Gator, vägar mm.	6 kap. 8 § 2 st. 24-33 § § PBL.	En fastighetsägare kan på ansökan av kommunen och efter beslut av länsstyrelsen förordnas att – som tillägg till beslutet enligt 6 kap. 5 § PBL (se ovan) – också bekosta anläggandet av gator och vägar mm. I den mån det anses skäligt.
Beslut om planbesked, beslut om lov, administrativa åtgärder mm.	12 kap. 8-11 § § PBL. (Det måste även finnas en kommunal taxa, beslutad av kommunfullmäktige).	<p>Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för planbesked, bygglov, tekniska samråd, administrativa åtgärder, kostnader för att upprätta eller ändra detaljplan mm.</p> <p>Avgiften bestäms enligt en taxa som beslutas av kommunfullmäktige och betalas av den som är sökanden eller gjort anmälan i det aktuella ärendet.</p>

I tabellen nedan redovisas viktiga offentligrättsliga begränsningar.

Övriga offentligrättsliga lagregler, principer samt praxis med bäring på exploateringsavtal	
Rättsregel/Princip/Praxis	Innebörd
6 kap. 4-5 § § PBL, RÅ 1994 ref. 54.	Om en fastighetsägare skall förordnas att avstå mark till kommunen utan ersättning krävs det att ett skälighetsrekvisit är uppfyllt (se numera 6 kap. 4-5 § § PBL ovan). I denna bedömning tas hänsyn till den nytta fastighetsägaren har av planens genomförande och omständigheterna i övrigt. Nyttan innebär att fastighetsägaren får möjlighet att sälja fler tomter vilket ställs mot värdet på den mark fastighetsägaren tvingas avstå. Omständigheterna i övrigt innebär bl.a. att hänsyn tas till att orättvisa uppstår fler fastighetsägare mellan då fler markägare är föremål för den aktuella ansökan.
"Kostnads- och nyttoprincipen" PBL, LAV.	Fördelningsgrunden för anläggningskostnader enligt bl.a. PBL och LAV är "skälig och rättvis grund". Detta innebär att hänsyn tas till såväl den kostnad som fastigheten förorsakar anläggningen som den nytta - värdehöjning - som fastigheten har av att få tillgång till anläggningen.
Legalitetsprincipen - 1 kap. 1 § regeringsformen (RF).	Författningsstöd krävs för myndigheternas beslutsfattande. Exploateringsavtal får alltså inte innehålla krav på den enskilde som avviker från tillämpliga regler, och samtycke kan ej överbygga brist.
Objektivitetsprincipen & Likhetsprincipen - 1 kap. 9 § RF.	En myndighets verksamhet får inte styras av andra intressen än dem de är satta att företräda och tillgodose enligt gällande författningar. Vidare ställs krav på konsekvens i beslutsfattandet gentemot kommunmedlemmarna. Kommunen får alltså inte ta hänsyn till andra intressen eller omständigheter än de som framkommer i den reglering som grundar rätten att ingå exploateringsavtal.
Självkostnadsprincipen - 8 kap. 3 c § kommunallagen (KL).	Kommunen får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnader för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Självkostnadsprincipen är dock inte tillämplig på t.ex. enskilda affärsuppställningar av kommersiell karaktär och är subsidiär i förhållande till avgiftsreglering i speciallag. Kommunen får alltså inte via exploateringsavtal ta ut högre avgift än vad kommunens kostnad motsvarar.

Likställighetsprincipen – 2 kap. 2 § KL.	Kommunen skall behandla alla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för annat. Enskilda ”i samma situation” måste alltså behandlas lika. En byggherre som tvingas betala en högre planlägningsavgift än andra byggherrar som i övrigt befinner sig i samma situation särbehandlas alltså på ett osakligt vis, vilket strider mot nämnda princip.
LOU, (lagen om offentlig upphandling) i målet ECD (i EU-domstolen) C399/98, även kallat <i>La Scala</i> -målet. ⁴⁷	(Kommunen måste använda sig av ett upphandlingsförfarande om byggherren/markägaren ska ombesörja eller bekosta en offentlig angelägenhet och kommunen samtidigt kan anses bidra med någon form av motprestation, t.ex. avräkning för utfört arbete på de avgifter som annars skulle ha erlagts.)

Kommunen får inte ta ut exploateringsavgifter utöver de lagstadgade, men PBL ger möjligheter att genom gatukostnader ta ut avgifter för nybyggnad och även för ombyggnad av gator, allmänna platser och även grönområden inom visst område.

PBL:s bestämmelser om avgifter för bygglov och planer ger också möjlighet till täckning för dessa kostnader.

När det gäller vatten- och avlopp är det lagen om allmänna vattentjänster som gäller och ger huvudmannen möjlighet att avgiftsfinansiera byggande och drift av va-anläggning.

3.4 Markanvisningsavtal

Markanvisningsavtal är avtal mellan kommunen (som markägare) och byggherren, och dessa avtal beskrivs ibland som en option på att byggherren får köpa marken.⁴⁸ För att få köpa marken måste dock exploatören förbinda sig till vissa åtaganden. Till skillnad mot förhållandet vid exploateringsavtal så är kommunen i dessa fall en naturlig avtalspart i egenskap av markägare (och potentiell säljare). Boverket

⁴⁷ La Scala-målet handlade om kommunen Milanos beslut att under 1990-talet ingå ett avtal som innefattade ett bygg- och anläggningsprojekt för uppförandet av en teater. Denna skulle uppföras och bekostas av ett antal privata aktörer som redan var verksamma i området. Dessa privata aktörer agerade i egenskap av fastighetsägare och markexploatörer. Genom avtalet åtog sig dessa att utan kostnad för kommunen uppföra teatern mot att de stadsplaneringsavgifter som skulle betalas till kommunen avräknades i enlighet med italiensk lagstiftning. Enligt avtalet skulle byggnaden och marken efter uppförandet kostnadsfritt överlätas till kommunen. Kommunens beslut överklagades och klagandena ansåg att byggnadsarbetena skulle ha upphandlats i enlighet med EU:s regler. EG-domstolen konstaterade att direktivet utgjorde hinder för en nationell lagstiftning som tillät att den som hade fått bygglov eller en godkänd plan för markexploatering, utan beaktande av de förfaranden som föreskrivs i EU:s direktiv, direkt uppför en anläggning mot att hela eller delar av avgiften för bygglovet avräknas när värdet av detta arbete motsvarar eller överstiger de tröskelvärde som föreskrivs i direktivet.

⁴⁸ Statskontoret 2012:25 s. 31.

beskriver markanvisningsavtalen som en avtalstyp som till övervägande del bär civilrättslig prägel.⁴⁹

En anledning till att kommunen vid sidan av en detaljplan väljer att ingå ett markanvisningsavtal kan vara att man vill uppnå en högre detaljstyrning än vad som är möjligt genom detaljplanebestämmelser.

Genom markanvisningsavtal åläggs byggherrar ofta skyldigheter att bekosta allmänna planläggningar såsom vatten, avlopp, parker, med mera.⁵⁰ Markanvisningsavtalet kan också innehålla villkor till exempel om att en byggherre ska använda en viss byggteknik, följa ett visst miljöprogram, samarbeta med arkitekter eller att bostäder ska ha en viss upplåtelseform. Villkoren kan också reglera rätten att överlåta markanvisningen till någon annan byggherre.⁵¹ De inledande klausulerna i ett markanvisningsavtal kan se ut ungefär som detta:

Mellan A- kommun genom dess kommunstyrelse, org.nr nedan kallad staden, å ena sidan, och XX AB org.nr XXX-X, nedan kallad Exploatören, å andra sidan, har under § 1 nedan angivna förutsättning träffats följande avtal om exploatering inom fastigheterna Lillskogen 1, Storskogen 1 och Mellanskogen 1 i A kommun, nedan kallat Fastigheterna. Fastigheterna framgår av bilagd karta, bilaga 1 och omfattas av detaljplan för B-skola.

Staden överlåter och försäljer till Exploatören fastigheterna Lillskogen 1, Storskogen 1 och Mellanskogen 1 om totalt 9024 kvm, nedan kallat Fastigheterna. Fastigheterna omfattas av ovan nämnd detaljplan och utgör kvarter för bostadsbebyggelse för flerbostadshus och parkeringsgarage. Fastigheterna är markerade i bilaga 1.

Möjligheterna att styra med markanvisningsavtal är större än med exploateringsavtal, men även här finns begränsningen att också markanvisningsavtal främst avser att reglera exploateringsfasen. Vad som sker därefter är inte alltid möjligt att reglera, bland annat mot bakgrund av jordabalkens bestämmelser om hur länge ett fastighetsköp kan villkoras. Inte heller dessa avtal är särskilt lagreglerade.⁵²

Grunden för markanvisningsavtalen är att kommunen ska agera markägare och inte (plan-)myndighet, och därför bör ha samma möjlighet att skriva avtalsvillkor som vilken markägare som helst.⁵³

Detta är dock inte en helt uttömmande beskrivning av situationen, eftersom kommunerna därutöver har ett faktiskt överläge gentemot köparen m.h.t. planmonopolet och att det är kommunen som styr planprocessen. Det är kommunen ensam som fattar beslut om att ett detaljplaneförfarande över huvud taget ska inledas.

⁴⁹ Boverket remissyttrande över SOU 2012:86 s. 5.

⁵⁰ Statskontoret 2012:25 s. 9.

⁵¹ Statskontoret 2012:25 s. 32.

⁵² Statskontoret 2012:25 s. 7, 25.

⁵³ SOU 2012:86 s. 60.

Lite tillspetsat skulle man kunna uttrycka det som att det föreligger en risk för kommunal utpressning mot byggherren; ”om inte du tar på dig dessa kostnader eller ansvaret för att dessa åtgärder utförs så blir det ingen detaljplaneläggning!” Detta gäller tydligt för exploateringsavtal där kommunen inte agerar markägare (säljare), utifrån en civilrättslig grund, utan enbart agerar utifrån sin roll som planmyndighet i vid bemärkelse. Men det finns också en motsvarande risk när kommunen ingår markanvisningsavtal, om denna inte tydligt skiljer på sin roll som planmyndighet från sin roll som markägare/marksäljare.

