

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Underutnyttjat verktyg som kan
effektivisera exploateringsprocessen?

Johan Brinktell och Simon Isaksson

Copyright © Johan Brinktell och Simon Isaksson

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap
Institutionen för teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Box 118
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/16/5368 SE

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning Dormancy Declaration of the Cadastral Procedure

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Johan Brinktell, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH
Simon Isaksson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Svante Nilsson, universitetsadjunkt, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Michaela Bugge, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Fastighetsbildning, exploatering, vilandeförklaring, lantmäteriförrättning, lantmäteri

Keywords:

Real property formation, land development, dormancy declaration, cadastral procedure, surveying

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Abstract

The cadastral procedure is, in Sweden, led by a cadastral authority. If there is an obstacle to applied new division into property units, the cadastral authority can declare the cadastral procedure dormant until the obstacle is obviated if the new division into property is later expected to be allowed. This master thesis aims to clarify how dormant declaration is used today and how the implementation should be made, mainly in connection to local plans.

Literature related to the topic is flawed. Therefore, focus has been on studying relevant legal cases, making interviews and investigative recent orders of dormant declaration, i.e. the practical implementation.

When examining current cadastral procedures that is declared dormant, it was determined that the implementation was very inconsistent. From the legal cases there are only a few useful precedents. But we can tell that if a local plan is adopted but an appeal has been made it is entitled to declare the cadastral procedure dormant pending the appeal. From the manual issued by the cadastral authority, it can be stated that the work with connected local plan must have started and have reached some progress to enable a dormant declaration. Although, there is nothing that indicates what some progress means and how to adopt that.

Instead of declare a cadastral procedure dormant, it has been shown that surveyors often await the processing but this is contrary to the law since an authority must apply active processing.

Dormant declaration can be used to secure property acquisitions. But if a dormant declaration is not possible the option is to apply for a formation of a development property.

The law applicable during a property formation is almost half a century old. The development process has undergone major changes since the legislation was introduced but the interviewed still think that the legislation for dormant declaration is clear and simple to apply. An update is therefore not considered necessary, but the lack of precedent is probably why there is still an inconsistency on the implementation.

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Sammanfattning

En fastighet är fast egendom definierad som jord vilken avgränsas antingen horisontellt eller både horisontellt och vertikalt. Vid förändring i fastighetsindelningen utförs en lantmäteriförrättning där fastighetsbildningslagen tillämpas. Om det finns ett hinder mot ny- eller ombildning av fastigheten där sökt åtgärd därför inte är möjlig kan en lantmäteriförrättning vilandeförklaras, om åtgärden senare förväntas bli tillåten, i väntan på att hindret undanröjs enligt FBL 4 kap. 39 §.

För att säkra köp av del av fastighet krävs att fastighetsbildning söks inom sex månader. Om det saknas stöd i plan för att genomföra fastighetsbildningen och därmed markförvärvet kan vilandeförklaring användas i väntan på att planen vinner laga kraft. Idag tillämpas dock en restriktiv tolkning som innebär att planprocessen måste vara långt gången för att en vilandeförklaring ska vara möjlig. Utan ett säkrat köp kan exploatören tvingas investera kapital för förberedande arbete inför en exploatering som senare kan gå förlorat om en detaljplan uteblir. På samma sätt riskeras att den potentiella vinsten från markvärdestegringen går till någon annan.

Vilandeförklaring tillämpas idag sällan och det saknas även tydlig praxis om hur det kan tillämpas vid vissa fall. Detta examensarbete syftar därför till att klargöra hur vilandeförklaring används, främst vid planförfarande, genom att besvara följande frågeställningar

- När finns det en möjlighet att vilandeförklaring en lantmäteriförrättning genom tillämpning av FBL 4 kap. 39 §?
- Vid vilket skede i planprocessen får en lantmäteriförrättning vilandeförklaras?
- Var dras gränsen mellan en vilandeförklaring och inställande av förrättning i praktiken vid planärenden?
- Är lagstiftningen i behov av en uppdatering för att anpassas till dagens exploateringssituation?
- Vems ansvar är det att ta initiativ till fortsatt handläggning och när ska detta ske?
- Kan ett beslut om vilandeförklaring tas till ett specifikt datum?

