

YTTRANDE
2016-09-07

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

DNR: 102-2016/2753

Promemoria om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande

Näringsdepartementets dnr N2016/04184/PUB

Lantmäteriet har granskat betänkandet utifrån sina uppgifter så som dessa anges i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Lantmäteriet ställer sig positivt till regeringens ambition att skapa förutsättningar för att snabbt kunna ordna boenden för asylsökande i situationer liknande den under hösten 2015, där ett stort antal asylsökande tar sig till Sverige under en begränsad tid för att söka skydd. Ett lämpligt sätt att skapa sådana förutsättningar är att i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ta in ett normgivningsbemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i PBL.

Även om Lantmäteriet alltså i princip tillstyrker förslaget i promemorian så saknar myndigheten resonemang kring två viktiga aspekter av själva tidsbegränsningen av de åtgärder som enligt förslaget bör kunna undantas från ordinarie regler i PBL. Tidsbegränsningen i sig står nämligen i ett motsatsförhållande till kraven på varaktighet som dels är en grundprincip vid prövning av vissa fastighetsbildningsåtgärder, dels är en förutsättning för att egendom ska anses utgöra fastighetstillbehör – se uttrycket ”stadigvarande betydelse” i 2 kap. 1 och 2 §§ jordabalken.

Konsekvenserna av förslaget i dessa hänseenden innebär, enligt Lantmäteriets bedömning:

- Att behov av tvångsvis åtkomst av mark eller tillgång till anläggningar och anläggningsfunktioner riskerar att omöjliggöras eller betydligt försvåras i vissa situationer där det finns ett sådant behov.
- Att det riskerar uppstå ökad osäkerhet kring vilken egendom som utgör fastighetstillbehör.

1. Risk för försvårande av markåtkomst m.m. i vissa fall

Under rubriken ”Vilka åtgärder bör kunna omfattas av en föreskrift om undantag?” (s. 9 f i promemorian) ges exempel på åtgärder som regeringen bör kunna undanta från de ordinarie reglerna i plan- och bygglagstiftningen:

Lantmäteriet

Lantmäteriet, 801 82 Gävle

Besök: Lantmaterigatan 2 c, Gävle Tfn växel: 0771-63 63 63

E – post: Lantmateriet@lm.se, internet: www.Lantmateriet.se

Det bör bl.a. kunna omfatta tältförläggningar, tillfälliga anläggningsboenden (asylboenden) och liknande. Även sådana åtgärder som har ett **nära samband** med boendena bör omfattas, t.ex. undervisningslokaler, personalutrymmen, parkeringsplatser och transformatorstationer **som behövs för driften** av boendena. Därutöver bör regeringen ha möjlighet att från de ordinarie reglerna undanta sådana *upplag och stödmurar m.m.* som kan behövas för att etablera boendena, liksom *nödvändiga rivnings- och markberedningsarbeten och liknande*.

För att lösa en fastighets behov av olika nyttigheter och funktioner, t.ex. vatten och avlopp, elektricitet, bredband, aktualiseras ofta frågor om åtkomst av mark eller tillgång till anläggningar samt anläggningsfunktioner genom servitut, gemensamhetsanläggning och ledningsrätt. Utmärkande för regleringen av sådana frågor är möjligheten till tvångsvis åtkomst eller tillgång. Reglerna återfinns i olika författningar, t.ex. jordabalken, fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144), med tillhörande förordningar – för att nämna några.

Noterbart är då att officialservitut bara får avse ändamål av stadigvarande betydelse och att ett villkor för att gemensamhetsanläggning ska komma till stånd är att den tillgodoser ett ändamål av stadigvarande betydelse för de berörda fastigheterna. Vidare tillkommer en rad allmänna väsentlighetskrav som måste vara uppfyllda, bl.a. får åtgärden inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Beslut enligt nämnda lagar är i regel också överklagbara.

Promemorian nämner inte tydligt hur det föreslagna normgivningsbemyndigandet för regeringen att meddela undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen förhåller sig till behovet av anläggningar för t.ex. vatten och avlopp och till de bestämmelser som normalt ska tillämpas vid prövningen av markåtkomst m.m. En verksamhetsutövare kan naturligtvis i många fall tillgodose behovet genom att förlägga byggnader och tillhörande anläggningar inom egen fastighet, jfr promemorians åtgärdsexempel avseende tältförläggning utan krav på bygglov på statligt ägd mark, eller genom att ingå avtal med den som äger marken eller anläggningen.