Kommunen är också i dessa sammanhang bunden av kommunallagen, och Statskontoret konstaterar att *”lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprincipen är grundläggande rättsprinciper i kommunallagen som begränsar kommunernas verksamhet. Principerna begränsar verksamheten till den egna kommunen och dess invånare, förbjuder särbehandling av vissa grupper samt sätter en övre gräns för kommunala avgifter. Självkostnadsprincipen är normalt inte tillämplig vid marköverlåtelser. Markanvisningar styrs främst av likställighetsprincipen som innebär att kommuner och landsting ska behandla sina medborgare lika. Prisdiskriminering tillåts inte och kommunerna ska i princip överlåta mark till marknadspris.”*⁵⁴

Som jag förstår det menar Madell⁵⁵ (för alla former av genomförandeavtal), att *”oavsett vad det enskilda genomförandeavtalet reglerar så måste det, i likhet med det förvaltningsrättsliga området i övrigt, vara så konstruerat att avtalet inte i något avseende får åsidosätta offentligrättsliga bestämmelser på området.”* Vidare skriver han att reglerna i ”PBL och övriga förvaltningsrättsliga principer sätter alltså gränserna för vad som kan avtalas, även om det finns stor frihet att i avtalen reglera sådant som inte närmare preciseras i plan- och bygglagstiftningen.” Att genom markanvisningsavtal avtala framolagligheter eller att avtala bort offentligrättsliga skyldigheter för den ena eller andra parten kan inte komma ifråga.⁵⁶

Jag uppfattar att Madell, även när det gäller markanvisningsavtal, menar att trots att kommunen kan försvara sig med att man har rollen som säljare av marken, och då kan ställa upp villkor för köpet som vilken köpare som helst, så ”spiller” även i denna situation den kommunala planrollen över. Det kan alltså uppstå situationer där kommunens avtalsvillkor kan *uppfattas* som ”utpressning” (tillspetsat uttryckt). Madell anför:

*Kommunen har emellertid en mycket stark ställning vid förhandlingarna. Det finns därför en viss risk att avtalen kommer att medföra en övervältring av kostnader som i stället för att slås ut på kommuninnevånarna drabbar de boende i ett visst område.*⁵⁷

Som juridiken ser ut idag är det dock inte olagligt att skriva sådana villkor i ett markanvisningsavtal. Det var också denna slutsats som låg bakom SOU 2012:86,

⁵⁴ Statskontoret 2012:25 s. 25.

⁵⁵ Madell s. 279.

⁵⁶ Madell 1998 s. 279.

⁵⁷ Madell s. 273 med där anförd källa.

där vissa av förslagen går ut på att skapa regler runt dessa avtal så att kommunerna inte ska ha en sådan möjlighet i framtiden.

Jag har inte funnit någon litteratur som tydligare än så här analyserar hur mycket en kommun kan reglera genom markanvisningsavtal. Mark- och miljööverdomstolen markerar dock i ett mål vilken roll ett markanvisningsavtal ska anses ha för synen på om en kommun kan anses ha *säkerställt* dagvattenhanteringen på det sätt som krävs i PBL.⁵⁸ I målet anför kommunen:

Upplysningsvis har kommunen för avsikt att också, på sedvanligt sätt, civilrättsligt säkerställa dagvattenhanteringen genom att reglera markens användning i ett markanvisningsavtal.

Enligt mark- och miljööverdomstolens uppfattning spelar ett markanvisningsavtal dock inte roll. Man anför:

Sammanfattningsvis anser Mark- och miljööverdomstolen att kommunen inte säkerställt dagvattenhanteringen i den överklagade detaljplanen. Vad kommunen anført i denna fråga som att reglera markens användning i ett markanvisningsavtal och om eventuella framtida fastighetsbildningar och lantmåteriförrättningar förändrar inte den bedömningen.

Domstolens uppfattning kan sammanfattas i följande punkter:

- Trots att det föreligger ett markanvisningsavtal går det inte att med stöd av PBL, i samband med bygglov, tvinga fram den lösning som planbestämmelsen i målet angav. Den aktuella planbestämmelsen är därför olaglig.
- I 4 kap. PBL regleras uttömmande vad som kan skrivas in i planbestämmelser. Något annat kan inte regleras genom detaljplan.
- Dagvatten ska i huvudsak regleras genom andra lagar än PBL, såsom LAV, MB samt anläggningslagen, AL.
- Reglering i ett markanvisningsavtal vid sidan av planen kan inte bota denna brist i planen.

Min tolkning är att det visserligen går att upprätta markanvisningsavtal som styr mer än vad exploateringsavtal kan göra, men i den mån det handlar om att uppfylla vissa grundkriterier i t.ex. PBL, så måste det ske genom planen. Går det inte att "säkerställa" dagvattenhanteringen genom detaljplanen och dess planbestämmelser, eller har det inte i planhandlingarna vistas hur dagvattenhanteringen ska säkerställas, så är det vid länsstyrelsens granskning av planen oväsentligt om det vid sidan av planen finns ett civilrättsligt markanvisningsavtal som reglerar frågan. Planen måste så att säga stå på egna ben.

⁵⁸ MMÖD M 5128-12.

Domstolen säger också att om kommunen hade visat att man avsett att hantera dagvattnet genom LAV, så hade det varit tillräckligt. Jag menar att det då bör föreligga någon form av tydligt inriktningsbeslut från kommunen om att planområdet ska innefattas i ett verksamhetsområde för dagvatten.

Eftersom det finns en större frihet för kommunen att reglera frågor genom markanvisningsavtal än genom exploateringsavtal, så bedömer jag att domstolens uttalande även måste omfatta vilken betydelse som ska tillmätas exploateringsavtal.

I 4 kap. 2 § jordabalken finns också en regel som säger att ett fastighetsköp inte får göras beroende av villkor under mer än två år från den dag då köpehandlingen upprättades. Regeln innebär att kommunen som säljare av marken, kan skriva in ett villkor i köpehandlingen som innebär att köpet ska gå tillbaka om villkoren inte blivit uppfyllda inom två år. Så länge som inte avtalsvillkoren framstår som oskäligen enligt avtalslagen, och de inte avser att avtala bort tvingande rättigheter eller skyldigheter, så kan det alltså knappast anses otillåtet för kommunen att kräva att avtal upprättas.⁵⁹ Avtalsvillkor behöver dock inte vara kopplade till att köpet ska återgå. Det är inte ovanligt med vitesklausuler.

När det gäller markanvisningsavtal kan sammanfattningsvis konstateras följande. Det råder avtalsfrihet mellan köpare och säljare av mark. Denna avtalsfrihet har vissa begränsningar:

- Grundläggande kommunalrättsliga principer kan inte avtalas bort.
 - o Exempelvis kommer ett villkor i ett markanvisningsavtal om att exploatören ska slippa betala planavgift eller va-avgift att strida mot den kommunala likställighetsprincipen eftersom det ju innebär ett gynnande av en enskild. Om den kommunala taxeföreskriften inte reglerar möjligheten att meddela undantag från sådan avgift kan ett sådant villkor också direkt strida mot en författning.
- Avtalet får inte uppställa oskäligen avtalsvillkor (främst 28 och 36 § § avtalslagen.)
- Avtalet får inte strida mot jordabalkens regler om villkorade fastighetsöverlåtelse.
- Det finns inga möjligheter för kommunen att avtala bort enskildas lagbundna rättigheter och skyldigheter.
 - o Exempelvis en skyldighet att betala avgifter eller en rättighet att få allmänt va.
 - o De skyldigheter som tillkommer någon som verksamhetsutövare i miljöbalkens mening.
- Om inte dagvattenhanteringen anses säkerställd genom planen, så kan den inte heller säkerställas med ett markanvisningsavtal. Tillämpningen av PBL kan inte vila på ett civilrättsligt avtal.

⁵⁹ Madell s. 273 med där anförd källa.

- Om kommunen är säljare av marken finns enligt Madell inget som hindrar att kommunen genom ett högt markpris tar ut ett överuttag för att täcka en utgift i samband med exploateringen.
 - o Kommunen måste dock följa likställighetsprincipen.

En kommun uppställer i ett markanvisningsavtal följande villkor, och mot bakgrund av vad som anförts ovan gör jag följande bedömning av villkoren:

§ 12 Dagvattenhantering

- a. Fördröjning och infiltration ska ske inom kvartersmark.
Om detta varit en planbestämmelse, så hade den varit ok under förutsättning att syftet med den varit att åstadkomma en skyddsåtgärd för att motverka översvämning och erosion. jfr 4 kap. 12 § 1p PBL. Om syftet varit att klara en MKN så menar jag att den saknat lagstöd. Som avtalsvillkor är det förmodligen ok, men det finns en risk för att exploitören kan få uppfattningen att bestämmelserna i t.ex. miljöbalken är bortförhandlade.
- b. Inom fastigheten XX 1 anvisas ett område för dagvattenmagasin. *Inga problem, men borde inte frågan istället reglerats genom en planbestämmelse om att avsätta viss mark?*
- c. Omfattningen och fördröjningen av dagvattnet ska bestämmas i dialog med kommunens VA-bolag. *Så länge som villkoret inte kan uppfattas som att va-bolaget inte är bunden av LAV så bör det vara OK.*
- d. Nedfarter till underjordiska garage ska höjdsättas så att vatten från gator inte kan rinna ner i garagen.
Se kommentar under a).
- e. Exploatören ska i bygglovsansökan redovisa hur dagvattnet ska tas om hand inom kvartersmark och föreslagen lösning skall godkännas av Staden. *Denna skrivning skulle inte godtas som ett sätt för kommunen att säkerställa dagvattenhanteringen i en plan, eller att visa att så är fallet. Kommunen förbinder sig genom villkoret också att godta alla tänkbara dagvattenlösningar på kvartersmark. Bestämmelsen kan uppfattas som att detta avtalsvillkor är ett försök att avtala bort miljöbalken. Ur ett PBL-perspektiv är villkorets giltighet beroende av hur planföreskrifterna är utformade, men det binder på inget sätt myndigheter under PBL, MB eller LAV.*
- f. Exploatören bör ta kontakt med NSVA i ett tidigt skede av projekteringsarbetet. OK

3.5 Generella synpunkter

I litteraturen råder enighet om att som en generell förutsättning för kommunernas möjligheter att ingå exploateringsavtal eller markanvisningsavtal, gäller att det inte finns några möjligheter att uppställa avtalsvillkor som *går längre än vad offentligrättslig lagstiftning medger*.⁶⁰ Detta betyder att kommunen inte har några möjligheter att kringgå sådan lagstiftning som är indispositiv (d.v.s. lagar som inte kan avtalas

⁶⁰ Madell 1998 s. 273, även Karlbro/Smith s. 7.

bort). Exempel på sådan lagstiftning är kommunallagen, PBL, LAV och MB. Madell skriver:⁶¹

Kommunen har ansetts ha rätt att *genom avtal* erhålla samma prestationer från exploatör som den *har möjlighet att framtvinga* genom direkt tillämpning av lag. På samma sätt är det självklart att kommunen genom genomförandeavtal inte har möjlighet att avvika från vad som regleras i tvingande lagbestämmelser. Som exempel nämns PBL:s regler om gatukostnadsavgifter och VAL:s regler om uttagande av avgifter.”