Det är brist på litteratur som rör specifikt vilandeförklaring. Utöver Lantmäteriets handbok till fastighetsbildningslagen samt förarbeten till befintlig lagstiftning har stor vikt därför lagts på att studera aktuella rättsfall, intervjua förrättningslantmätare samt tekniskt råd och att undersöka gällande beslut om vilandeförklaring, det vill säga den praktiska tillämpningen.

Genom att undersöka vilandeförklarade lantmäteriförrättningar har det framkommit att tillämpningen är väldigt inkonsekvent vid framför allt planärenden. Denna bild förtydligades senare under genomförda intervjuer men det indikerar ändå på att det har skett en förbättring under senare år. Från rättsfallen saknas det en tydlig praxis om när i planprocessen en vilandeförklaring är möjlig men viss vägledning går här att hämta.

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Om en detaljplan är antagen men överklagad går det att vilandeförklara en lantmäteriförrättning i väntan på att frågan avgörs. Det kan från handboken till FBL också konstateras att en detaljplan måste vara påbörjad och ha kommit en bit på väg för att det ska finnas en vilandegrund. Mer exakt vad en bit på väg innebär är inte sagt men Mark- och miljödomstolen ansåg att ett planbesked inte utgjorde en vilandegrund men detta är nu överklagat. Ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen väntas under 2016 och detta kan ge en god vägledning i den frågan.

Arbetet har ytterligare förstärkt teorin om att vilandeförklaring idag används inkonsekvent. En anledning till detta tros vara att ett inställande eller beslut om vilandeförklaring riskerar att förlänga exploateringsprocessen och att det viktigaste för exploatören istället är att tiden från idé till färdig produkt går så snabbt som möjligt. Att inte ta ett formellt beslut om inställande eller vilandeförklaring, alternativt fastighetsbildning om möjligt, strider dock mot förvaltningslagen då en myndighet måste tillämpa aktiv handläggning. Där formella beslut om vilandeförklaring faktiskt är tagna vid planärenden så har majoriteten passerat ett samråd för planarbetet men det är ändå betydningsfullt cirka 40 procent av besluten som är tagna i ett tidigare skede.

Även hur handläggningen hanteras för lantmäteriförrättningar som vilandeförklarats har undersökts och det har framgått att det är ansvarig lantmäterimyndighets skyldighet att återuppta handläggning av en förrättning när hindret är undanröjt och detta ansvar kan inte läggas på sakägaren. Det har visat sig vara en vanlig åtgärd att ta ett beslut om vilandeförklaring fram till ett specifikt datum. Ett sådant beslut är möjligt men inte lämpligt då en förrättning vilandeförklaras tills vilandegrunden är undanröjd och den kan ytterst sällan tidsbestämmas.

Ett alternativ till vilandeförklaring, för att säkra köp av del av fastighet innan det finns en färdig detaljplan som stödjer sökt fastighetsbildning, är att istället ansöka om att bilda en exploateringsfastighet.

Slutligen bör det konstateras att den lagstiftning som tillämpas vid fastighetsbildning är bearbetad och framtagen för cirka 50 år sedan. Exploateringsprocessen ser idag inte ut på samma sätt som när lagstiftningen infördes men ändå tycker de intervjuade att lagstiftningen är tydlig och enkel att tillämpa. En uppdatering anses därför inte vara nödvändig men det saknas däremot praxis för vissa vilandegrunder och det är troligtvis anledningen till den inkonsekvens som har visat sig gällande tillämpningen.