Problematiken förefaller visserligen vara aktuell redan idag när det gäller åtgärder som kräver tidsbegränsade bygglov och då ofta få sin lösning på i föregående stycke nämnda sätt. De förhållanden som förslaget tar sikte på är dock extraordinära och behovet av att snabbt kunna vidta åtgärder särskilt framträdande. Mot bakgrund av de önskade förutsättningarna att snabbt kunna ordna boenden åt ett stort antal asylsökande, samtidigt som det i promemorian konstateras att "... det i vissa fall kommer att vara enskilda företag med begränsad erfarenhet och kunskaper om PBL och byggnadsteknik som kommer att agera byggherrar", får det antas att det åtminstone i vissa fall kommer att vara mer ändamålsenligt att lösa behovet genom tvångsvis åtkomst eller tillgång.

För det fall sådan åtkomst generellt övervägs för tidbegränsade åtgärder krävs enligt Lantmäteriets bedömning emellertid undantagsbestämmelser i lag som skulle innebära ändringar av regler till skydd för viktiga enskilda intressen, i första hand äganderätten. I promemorian framhålls också att avsikten med förslaget inte är att möjliggöra föreskrifter som undantar hänsynen till enskilda intressen i 2 kap. PBL.

Det får därför förutsättas att förslaget inte är avsett att medföra förändrad tillämpning av "åtkomstreglerna" i jordabalken, fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144) samt att eventuella frågor om tvångsvis åtkomst och tillgång i undantagssituationerna kommer att prövas på samma sätt som normalt.

2. Otydlighet kring vilken egendom som ingår i viss fastighet

På sidan 22 i promemorian anges att det är angeläget att regeringens föreskrifter utformas på ett sätt som inte i onödan försvårar för den statliga samordningen eller driften av annan angelägen statlig verksamhet. Vidare antas att risken är begränsad för att oönskade konsekvenser ska kunna uppstå för staten om föreskrifterna om undantag utformas så att berörda statliga myndigheter ges möjlighet att bevaka sina intressen.

Eftersom rekvisitet ”stadigvarande bruk” i 2 kap. 1 och 2 §§ JB är en nödvändig förutsättning för att lös egendom ska anses vara fastighetstillbehör, försvårar promemorians förslag bedömningen av om viss byggnad eller anläggning är eller inte är sådant tillbehör i jordabalkens mening. Det torde nämligen vara svårt för andra än fastighetsägare och kommun att känna till om byggnader har uppförts med stöd av ordinarie regler eller undantagsregler, m a o om det är fråga om tillfälliga eller stadigvarande åtgärder.

En konsekvens av förslaget kan därför bli merarbete för förrättningslantmätare om de behöver lägga ned mer tid än annars på att utreda om byggnader och anläggningar är lös eller fast egendom. Situationen kan uppstå i samband med ansökan om fastighetsbildning, t.ex. avstyckning av ett område där en byggnad har uppförts med stöd av undantagsföreskrift, eller i samband med skapande av vissa rättigheter. Osäkerheten kan också få betydelse vid fastighetstaxering och vid värdering inför fastighetsöverlåtelse. Detta kommer sannolikt i sin tur att leda till längre handläggningstider och därmed ökade kostnader.

Det nu liggande förslaget avser extraordinära åtgärder. Inte desto mindre har de ovan berörda aspekterna betydelse för att det fastighetsrättsliga systemet ska vara stabilt och väl fungerande även vid sådana enstaka tillfällen som det kan bli frågan om, särskilt som det kan komma att röra sig om åtgärder med en varaktighet om upp till 15 år – en i sammanhanget relativt lång period.

Lantmäteriet konstaterar att promemorian saknar konsekvensanalys beträffande hur de åtgärder som förslaget avser att underlätta förhåller sig till rekvisitet stadigvarande bruk i jordabalkens regler om fastighetstillbehör. Detta måste i ljuset av det som anförts ovan betraktas som en brist.

Lantmäteriets beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Bengt Kjellson. Föredragande har varit juristen Gustaf Mark.

Bengt Kjellson

Gustaf Mark