En kommun kan t.ex. inte i förväg avtala om innehållet i en detaljplan,⁶² och ett sådant avtal kan inte i förväg binda kommunens planarbete. Detta är inte förenligt med det kommunala planmonopolet.⁶³

En kommun som ingår avtal i sådana frågor som den inte får avtala om, kan få sitt beslut upphävt efter s.k. laglighetsprövning, d.v.s. överklagande enligt kommunallagens regler. I ett fall från Regeringsrätten,⁶⁴ hade stadsfullmäktige beslutat att sälja ett markområde till ett bensinbolag. I köpeavtalet förklarade staden att den skulle medverka till att annan bensinstationsanläggning inte förlades inom en viss angiven del av staden. Regeringsrätten konstaterade att detta åtagande av fullmäktige, med hänsyn till sin ordalydelse, fick anses innefatta en utfästelse från stadsfullmäktiges sida rörande dess blivande ställningstagande till uppkommande planfrågor – vilket var olagligt.

En kommun får inte heller ta ut några exploateringsavgifter utöver dem som det finns lagstöd för.⁶⁵

I ett remissyttrande skriver Boverket att det inte finns några förbud mot att vare sig privata byggherrar, myndigheter eller offentligt ägda bolag som *i egen regi* bygger, eller bygger om, med ”bättre” eller ”högre” standard än vad BBR anger.⁶⁶ Följsamhet gentemot sådan standardförbättring kan dock utifrån legalitetsprincipen inte fästas i planbestämmelser eller avkrävas enskilda vid myndighetsutövning (t.ex. tillsynsåtgärder eller bygglovgivning), men oklarhet råder i rättspraxis om huruvida civilrättsliga avtal som tillgodoser en högre standard än miniminivån, kan ingås med kommunala myndigheter.

⁶¹ Madell s. 273.

⁶² Madell 1998 s. 272.

⁶³ Madell s. 272.

⁶⁴ Gustafsson med hänvisning till RÅ 1967:25.

⁶⁵ Se not ovan.

⁶⁶ Boverkets yttrande dnr 20129455/2013.

4. Ansvaret för dagvattenhanteringen enligt LAV

4.1 Kommunala normbeslut under LAV

Utgångspunkten är att lag om allmänna vattentjänster, LAV, är en tvingande of-fentlig rättslig lagstiftning, d.v.s. en lag som inte kan avtalas bort och som reglerar medborgares förhållande till det allmänna, och tvärt om. Genom LAV ges brukaren (inom ett område som faller under 6 § LAV) vissa rättigheter i förhållande till kommunen, och i gengäld läggs också vissa skyldigheter på brukaren. Den viktigaste rättigheten för brukaren är att om fastigheten är belägen i ett område där det enligt 6 § LAV föreligger ett ansvar för kommunen att bygga ut en eller flera vattentjänster, så har fastighetsägaren också rättigheten att få dessa tjänster utförda. Garantin för att detta uppfylls kan sägas ligga i att länsstyrelsen under vissa förutsättningar kan/ska förelägga en kommun om att följa lagen. Den enskilda medborgaren kan också väcka talan direkt hos Statens Va-nämnd (VaN) för att få dessa rättigheter tillgodosedda. Ytterligare en aspekt på detta rättsförhållande är att kommunens skyldighet inte är beroende av några ekonomiska eller politiska avvägningar, utan oavsett vilka kostnader som är förknippade med va-utbyggnaden, så är kommunen skyldig att infria den så länge som alla tillämpliga rekvisit i LAV är uppfyllda.

Ett exempel på detta ges i målet M 2350-10 (2010-07-05) där miljööverdomstolen fastställde statens va-nämnds beslut. Här bekräftar domstolen att det inte är möjligt att genom avtal framtvunga gemensamhetslösningar där kommunen ska vara huvudman. Domstolen anförde:

Nästa fråga är därmed om förhållandena är sådana att ansvaret för att ordna Vattentjänsterna bör ankomma på va-huvudmannen eller om den i stället bör lösas av exploatören eller ytterst av de enskilda fastighetsägarna genom samfälliga lösningar.

Utgångspunkten i va-lagstiftningen är att det i första hand är en uppgift för det allmänna att ordna vattenförsörjning och avlopp i ett större sammanhang. Den bebyggelse som betjänas av eller ligger inom det område där förutsättningarna för kommunens utbyggnadsskyldighet är uppfyllda, bör alltså enligt nämndens mening ingå i ett verksamhetsområde enligt vattentjänstlagen. Som framgår av lagens förarbeten har riksdagen sålunda ställt sig bakom den bedömningen, att lagen inte bör innehålla några bestämmelser om att kommunen skall kunna besluta om va-samverkan mellan fastighetsägare som ett alternativ till en kommunal va-anläggning (prop. 2005/06:78 s. 37 f., bet. 2005/06: BoU 8, rskr. 2005/06:213).

Således låter sig uppfattningen att ett verksamhetsområde är påkallat i ett visst område svårigen förenas med den lösning som kommunen åtminstone tidigare förespråkade, nämligen att låta exploatören och slutligen de berörda fastighetsägarna själva ansvara för samfälliga anläggningar som i sin tur skulle anslutas till ett kommunalt stamnät. Det nu sagda innebär dock inget hinder för kommunen att i verksamhetsområdet införa en va-anläggning som har byggts av en exploatör.

En utvidgning av detta resonemang är att det inte heller genom tillämpning av annan lag går att sätta skyldigheterna enligt LAV ur spel. Det främsta exemplet på detta är att

kommunen inte kan ”planlägga bort” kommunens ansvar enligt LAV genom att införa bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Som kommer att beskrivas längre fram i rapporten ställs det vissa krav i Boverkets byggregler, BBR, som rör de tekniska installationerna för såväl spillvatten som dag- och dränvatten. Dessa regler kommer dock in först under bygglovsskedet respektive det tekniska samråd som ska hållas under själva byggskedet, och som riktas till fastighetsägaren.

Kommunen har ändå vissa, om än mycket begränsade, möjligheter både att skriva avtal och att införa generella normer under LAV.

Kommunens möjligheter består dels i fatta beslut om att inrätta, utvidga eller upphäva verksamhetsområden dels i att besluta om taxor, samt för det tredje i att skriva allmänna bestämmelser om hur en allmän va-anläggning får användas. I samtliga dessa fall är det kommunfullmäktige som fattar besluten. Därutöver kan va-huvudmannen ingå avtal med enskilda brukare i vissa specifika fall.

4.2 Vilket dagvatten är huvudmannen skyldig att ta emot?

Om det av miljö eller hälsoskäl, inom områden med samlad bebyggelse, behöver ordnas (dag)vattentjänster i ett större sammanhang så är detta ett kommunalt ansvar enligt LAV. Går det däremot att lösa dagvattenhanteringen lokalt på fastigheten eller i dess omedelbara närhet, så inträder inte det kommunala ansvaret.

”Utbyggnadsskyldighet bör alltså gälla om det i ett område med en samlad bebyggelse finns ett faktiskt behov av en samlad lösning av dag- och dränvattenfrågorna, dvs. när avvattningen av bebyggelseområdet med hänsyn till va-lagstiftningens skyddsintressen behöver lösas i ett större sammanhang.”⁶⁷

Att prövningen normalt får utgå från presumtionen att fastigheten skall anses ha ett sådant behov, om vattnet från fastigheten inte kan tas om hand genom naturlig avledning till våtmarker eller vattendrag eller genom markinfiltration inom fastigheten eller på angränsande markområden från vilka vattenavledning inte sker genom huvudmannens försorg.”⁶⁸

Av 9 § LAV följer att om det inom ett verksamhetsområde finns en fastighet eller bebyggelse som uppenbarligen inte behöver omfattas av det större sammanhang som avses i 6 §, får verksamhetsområdet inskränkas så att det inte omfattar den fastigheten eller bebyggelsen. Denna fastighet innefattas alltså inte av verksamhetsområdet.

Trots att en fastighet finns inom ett verksamhetsområde, kan huvudmannen ändå vägra en fastighetsägare anslutning om behovet kan tillgodoses bättre på annat sätt (16 § LAV). Det är då huvudmannen som har bevisbördan för att behovet med

⁶⁷ Prop. 2005/06: 78 s. 47.

⁶⁸ Qviström s. 141.

större fördel kan tillgodoses på annat sätt. I propositionen betonas att om en fastighet har tagits in i verksamhetsområdet får det presumeras att huvudmannen har godtagit att fastigheten behöver betjäna av den allmänna anläggningen.⁶⁹ Om huvudmannen har en annan uppfattning och fastighetsägaren vill använda anläggningen, blir det nödvändigt för *huvudmannen* att i varje enskilt fall visa att ett annat alternativ vore bättre för fastigheten.⁷⁰

Enligt propositionen kan detta möjligen lyckas i fråga om dagvattenavlopp från fastigheter där begränsade lokala lösningar har en naturlig tillämpning.⁷¹

4.3 Taxor enligt LAV

Kommunens möjligheter att ta ut taxor regleras i 24 – 40 § § LAV. Avgifterna får enligt 30 § LAV inte överstiga det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen, d.v.s. de bygger på den s.k. självkostnadsprincipen. Taxan brukar bestå av två olika avgifter, anläggningsavgift och bruksavgift.

Oftast finns det bara en va-taxa för kommunens hela va-verksamhetsområde och den bestäms med hänsyn till de genomsnittliga självkostnaderna inom området. Det betyder att anläggningskostnaderna *i ett enskilt fall* kan vara högre eller lägre än de verkliga kostnaderna.⁷² Är skillnaden mellan den genomsnittliga kostnaden i kommunen, och kostnaden för det specifika området allt för stor finns en rätt att ta ut s.k. särtaxa. En särtaxa kan vara både högre och lägre än den genomsnittliga kostnaden i kommunen.

Av 20 § LAV framgår att innan kommunen har hunnit ordna den gata som en fastighet ska ha utgång till eller den avloppsledning som en fastighet ska få vara ansluten till, får den som vill bygga på fastigheten dels själv ordna utfartsväg och avloppsanläggning och dels utan ersättning använda kommunens mark för utfartsvägen och avloppsanläggningen, om marken är avsedd för det ändamålet.

Enligt 6 kap. 8 § PBL kan byggherren bli skyldig att bekosta anläggandet av t.ex. en allmän va-anläggning, om det är skäligt, och av 27 § LAV följer att den som ansvarar för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls också ska betala en avgift för allmän va-anläggning om marken finns inom verksamhetsområde och bortledande behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Karlbro/Smith menar då att kommunen genom exploateringsavtal kan välja om byggherren ska betala den verkliga kostnaden för utbyggnad i det specifika området eller den kostnad som motsvarar va-avgifterna i kommunen.⁷³ Några ytterligare kostnader för VA än dessa, kan inte kommunen ta ut av exploatören. På detta sätt

⁶⁹ Prop. 2005/06:78 s. 69.

⁷⁰ Se även Svenskt vatten P 94 s. 12.

⁷¹ Prop. 2005/06:78 s. 69.

⁷² SOU 2012:91 s. 50.

⁷³ Karlbro/Smith s. 16.

styr alltså LAV vad kommunen genom markanvisningsavtal och exploateringsavtal kan kräva av exploatören.

5. ABVA

5.1 Vad är ABVA och vad kan regleras?

ABVA, *Allmänna bestämmelser för användande av kommuns allmänna vatten- och avloppsanläggning*, är inget avtal, utan en kommunal föreskrift som träffar alla fastighetsägare inom verksamhetsområdet. Rättsgrunden för dessa föreskrifter finns i 23 § LAV, med vidare bemyndigande i 2 § förordning (2007:701) om allmänna vattentjänster (FAV).

Av central betydelse här är att dessa föreskrifter endast får reglera frågan om *användningen av allmänna va-anläggningar*, vilket innebär att kommunen inte kan skriva föreskrifter om den enskildes installation (d.v.s. anläggningen på fastighetsägarens sida av förbindelsepunkten) och inte heller om tekniken som sådan.⁷⁴ Bemyndigandet i 23 § LAV lyder:

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om användningen av allmänna va-anläggningar.

I propositionen är man mycket tydlig med detta, såsom att det t.ex. inte går att ställa krav på att fastighetsägaren ska installera en oljeavskiljare. Även om det säkert i många fall både är lämpligt och rimligt att sådana anordningar installeras, som man skriver i propositionen,⁷⁵ så avser denna fråga installationens beskaffenhet. Föreskrifter om beskaffenhet och utförande av va-installationen (d.v.s. tekniken) ska istället meddelas av Boverket med stöd av PBL.⁷⁶ Mer om dessa regler längre fram.

Genom att i ABVA istället formulera funktionskrav ("olja får inte tillföras det allmänna spillvattennätet"), kan dock brukaren själv finna ut att en oljeavskiljare kan lösa problemet. I övrigt gäller att ABVA inte oskäligt får begränsa eller försvåra fastighetsägarens möjligheter att använda va-anläggningen.⁷⁷

Eftersom huvudmannen, när det gäller spillvatten, är skyldig att ta emot det som betraktas som *normalt* hushållspillvatten, kan föreskriften innehålla förbud mot utsläpp av industriavloppsvatten,⁷⁸ att tillföra dagvatten till spillvattennätet eller att förbjuda att dricksvatten används för vissa ändamål som kräver mycket vatten. Det

⁷⁴ Prop. 2005/06:78 s. 142.

⁷⁵ Prop. s. 2005/06:78 s. 77, se även Qviström s. 122.

⁷⁶ Qviström s. 123. I Boverkets byggregler, BBR 2013, regleras detta i avsnitt 6. Ansvaret för att BBR uppfylls vilar på byggherren, och tillämpas av kommunens byggnadsnämnd eller motsvarande.

⁷⁷ Qviström s. 121.

⁷⁸ I P 94 s. 10 ges exempel på parametrar som kan vara till vägledning för att avgöra vad detta är för ett vatten.

som inte får komma till ledningarna är kemikalier och andra ämnen som kan komma att skada huvudmannens anläggning, andra användare (eller recipienten?).⁷⁹

När det gäller dagvatten menar jag att det inte är lika klart vad som gäller. I 21 § LAV finns den grundläggande bestämmelsen om hur en allmän va-anläggning får användas:

21 § En fastighetsägare får inte använda en allmän va- anläggning på ett sätt som innebär

- 1. att avloppet tillförs vätskor, ämnen eller föremål som kan inverka skadligt på ledningsnätet eller anläggningens funktion eller på annat sätt medför skada eller olägenhet,*
- 2. att huvudmannen får svårt att uppfylla de krav som ställs på va-anläggningen och driften av den eller att i övrigt uppfylla sina skyldigheter enligt lag, annan författning eller avtal, eller*
- 3. andra olägenheter för huvudmannen eller någon annan.*

Jag menar att det är ett generellt problem att såväl författningstexten, förarbeten som litteratur i stor utsträckning är fokuserad på reglering av spillvatten med mindre betoning på dagvatten. Den juridiska vägledningen är svag och otydlig när det gäller dagvatten.

Ett exempel på detta är 21 § LAV som genom sitt ordval ”att avloppet får *tillföras*” gärna för tanken till spillvatten. Enligt min uppfattning är det dock ofta olika förutsättningar för dessa olika typer av avloppsvatten. Möjligheterna att påverka dagvattenflödena är svårare både vad avser kvalitativt och kvantitet, än vad gäller spillvatten. Det är vädrets makter som styr hur mycket det regnar, och innehållet i dagvattnet är ofta en summa av både diffust nedfall, fågelträck och ett mycket stort antal aktörer. Undantag finns naturligtvis, t.ex. dagvatten från industrianläggningar med en specifik verksamhet. Vidare leds spillvattnet nästan alltid i slutna system, medan dagvattnet är summan av många diffusa rännilar som så småningom samlas i ett större flöde. När det gäller dagvatten är det därför ofta svårt att hävda att föroreningarna har ”*tillförts*” av någon. Det kan också finnas tillfällen där gränsen mellan främst industrispillvatten och dagvatten är oklar.

Mycket i denna bestämmelser handlar om att inte skada den allmänna va-anläggningen (ledningsnät och reningsverk) genom att *tillföra* farliga vätskor etc. Jag anser alltså att uttrycket *tillföra* i första hand tar sikte på ett aktivt handlade att ”hälla ut” något i avloppet som kan skada ledningsnätet etc. till skillnad mot sådant som redan finns på marken och så att säga ”följer med” dagvattnet som spolas över. I punkten 2 handlar det också om att inte *tillföra* dagvatten något som medför att huvudmannen inte kan uppfylla krav som ställs med stöd av t.ex. miljöbalken.

⁷⁹ Prop. 2005/06:78 s. 76.

Till detta kan också läggas vissa motivuttalanden. I anslutning till vad som gällde under den tidigare lagen, anförs i propositionen (min kursivering och understrykning):⁸⁰

Vidare är huvudmannen inte skyldig att ta emot spillvatten vars beskaffenhet på ett inte oväsentligt sätt avviker från normalt hushållsspillvatten. Dessutom anges att huvudmannen inte heller är skyldig att ta emot avloppsvatten som med större fördel kan avledas på annat sätt. Någon motsvarande kvalitativ eller kvantitativ begränsning av huvudmannens tjänster har däremot inte ställts upp för omhändertagandet av dag- och dränvatten och kylvatten.

Enligt detta synsätt fanns i den tidigare lagstiftningen inga begränsningar vad gällde kommunens skyldigheter att ta emot dagvatten. Längre fram i propen skriver man vidare att:⁸¹

För användarna kommer dagvattentjänsterna i övrigt inte att te sig annorlunda. För huvudmannens hantering av detta avloppsvatten kräver dock miljöaspekten förändringar. Om dagvattenanläggningen inrättas på grund av miljöhänsyn, måste dagvattenhanteringen också ta sikte på att undanröja eller motverka de befarade risker för miljöstörningar som motiverat anläggningen, exempelvis genom att rena dagvattnet. Det innebär i sin tur, enligt va-lagens nuvarande avgiftsregler, att kostnaden för en sådan från miljösynpunkt behövlig rening i princip får ingå i underlaget för beräkningen av avgifter för dagvattentjänsten.

Här menar man alltså dels att LAV inte har ändrats i förhållandena till hur den tidigare regleringen var utformad, dels att det är va-huvudmannen som ansvarar för att rena det dagvatten som släpps ut från anläggningen. En tolkning kan därför vara att brukaren, till det kommunala dagvattennätet, inte får aktivt tillföra, släppa ut, vätskor etc. som kan skada den allmänna va-anläggningen, men att det därutöver är huvudmannen som ansvarar för att rena dagvattnet.

Min uppfattning är att det förefaller svårt att tvingar brukaren att rena dagvattnet från ämnen etc. som denna inte aktivt har tillfört dagvattnet, såsom smuts som finns på marken, virus från fågelträck, övergödande ämnen, rester från biltrafiken. Däremot förefaller det rimligt att kunna förbjuda *tillförsel av vatten* från biltvätt på garageuppfarten, eller förbud mot att hålla i skadliga kemikalier. Det är dock inte möjligt att förbjuda biltvätt som sådan med stöd av ABVA.

När det gäller verksamhetsanknutna dagvattenföroreningar finns det också en gränzon mellan vad som å ena sidan regleras i 21 § och 23 § § LAV, och å andra sidan vad som kan bli föremål för tillsyn enligt miljöbalken. Förmodligen överlappar dessa lagområden varandra då bemyndigandet i 23 § kan leda till utsläppsförbud (genom ABVA) av ämnen som också kan styras med tillsyn enligt miljöbalken. Det är inte ovanligt att i tillstånd till miljöfarliga verksamheter, det med stöd av MB meddelas villkor om kvaliteten på det dagvatten som tillförs det allmänna nätet. Här finns alltså en dubbelreglering.

⁸⁰ Prop. 2005/06:78 s. 43 samt Qviström s. 43.

⁸¹ Prop. 2005/06:78 s. 46 samt Qviström s. 49.

Kommunen får ta ut särskilda avgifter för att man kan tvingas rena dagvattnet särskilt.

När det gäller vilka kvantiteter huvudmannen är skyldig att ta emot, så är en viktig skillnad mellan spillvatten och dagvatten att medan spillvattenmängderna i vart fall till viss del kan begränsas genom vattenförbrukningen, eller t.ex. genom förbud mot att tömma ut swimmingpooler till spillvattennätet, så har fastighetsägaren av meteorologiska skäl vanligen mycket små möjligheter att påverka dagvattenflödena rent kvantitativt.

Å ena sidan kan därför inte huvudmannen genom ABVA förhindra brukaren från att "leverera" allt sitt dagvatten till dagvattennätet, men å andra sidan har det ansetts rimligt att ställa upp gränser för vilka regnmängder huvudmannen måste dimensionera sina ledningar för.

I brist på uttryckliga dimensioneringsregler har man i rättspraxis tagit utgångspunkt i 45 § LAV som reglerar huvudmannens skadeståndsskyldighet. Enligt bestämmelsen ska huvudmannen ersätta en översvämningsskada på en fastighet inom den allmänna va-anläggningens verksamhetsområde, om huvudmannen *har åsidosatt en skyldighet enligt LAV*.

Enligt rådande praxis,⁸² gällande dagvattenförande ledningar, har de dimensioneringsrekommendationer som utarbetats av Svenskt vatten godtagits som ett mått på vad som ska anses vara skäliga anspråk på säkerhet.⁸³ Där anges:⁸⁴

Generellt gäller som funktionskrav att dagvattenförande avloppsnät ingående i allmän va-anläggning med avseende på risk för källaröversvämning skall anordnas och skötas så att de mest utsatta fastigheterna statistiskt sett inte löper större risk att drabbas av översvämning via avloppsservis med kortare återkomst tid än 10 år.

I tabellen nedan visas återkomsttider för regn vid dimensionering av avloppssystem. Tabell 4.5 i Svenskt vattens publikation P90.⁸⁵ För samtliga tecken förklaringar hänvisas till originalet.

⁸² HD i avgörandet NJA 1984 s. 721, även DTVA 10/85 samt NJA 1991 s. 580. Se även Qviström s. 67 ff.

⁸³ P 90 Dimensionering av allmänna avloppsledningar. Denna publikation är enligt uppgift under revidering.

⁸⁴ S.11.

⁸⁵ P 90 s. 18.

Typ av område	Dimensionering för fylld ledning		Återkomsttid för trycklinje	
	Dagvattenledning	Kombinerad ledning	Marknivå för dagvattenledning	Källarnivå för kombinerad ledning
Instäng område (Område varifrån dagvatten ytledes kan avledas med tryckfall)	1 år	5 år	10 år	10 år
Ej instängt område inom citybebyggelse	2 år	5 år	10 år	10 år
Instängt område utanför citybebyggelse	5 år	10 år	10 *** år	10 år **
Instängt område inom citybebyggelse	10 år	10 år	10*** år	10 år**

Längre fram i denna skrift drar jag slutsatsen att inte heller BBR ger stöd för byggnadsnämnden att ställa krav på fastighetsägaren att inrätta den enskilda va-installationen så att den förhindrar stora flöden till det allmänna dagvattennätet. Däremot säger BBR att regn- och smältvatten ska kunna avledas (från fastigheten) så att risken för översvämning, olycksfall eller skador på byggnader och mark begränsas.

En intressant observation är att det varken i författningstext eller i förarbeten sägs något om vem som ansvarar för dagvattenavledningen om det endast finns ett kvittblivningsproblem. Antag att klimatförändringarna leder till ökade dagvattenflöden, men att det varken blir miljömässiga eller hälsomässiga konsekvenser t.ex. i bemärkelsen att förorenat dagvatten kommer att riskera MKN. Är det då ett ansvar för kommunen/huvudmannen? Jag anser inte att det finns några sådana krav, men å andra sidan kanske översvämningar alltid medför sådana miljö- eller hälsoproblem att 6 § LAV slår till? Lagstiftningen kunde i vart fall vara tydligare på denna punkt.

5.2 Separata avtal under LAV

När det gäller möjligheterna att ingå separata avtal med viss fastighetsägare, finns det stöd för sådana genom 22 § LAV. Skulle en viss fastighets va-förhållanden påtagligt avvika från vad som annars råder inom verksamhetsområdet, får huvudmannen träffa avtal med fastighetsägaren om särskilda villkor för användningen av va-anläggningen. Exempel på sådana avtalsvillkor är en industri med särskilda behov av avloppsrening, vattentryck eller vattenkvalitet. Avtal kan ingås både för bostadsfastigheter och industrifastigheter, och även om alla exempel som ges i förarbeten och litteratur rör dricksvatten- och spillvattentjänster så kan det säkert finnas situationer där det är dagvattenförhållandena på den aktuella fastigheten som ”påtagligt avviker från de förhållandena som i övrigt råder” som det står i lagen.

Avtalsfriheten under LAV råder endast om sådana frågor som inte har reglerats i lagen, i ABVA eller i kommunens taxa, trots att det i 38 § endast är taxan som nämns.⁸⁶

5.3 Slutsatser om vad som kan regleras i ABVA

Den grundläggande bestämmelsen om hur en allmän va-anläggning får användas finns i 21 § LAV. I denna bestämmelse finns bland annat förbudet mot att tillföra ämnen som kan skada det allmänna ledningsnätet eller processerna i reningsverket.

Genom ABVA kan sedan regleras, exempelvis:

- Hur en allmän va-anläggning används (inte vilken teknik som ska installeras).
- Att hushållspillvatten inte får *tillföras* dagvattennätet, och vice versa.

Jag har inte funnit stöd för att det *genom ABVA* skulle vara möjligt att införa kvantitativa begränsningar av dagvattenflöden.

Utöver ABVA som är en generell föreskrift, kan det upprättas särskilda avtal med enskilda brukare om t.ex. följande:

- Förbindelsepunktens läge, om huvudman och brukare är överens om att frångå den gängse placeringen.⁸⁷ Den nya placeringen får dock inte vara till allt för stor nackdel för fastighetsägaren.
- Om huvudmannen ska äga anordningar, t.ex. mätare, på brukarsidan om förbindelsepunkten.⁸⁸
- Om huvudmannen tar på sig ett större ansvar än vad som följer av LAV, t.ex. mot industrikunder som vill kunna leverera ett mer smutsigt avloppsvatten än vad som kan anses motsvara normalt hushållspillvatten.
- En möjlighet att ta ut extra avgifter från den brukare som släpper ut extra smutsigt dagvatten till den allmänna va-anläggningen.

6. Möjlighet att reglera va-installationer genom BBR

Som nämnts ovan kan kommunen inte i ABVA ställa tekniska krav rörande va-installationerna på brukarens sida om förbindelsepunkten. Dessa frågor ska istället regleras genom PBL:s regelsystem. Innebörden är att det inte är kommunen - Va-huvudmannen som fattar besluten utan att det får göras av kommunen - Byggnadsnämnden.

⁸⁶ Qviström s. 97. Beträffande taxor sägs detta uttryckligen genom 38 §.

⁸⁷ Prop. 2005/06:78 s. 63.

⁸⁸ Prop. 2005/06:78 s. 63.

Detaljregleringen under PBL finns i plan- och byggförordningen (PBF) samt i Boverkets byggregler, BBR. BBR gäller vid uppförandet av en ny byggnad och vid underhåll av en byggnad, vid mark- och rivningsarbeten, samt för obebyggda tomter som ska förses med en eller flera byggnader. BBR utgör samhällets miniminivå för funktions- och egenskapskrav på byggnader.

Medan termen byggnad är definierat i lagtext (1 kap. 4 § PBL) så saknas legaldefinition av termen anläggning. En byggnad är *"en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den"*.

Enligt kommentaren till PBL får termen anläggning anses täcka de flesta konstruktioner i samhället.⁸⁹ Viss vägledning kan man få av 6 kap. 1 § PBF

När de gäller dagvattenhantering så finns det relevanta bestämmelser och råd i BBR vad gäller byggnader, och för markarbeten i anslutning till byggnader. Markarbeten för att iordningsställa allmänna platser eller andra platser utan direkt anknytning till en byggnad omfattas däremot inte enligt min uppfattning eftersom BBR inte gäller för anläggningar. Man kan alltså inte finna regler eller vägledning i BBR när det gäller att uppföra en dagvattendamm eller ett dagvattennät, men däremot vilka krav på dagvattenavledning som kan finnas i samband med att ett hus byggs.

BBR ska tillämpas under byggskedet, direkt av byggherren, oavsett om det krävs bygglov, bygganmälan eller ingen myndighetskontakt alls. Ansvar för att bedriva tillsyn över att PBL, inklusive BBR, efterlevs vilar på byggnadsnämnden oavsett frågans karaktär, inte på miljönämnden.

Medan kraven enligt LAV endast gäller så länge som det rättsliga förhållandet mellan huvudman och brukare råder, kan byggnadsnämnden med stöd av PBL endast besluta om åtgärdsföreläggande upp till 10 år efter det att en olaglig åtgärd vidtagits.⁹⁰

Den offentliga makten utövas under lagarna. Därför kan inte byggnadsnämnden uppställa vilka krav som helst, utan endast sådana som ryms inom PBL och dess bemyndiganden. Kommunerna kan alltså inte "avtalsvägen" skapa "egna BBR" med vilka krav ställs på de lokala byggherrarna. Det är endast Boverket som råder över BBR. Att kommunen som byggherre internt kan uppställa högre krav *för det egna byggandet*, på samma sätt som vilken byggherre som helst, är en annan sak. Kommunernas myndighetsutövning är (när detta skrivs) begränsad till de kravnivåer på byggnaders energihushållning som framgår av byggreglerna. När kommu-

⁸⁹ Didón m.fl. s. 1:1-6 s. 10.

⁹⁰ 11 kap. 20 § 2 st. PBL.

nera säljer egen mark har de dock möjlighet att ingå civilrättsliga avtal t.ex. markanvisningsavtal och vid upphandling av byggtreprenader, som ställer längre krav än vad BBR innebär.⁹¹ Dock med de begränsningar som behandlats ovan.

Nedan återges bestämmelserna i BBR 20 (senast ändrad genom BFS 2013:14) beträffande dag- och dränvatten. Kursivering markerar föreskriftstext och understrykningar markerar text som är allmänt råd.

6:532 Mark och byggdelar

6:5321 Markdränering

För att en byggnad inte ska kunna skadas av fukt ska marken invid denna ges en lutning för avrinning av dagvatten eller förses med anordningar för uppsamling och avledning av dagvattnet, såvida byggnaden inte är utformad för att klara vattentryck.

Allmänt råd

Markytan invid byggnaden bör luta från byggnaden med en lutning om 1:20 inom 3 meters avstånd. Om en sådan lutning inte går att åstadkomma bör ett avskärande dike finnas.

Regler om tillgänglighet till en byggnad finns i avsnitt 3.

Dränvatten är markvatten som kan vara dagvatten ”på väg” ner i marken eller uppträngande grundvatten. Denna bestämmelse tar enbart sikte på frågan om att förebygga skador till följd av översvämningar, inte för att klara MKN.

6:5322 Dränering

Allmänt råd

För byggnader som inte är utformade för att klara vattentryck bör dränerande skikt invid och under byggnader samt kring dräneringar vara så genomsläppliga att tillförda vattenmängder kan samlas upp och avledas till dräneringsledningar eller motsvarande.

Vägledning om hur dränering kan utföras finns i Svensk Byggtjänsts handbok Fukthandbok – praktik och teori, avsnitt 39:4.

Beträffande installationer för dräneringsvatten, se även under avsnitt 6:643.

Inte heller denna bestämmelse har någon bäring på MKN.

⁹¹ Boverket i remissvar 20129-455/2013 s. 2. I den utredning som Boverket yttrade sig över (SOU 2012:86) har man föreslagit att inte heller denna möjlighet för kommunerna att ställa egna krav ska vara kvar i framtiden.

6:642 Installationer för dagvatten

"Dagvatteninstallationer ska kunna avleda regnvatten och smältvatten så att risken för översvämning, olycksfall eller skador på byggnader och mark begränsas.

Allmänt råd

Installation för regnvatten kan projekteras enligt SS-EN 12056-1 och 12056-3.

Dagvatteninstallationer ska ha anordningar för avskiljning eller behandling av sådana ämnen som kan störa funktionen eller medföra skador på installationen, avloppsanläggningen eller recipienten."

Allmänt råd

Avskiljare bör anordnas om dagvattnet kan innehålla mer än obetydliga mängder av petroleumprodukter, slam eller fasta partiklar. Se även avsnitt 6.641.

BBR ställer alltså krav på den tekniska utformningen, förutom att skydda den aktuella fastigheten och byggnader är avsikten också att förhindra skador på va-installationen och att motverka skador på recipienten. Detta har klar bäring på föroreningar, och inte enbart om det finns risk för att MKN kan komma att överskridas. En begränsning i bestämmelsen är dock att den syftar till att skydda va-installationen och recipienten från ämnen, men inte från stora vattenflöden i sig. Jag bedömer att detta inte är en rättsgrund för att reglera dimensionering av ledningar.

Den synpunkt man möjligen kan ha, är att mot bakgrund av att också miljönämnden kan ställa krav på en verksamhetsutövare att vidta försiktighetsmått etc. (se vidare 2 kap. 3 § MB), så bör det vara angeläget att miljömyndigheten försöker koordinera sina krav med byggnadsnämnden. Det vore olyckligt om det ställdes krav både med stöd av MB och PBL, och dessa inte vore förenliga med varandra.

Dessa krav går alltså längre än vad som är möjligt att föreskriva om med stöd av LAV.

6:643 Installationer för dräneringsvatten

Dräneringsvatten ska avledas antingen med självfall direkt till marken, om detta kan ske utan att dräneringen försämras, eller till dagvattenförande ledningar.

Ledningar för dräneringsvatten ska förses med en brunn med slamsamlingsanordning som placeras före ledningens anslutning till dagvattenledningen."

Allmänt råd

Beträffande dränering se även avsnitt 6:5322.

Denna bestämmelse har ingen bäring på frågan om MKN.

7. Dagvattenkrav i miljöbalken

Ytterligare en fråga som ställts är om planmyndigheten kan anta en detaljplan med motiveringen att MKN kommer att säkerställas genom den tillsyn som ska bedrivas enligt MB.⁹² Frågan kommer inte att vidareutvecklas här, men i korthet är min bedömning att detta inte kan anses vara tillräckligt för att planen ska vara acceptabel. Anledningen är att inget vet hur MB-tillsynen kommer att bedrivas, och genomförandet av en detaljplan kan inte på det viset göras beroende av omständigheter som varken planmyndigheten eller exploatören råder över. Jag menar att planen i detta hänseende måste stå på egna ben.

8. Men det finns ändå möjligheter

Frågan som ställs inom ramen för detta utredningsuppdrag är vilka möjligheter kommunerna har att utnyttja civilrättsliga avtal, för att säkerställa dagvattenhanteringen. Mitt svar på denna fråga är alltså att det ur ett PBL-perspektiv inte kan anses tillräckligt att hänvisa till ett avtal där dagvattenfrågan regleras, utan att det i planhandlingarna måste visas hur detta ska ske.

Förutsättningarna för att vid sidan av planbestämmelser kunna reglera dagvattenhanteringen med markanvisningsavtal är större än med exploateringsavtal, men i inget fall går det att avtala bort offentligrättsliga rättigheter eller skyldigheter enligt t.ex. PBL, LAV eller MB.

När det gäller markanvisningsavtal har kommunen (som markägare) möjligheter att ingå avtal i samband med köpet. Förutom att de å ena sidan inte får ge avkall på rättigheter och skyldigheter i den offentligrättsliga regleringen så får de å andra sidan inte heller vara oskäligen enligt den civilrättsliga regleringen. Men däremellan bör kommunerna i markanvisningsavtal kunna reglera relativt mycket som gäller omhändertagande av dagvatten. Det kan t.ex. vara åtaganden om att bekosta uppförande eller upprustning av en dagvattenanläggning.

Plan- och bygglagen och lag om allmänna vattentjänster är två tvingande offentligrättsliga lagstiftningar, vars grundläggande bestämmelser inte kan avtalas bort. Båda dessa författningar innehåller rättigheter som skyldigheter, för såväl kommunen som för kommunmedborgaren/brukaren.

När det gäller PBL är kommunen allsmäktig avseende frågan om vilka områden som ska exploateras. Men frågan om det då *måste* ske en detaljplanering kan kommunen endast under vissa omständigheter på egen hand avgöra. När väl detaljplanläggningen är igång är det vissa strikta ramar som gäller både för detaljplaneprocessen, men också för innehållet i detaljplanedokumentet.

⁹² Dels i artikeln Dagvatten, ett grumligt rättsområde, dels i rapporten: Dagvatten, men hur ska vi göra då? (reviderad 2013-4-12.) Den senare finns på www.ekolagen.se/publicerat.

När det gäller LAV har kommunen än mindre möjligheter att själv bestämma om det föreligger ett ansvar enligt dess 6 § att inrätta eller utvidga verksamhetsområde, oavsett om det avser dricksvatten, spillvatten eller dagvatten.

När kommunen inleder ett detaljplanearbete måste en inledande fråga vara om marken över huvudlaget är lämpad för den typen av bebyggelse som planen ska släppa fram. Är svaret nekande, kan inte planprocessen drivas vidare med just den typen av bebyggelse för ögonen.

2 kap. 5 § PBL lyder delvis:

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

- 1.,
2. jord, berg- och vattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,

I kommentaren till bestämmelsen, skriver man att flera av de krav som uppställs i paragrafen kan uppfyllas genom åtgärder av olika slag.⁹³ Utgångspunkten vid tillämpningen av bestämmelsen ska dock vara att den mark som avses bli använd för bebyggelse också *ska ha naturliga förutsättningar* för att kraven ska kunna uppfyllas. Några extra ordinära åtgärder ska inte behöva vidtas.

När kommunen bedömer om ett område är lämpat för bebyggelse med hänsyn till möjligheterna att ordna t.ex. dricksvatten och avloppshanteringen, så betonas i kommentaren, att det i huvudsak handlar om att beräkna investerings- och driftskostnaderna för anläggningen.⁹⁴ Detta innebär att även om det rent tekniskt är möjligt att förse området med de efterfrågade vattentjänsterna, så kan kommunen hamna i en situation där marken ändå enligt PBL inte anses vara lämpad för den typen av bebyggelse med hänsyn till kostnaden. Sedan kan man alltid föra en diskussion om var denna ekonomiska smärtgräns ska anses ligga, och om det kan finnas skillnader mellan olika kommuner där t.ex. fastighetspriset kan variera.

Rapportens mer konkreta slutsatser har redovisats ovan i avsnitt 2.

9. Nya förslag om reglering av genomförandeavtal

Under senaste tiden har två offentliga utredningar presenterats där bland annat frågor om genomförandeavtal har diskuterats, nämligen SOU 2012:91 Ett effektivare plangenomförande. Betänkande av Plangenomförandeutredningen. Den

⁹³ Didón m.fl. 2:1-11 s. 34, med hänvisning till prop. 1985/86:1 s 472.

⁹⁴ Se not ovan.

andra utredningen är SOU 2012:86 Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav- genom enhetliga och förutsägbara byggregler. Delbetänkande av Byggkravsutredningen.

Här ska nedan kort presentera några förslag från dessa utredningar.

I utredningen SOU 2012:86 diskuteras både exploateringsavtal och markanvisningsavtal, gemensamt benämnda genomförandeavtal. Utredningen har fått mycket kritik, och vad som faktiskt kommer att genomföras är ännu oklart. Syftet med utredningens förslag är att lägga fast vissa principer för genomförandeavtalens tillåtna innehåll och att åstadkomma insyn och tillsyn över dessa avtal.⁹⁵ Man konstaterar:

”att kommunala särkrav vad gäller bostäders tekniska egenskaper förekommer i både exploateringsavtal (privat mark) och markanvisningsavtal (kommunal mark). Att så sker i exploateringsavtalen ska ses mot bakgrund av att kommunen i kraft av sitt planmonopol ställer upp villkor för att en detaljplan ska antas. I markanvisningsfallen ställer kommunen i egenskap av markägare upp villkor för att överlåta marken. Mot bakgrund av de konsekvenser som särkraven medför anser utredningen att de bör förhindras i bägge fallen.

I fallet med privat mark är det visserligen så att det redan i dag saknas lagstöd för att hävda andra krav än vad som finns i PBL och föreskrifter meddelade med stöd av PBL. Omständigheten att det ändå förekommer krav utan lagstöd är ett motiv för att i PBL tydliggöra att avtal mellan en byggherre/markägare och kommunen inte får innefatta tekniska egenskapskrav utöver BBR.⁹⁶”

Utredningen föreslår att bl.a. följande definitioner införs:

exploateringsavtal: avtal mellan privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan som berör enskild fastighet,

genomförandeavtal: exploateringsavtal eller markanvisningsavtal,

markanvisningsavtal: avtal mellan en privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, eller med ett av kommunen helt eller delvis ägt bolag, där kommunen eller bolaget överlåter eller upplåter fastighet eller del av fastighet och som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan,

Genom en föreslagen ”stoppbestämmelse” i PBL ska kommunerna inte få ingå genomförandeavtal, d.v.s. varken exploateringsavtal eller markanvisningsavtal, som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader som går utöver det som gäller enligt PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av PBL (t.ex. BBR).⁹⁷ Kom-

⁹⁵ SOU 2012:86 s. 68.

⁹⁶ SOU 2012:86 s. 69.

⁹⁷ SOU 2012:86 s. 87.

munen ska inte heller få ingå exploateringsavtal som innehåller krav avseende plan-genomförande som strider mot PBL. Därutöver läggs bl.a. förslag avseende insyn och öppenhet om genomförandeavtal samt om möjligheterna att överklaga dem.

I SOU 2012:91 föreslås att ett exploateringsavtal inte ska få ålägga en byggherre att bekosta s.k. social service, d.v.s. byggnader och andra anläggningar för verksamheter som kommunen enligt lag har skyldighet att tillhandahålla.⁹⁸ Vidare föreslår man att det ska ges information om exploateringsavtalet i planbeskedet, och det ska ställas krav på samråd när exploateringsavtal tas fram. Länsstyrelsen och lantmäteriet ska under samrådet ge synpunkter på exploateringsavtalet. Vidare föreslås bl.a. att exploateringsavtalet inte heller ska bli giltigt förrän detaljplanen har vunnit laga kraft.

⁹⁸ SOU 2012:91 s. 15.

Källor och litteratur

Boverkets remissvar på Bygghänsynsutredningens delbetänkande "Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler"(SOU 2012:86). Boverket 2013-04-23, dnr. 20129-455/2013.

Christensen, Jonas. Dagvatten – ett grumligt rättsområde. Artikel i Gipperth, Lena. Zetterberg, Charlotta. Miljörättsliga perspektiv och tankevändor. Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek. Iustus Förlag 2013.

Christensen, Jonas. Men hur ska vi göra då? När vi inte kan skriva planbestämmelser för dagvattenflöden.... Ekolagen Miljöjuridik AB Rapport den 8 oktober 2012, reviderad den 12 april 2013. Rapport på uppdrag av Huddinge kommun. www.ekolagen.se/publikationer.

Christensen, Jonas. Planbestämmelser för dagvattenhantering. Ekolagen Miljöjuridik AB Rapport den 9 september 2012, på uppdrag av Oxunda vattensamverkan. www.oxunda.se.

Christensen, Li. Offentliga och privata samarbetsavtal angående kommunala bygg- och anläggningskontrakt. – Särskilt angående EG-rättens inverkan på juridiskt tveksamma exploateringsavtal. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Vt. 2005. Examensarbete, 20 p.

Didón, Lars-Uno m.fl. Plan- och bygglagen (2010:900) en kommentar. Norstedts gula bibliotek. Uppdaterad med supplement 1 oktober 2012.

Ett effektivare plangenomförande. Betänkande av Plangenomförandeutredningen. Statens offentliga utredningar, SOU 2012:91.

Gustafsson, Annika. Exploateringsavtal. Vad är tillåtet? Vilka skyldigheter kan kommunen ålägga exploitören? Anförande vid MEX-dagarna 12-13 november 2008 i Karlstad. http://www.skt.se/kurser/rapporter/MEX2008/Onsdag/11.40_MEX-dagarna_2008.pdf (2013-05-01).

Häggström, Kevin. Exploateringsavtal. – En analys av avtalets rättsliga karaktär och rättsliga grund. Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Examensarbete på Juris kandidatprogrammet Vt. 2011.

Karlbro, Thomas och Smith, Peter. Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer. KTH Arkitektur och samhällsbyggnad. Rapport 4/104. Avdelningen för fastighetsvetenskap. Cit. Karlbro.

Karlbro, Thomas. Markexploatering. Juridik, ekonomi, teknik och organisation. Norstedts juridik 2007. Tredje Upplagan. Cit. Karlbro 2007.

Madell, Tom. Avtal mellan kommuner och enskilda. Avtalsslut och rättsverkningar. Norstedts juridik AB, Stockholm 2000. Citeras Madell 2000.

Madell, Tom-Erik. Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal. Samt avtalens rättsverkningar. Norstedts juridik AB, Stockholm 1998. Citeras Madell 1998.

Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen. Statskontoret, 2012:25.

Moberg, Olof. Anförande vid konferensen Vatten, Avlopp och Kretslopp. Västerås 2013-03-22.

Regeringens proposition 1985/86:1 Ny plan och bygglag.

Regeringens proposition 2005/06:78 Lag om allmänna vattentjänster.

Statskontoret. Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen. Rapport 2012:25.

Svenska kommunförbundet. Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse på privatägd mark. 1991.

Svenska vatten publikation P94, ABVA 07 Allmänna bestämmelser för användandet av kommunens allmänna vatten- och avloppsanläggning samt Information till fastighetsägare. Textförslag med kommentarer, januari 2007.

Svenskt vatten publikation P 90 Dimensionering av allmänna avloppsledningar.

Ulfvarson Östlund, Maria. Avtal för Markexploatering. KTH Fastighetsteknik. Stockholm 2002.

Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler. Delbetänkande av Byggkravsutredningen. Statens Offentliga Utredningar, SOU 2012:86.

Appendix; Kommentarer till vissa planbestämmelser, avtalsvillkor samt bestämmelser i ABVA

I samband med formuleringen av detta uppdrag fick jag ett antal exempel på planvillkor, skrivningar i ABVA samt villkor i genomförandeavtal att kommentera.

Kommentarer till vissa planbestämmelser och skrivningar i ABVA

ABVA

- A. Huvudmannen är inte skyldig att ta emot spillvatten vars beskaffenhet i ej oväsentlig mån avviker från hushållspillvattens, inte heller dagvatten som i ej oväsentlig mån avviker från normalt regnvattens kvalitet eller negativt kan påverka mottagande recipient.

Kommentar: till den understrukna texten: Enligt min uppfattning finns ingen rättslig möjlighet att med denna formulering begränsa vilket dagvatten som huvudmannen ansvarar för. Detta gäller i vart fall den delen det handlar om att begränsa kommunens ansvar till vad som anses vara normalt regnvattenkvalitet. Det finns så vitt jag känner till ingen definition på det begreppet.

- B. Fastighetsägare skall medverka till att grundvattenbalansen i området bibehålls och omhändertar dagvatten lokalt (LOD) så mycket som möjligt.

Kommentar: ABVA grundas på bemyndigande i 23 § LAV samt 2 § FAV. Alla föreskrifter under LAV måste kunna härledas till detta bemyndigande. Denna bestämmelse saknar täckning i bemyndigandet. Det går endast att reglera vad som får tillföras dagvattennätet, inte att viss teknik ska användas.

- C. Spillvatten får inte tillföras allmän ledning som är avsedd att uteslutande avleda dag- och dränvatten. (Med spillvatten likställs i denna punkt allt avloppsvatten som huvudmannen bedömer ska avledas till spillvattenledning.)

Kommentar: Bestämmelsen är helt OK.

- D. Dag- och dränvatten får inte tillföras allmän ledning som inte är avsedd för sådant ändamål, om inte huvudmannen av särskilda skäl skriftligen medgivit undantag.

Kommentar: Helt OK.

- E. Avleds dag- och dränvatten från fastighet till spillvattenförande ledning får fortsatt tillförsel av sådant vatten inte ske, sedan särskild förbindelsepunkt för ändamålet upprättats och fastighetsägaren underrättats om detta, eller om huvudmannen vidtagit åtgärder för avledande av dagvatten utan att

förbindelsepunkt för dagvatten upprättats, när huvudmannen meddelat fastighetsägaren att sådana åtgärder har vidtagits. Huvudmannen bestämmer tidrymd inom vilken tillförseln ska ha upphört. Undantag från förbudet, eller anstånd med att avbryta tillförseln, kan medges av huvudmannen om särskilda skäl föreligger.

Kommentar: Bestämmelsen är OK.

- F. Har särskild förbindelsepunkt för dag- och dränvatten inte upprättats, kan huvudmannen ändå förbjuda fortsatt tillförsel av dag- och dränvatten till spillvattenförande ledning trots att sådan tillförsel dittills varit tillåten. Förutsättningar för detta är dels att avledning kan ske ändamålsenligt på annat sätt, dels att huvudmannen i skälig omfattning ersätter fastighetsägaren dennes kostnader för erforderlig omläggning. Finns ej skriftligt tillåten tillförsel av sådant vatten till spillvattenförande ledning betalas ingen ersättning ut. Dag- och dränvatten från fastighet, som nyinkopplas till den allmänna anläggningen, får inte tillföras annan ledning än den huvudmannen bestämmer.

Kommentar: Bestämmelsen är OK.

Hämtat ur ett informationsavsnitt: Dag- och dränvatten

- G. Huvudmannen är inte skyldig att ta emot dag- och dränvatten från fastighet i de fall avledning av sådant vatten kan tillgodoses bättre på annat sätt. I vissa fall kan avledning till LOD-anläggning (LOD = lokalt omhändertagande av dagvatten) på den enskilda fastigheten innebära sådan fördel.

Kommentar: Nu är detta visserligen ur en informerande text, men eftersom denna fråga regleras i 16 § LAV och enligt min uppfattning inte har stöd i 2 § FAV så kan den inte tas in i ABVA. 16 § LAV gäller i alla fall. Det är kommunen som har bevisbördan för att dagvattenhanteringen bättre löses på den enskilda fastigheten, och den bevisbördan måste kommunen uppfylla i varje enskilt fall.

- H. Fastigheter anslutna till kommunens dagvattensystem med hårdgjord yta > 1000 m² skall förses med flödesfördröjning till minst 50 % av flödet vid varje tillfälle.

Kommentar: Bestämmelsen saknar stöd i bemyndigandet i 23 § LAV, 2 § FAV.

- I. På fastighet med parkeringsytor för mer än 20 fordon, skall erforderlig oljeavskiljare anordnas.

Kommentar: Bestämmelsen saknar stöd i bemyndigandet i 23 § LAV, 2 § FAV.

ABVA

- J. Kommun S Vatten AB är inte skyldig att ta emot dag- och dränvatten från fastighet, om avledning av sådant vatten med större fördel kan ske på annat sätt, t.ex. genom lokalt omhändertagande av dagvatten.

Kommentar: Se kommentarer under G.

- K. Kommun S vatten AB har rätt att föreskriva att dagvatten fördröjs inom fastighet, så att av StockholmVatten angivet maximiflöde i förbindelsepunkt inte överskrids.

Kommentar: Bestämmelsen saknar lagstöd.

Kommentar: Jag kan inte se att kommunfullmäktige har rätt att bemyndiga vidare denna fråga.

- L. Dag- och dränvatten från fastighet, som nyinkopplats till den allmänna anläggningen, får inte tillföras annan ledning än den StockholmVatten bestämmer.

Kommentar: OK.

Förslag till Planbestämmelser

Samtliga dessa bestämmelser saknar enligt min uppfattning lagstöd och kan inte skrivas.

- För anläggningar och verksamheter som finns/pågår när detaljplanen vinner laga kraft får hantering av petroleumprodukter och kemikalier endast förekomma för byggnadens oljeförsörjning och för vad som erfordras för befintlig trädgårdsdrift samt att infiltration från befintliga anläggningar får ske i den omfattning de har.

Anläggningar och verksamheter som ej får finnas inom området är:

- Hantering av petroleumprodukter, kemiska bekämpningsmedel, fenolhaltiga preparat, tjärprodukter, salter m.m.
- Deponering av snö från hårt trafikerade ytor eller från vägar som saltas.
- Upplag eller tillverkning av asfalt, oljegrus och vägsalt.
- Vägsaltning och användning av dammbindande medel.
- Deponering eller mellanlagring av avfall eller förorenade massor asfalt, bark etc.
- Uttag och lagring av energi i jord, berg, grundvatten och ytvatten.

- Ingrepp i jordlager och i berggrund, utöver det som detaljplanen medger, som kan medföra ändring av betydelse för yt- eller grundvattenförhållandena, t ex grundvattenbildning eller avrinning, får inte förekomma.
 - Bedömning av risk för vattenförorening ska redovisas i samband med bygglovsansökan. Bedömning av risk för vattenförorening ska ske inför anläggande av vägar, tekniska anläggningar och liknande.
 - Ledningar för avloppsvatten ska vara täta och underhållas så att risk för vattenförorening inte uppstår.
 - Utsläpp av dagvatten från nytillkommande hårdgjorda ytor av omfattning får inte ske direkt till mark eller till ytvatten.
 - Hantering av växtnäringssämnen för skötsel av grönytor, trädgårdar, jordbruk och skogsbruk skall ske restriktivt.
 - Hantering av kemiska bekämpningsmedel får inte förekomma utan tillstånd från Miljö- och hälsoskyddsnämnden. Kemiska bekämpningsmedel får användas för normal skötsel av trädgårdar, men ska ske restriktivt.
 - Återfyllnad och fyllningsarbeten får endast ske med naturliga rena (inerta) massor.
 - Vid ianspråktagande av mark för nytt ändamål ska grundvattenobservationsrör och brunnar för vatten- eller energiändamål som inte används fyllas eller tas bort. Fyllning ska ske med tätande av för grundvattnet ej skadligt material.
 - Fordonstvätt får endast ske inom tvättanläggning som är ansluten till kommunalt ledningsnät.
-

Köp- och Exploateringsavtal

- § 15 Dagvatten inom kvartersmark: Allt dagvatten inom detaljplaneområdet ska så långt som möjligt omhändertas lokalt enligt kommunens policy (O Dagvattenpolicy 2001))

Kommentar: Avtalsvillkoret är mycket oklart. Det är oklart om detta är ett avtal där kommunen säljer egen mark (markanvisningsavtal) eller om det är ett exploateringsavtal där kommunen inte är markägare. Det är också oklart om avtalsvillkoret säger att det är fastighetsägaren som ska ta hand om dagvattnet lokalt eller om det är en va-huvudman. Om det inte går att ta hand om dagvattnet på fastigheten eller naturligt i dess omedelbara närhet (och det är i ett större sammanhang i samlad bebyggelse), så är det ett LAV-ansvar. Planen kan inte reglera hur va-huvudmannen ska ta hand om dagvattnet.

En så vag bestämmelse hade inte varit möjligt att skriva in i en detaljplan. ”så långt möjligt...” kan inte heller i en plan hänvisa till en dagvattenpolicy. Innebär denna skrivning någon form av försök att ta bort ansvaret för va-huvudmannen?

- Hårdgjorda, icke genomsläppliga ytor ska minimeras in i planen och precisera, olika former av fördröjningsåtgärder ska sättas in efter möjlighet

och punktåtgärder ska vidtas för att minska belastningen på befintliga system.

Kommentar: Min uppfattning är att dessa frågor, i den mån det är möjligt, ska regleras i detaljplanen. Bestämmelsen går dock längre än vad som skulle kunna regleras i plan, och kan därför inte anses laglig.

- Mängden dagvatten som får avledas till förbindelsepunkt för dagvatten regleras i VA-planen, bilaga G. (mängden dagvatten som får avledas är ändrad från 30 till 45 l/s och hektar)

Kommentar: Det är inte möjligt att reglera på detta sätt i ett civilrättsligt avtal eftersom det strider mot såväl 4 kap. PBL som brukarnas rättigheter enligt LAV.

- § 16 Allmänna anläggningar X kommun utför anläggningar inom allmän plats. Utförande kommer att ske enligt rådande anvisningar i Vägverkets "Vägar och gators utformning" (VGU) och aktuell ATB Väg.

Kommentar: Verkar OK.

- Bolaget får inte påbörja sin byggnation inom Området innan väganläggningar och allmänna Va-anläggningar inom allmän plats är färdigställda och försedda med Asfaltsgrus (AG) samt att godkänd slutbesiktning av de allmänna anläggningarna föreligger. Trottoarer, kantsten, slutlig ytbeläggning och planteringar iordningsställs efter bolagets byggnation av kvartermarken.

Kommentar: Verkar OK.

- Anläggandet ska vidare ske i enlighet med etappplan, bilaga F VA-anläggningarna i Området skall utformas enligt Bilaga G, Vatten och avlopp (VA), med tillhörande kartbilaga, bilaga G2.

Kommentar: I den mån detta avser de anläggningar som kommer att vara allmänna avloppsanläggningar så torde det vara OK.

- § 26 Anläggningsavgift VA: Fastighetsägare inom Området skall mot faktura erlægga anläggningsavgift för anslutning till allmänt vatten och avlopp enligt vid varje tidpunkt gällande VA-taxa.
- Om anläggningsavgift eller motsvarande skulle debiteras kommunen innan äganderättsövergång skett till Bolaget har kommunen rätt att föra över denna kostnad på Bolaget på tillträdesdagen.

Kommentar: Verkar OK.

ABVA.

- I informationsdelen av sin ABVA (sid14) under rubrik Dag- och dränvatten som lyder "Vid ökad exploatering, eller annan åtgärd på fastigheten som ökar dagvattenmängden från fastigheten, kan fastighetsägaren bli skyldig att utan ersättning fördröja den ökade mängden dagvatten inom fastigheten innan avledning till den allmänna dagvattenanläggningen får ske."

Kommentar: Nu är informationsdelen inte bindande, men en bestämmelse som denna hade enligt min uppfattning inte varit laglig i en ABVA. Det kan vidare ifrågasättas om det i en informationsskrift kan anses lämpligt att uttrycka sig så att läsaren ska tro att en sådan skyldighet kan införas.

Exploateringsavtal, trygghetsboende vid i T kommun.

- §11 Exploatören ska erlægga anläggningsavgift för vatten och avlopp enligt vid varje tillfälle gällande va-taxa. Anslutning sker vid av kommunen anvisad förbindelsepunkt.

Kommentar: OK.

Kommunförbundets rekommendationer på VAK 2013 Västerås:

Som exempel på vad som enligt SKL kan regleras i exploateringsavtal:

- *Regler i exploateringsavtal för att säkerställa krav enligt vattentjänst-lagen:*
 - a. Utföra anläggningar för dagvattenhantering inom exploateringsområdet enligt vad som anges i bilaga
 - b. Vidta följande åtgärder i övrigt inom exploateringsområdet.....
 - c. Avrinning av dagvatten ska reduceras och fördröjas inom exploateringsområdet. Kommunens dagvattenpolicy ska följas (bilaga). Regler om kommunens dagvattenhantering finns i kommunens ABVA och i detaljplanen. Kommunens anvisningar, råd och instruktioner ska i övrigt följas av exploatören.

Kommentar: Punkten a) förefaller reglera viss teknik på ett sätt som det inte är möjligt att reglera genom ABVA, frågan är då om kommunen genom ett avtal kan skriva på detta sätt. Jag är tveksam till formuleringen. Punkten b) är inte möjlig att uttala sig om. Punkten c) första meningen anser jag inte vara OK eftersom det kan bli fråga om att sätta vissa bestämmelser i LAV ur kraft. Villkoret om att dagvattenpolicy ska följas är inte möjligt att bedöma utan tillgång till policy.

- *Krav på civilrättslig grund som kan säkerställas genom exploateringsavtal:*

- a) Exploatören förbinder sig att vid projektering och bebyggande i enlighet med kommunens dagvattenstrategi (bilaga...) välja byggnadsmaterial som inte förorenar dagvattnet på fastigheten med tungmetaller eller andra miljögifter
- b) Byggnadstekniska material som fördröjer vattenavrinning ska användas, t.ex. ”gröna tak”
- c) Reningsverk, oljeavskiljare, filter etc. - obs driftsfrågor som ej kan hanteras i exploateringsavtal.

Kommentar: Hade detta varit krav i ett markanvisningsavtal, där kommunen äger marken, borde det varit möjligt att skriva in dessa villkor. Ett sådant avtal ska dock inte påverka bedömningen av om detaljplanen i sig kan anses säkerställa dagvattenhanteringen.

- *Som exempel på vad som inte kan regleras genom exploateringsavtal, nämnds:*
 - Framtida driftsfrågor kan ej lösas i exploateringsavtal utan måste lösas genom tillskapande av en gemensamhetsanläggning.
 - Ej reglera vattenflöden, gränsvärden etc.
 - Ej styra över de boendes val i olika frågor, materialval vid ombyggnad, tvättmedel etc. ”

-SLUT-