Förord

Med detta examensarbete avslutar vi våra studier på utbildningen civilingenjör inom lantmäteri vid Lunds Tekniska Högskola. Arbetet är genomfört under våren 2016 vid avdelningen för fastighetsvetenskap och omfattar 30 högskolepoäng.

Idén kom ursprungligen till oss från Fredrik Warnquist och vi vill därför rikta ett stort tack till honom för att ha bidragit med mycket inspiration under uppstarten av arbetet. Vi vill även tacka vår handledare Svante Nilsson för de värdefulla synpunkter och den vägledning han har gett oss under arbetets gång. Ett särskilt tack vill även riktas till lantmäterimyndigheten vid Lunds kommun för det utrymme vi har fått utnyttja ett antal dagar under våren och som har gett oss möjligheten till att få tillgång viktiga informationskällor vid deras kontor.

Ett stort tack vill vi självklart också rikta till de som har ställt upp på intervju och bidragit med viktiga synpunkter och idéer.

Slutligen vill vi tacka vänner och familj för allt stöd och våra studiekamrater för fem fantastiska år i Lund.

Lund den 27 maj 2016

Johan Brinktell

Simon Isaksson

Förkortningar och ordlista

I detta arbete används delvis följande förkortningar och lagrum.

FLM	Den beslutande förrättningslantmätaren vid en lantmäteriförrättning.
JO	Justitieombudsmannen, övervakar Sveriges offentliga myndigheters verksamheter.
Lantmäteriet	I denna rapport avses den del av det statliga Lantmäteriet som har en rådande roll för all fastighetsbildning.
LM	Lantmäterimyndighet, statlig eller kommunal myndighet som beslutar i fastighetsbildningsärenden.
LMV	Lantmäteriverket (äldre benämning för Lantmäteriet)
NJA	Nytt juridiskt arkiv
SOU	Statens offentliga utredningar

Lagrum

FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
JB	Jordabalken (1970:994)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
RF	Regeringsformen (1974:152)
ÄPBL	Äldre plan- och bygglagen (1987:10)

Domstolar

FD	Fastighetsdomstolen, tidigare domstol som idag representeras av MMD.
MMD	Mark- och miljödomstol, särskild domstol vars huvudsakliga uppgift är att handlägga mål enligt Fastighetsbildningslagen, Miljöbalken och Plan- och bygglagen.
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen, avdelning inom Svea hovrätt som handlägger alla överklaganden från någon av landets mark- och miljödomstolar.
HD	Högsta domstolen

Innehållsförteckning

1 Inledning	13
1.1 Bakgrund.....	13
1.2 Syfte och frågeställningar	14
1.3 Avgränsningar.....	14
1.4 Metod	15
1.4.1 Litteraturstudie.....	15
1.4.2 Lantmäteriförrättningar.....	15
1.4.3 Intervjuer.....	15
1.4.4 Rättsfall	15
1.4.5 JO-beslut	16
1.5 Målgrupp.....	16
1.6 Felkällor	16
1.7 Disposition	17
2 Fastighetsbildningsprocessen.....	19
2.1 Fast egendom	19
2.1.1 Köp av fast egendom	19
2.2 Fastighetsbildningslagen.....	20
2.3 Villkor för fastighetsbildning.....	20
2.4 Fastighetsbildningsåtgärder	21
3 Detaljplaneprocessen	23
3.1 Planbesked	23
3.2 Samråd	24
3.3 Underrättelse	24
3.4 Granskning.....	24
3.5 Granskningsutlåtande.....	25
3.6 Antagande	25
3.7 Överklagande	26
3.8 Laga kraft.....	26
4 Samverkan mellan FBL och PBL	27
5 Exploateringsprocessen.....	29
5.1 Exploateringsfastighet.....	30
6 Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning.....	31
6.1 Vilandeförklaring i samband med planärende	32
6.2 Att ta ett beslut om vilandeförklaring	33
6.3 Överklaga beslut om vilandeförklaring	33
7 Rättsfall	35
7.1 Högsta domstolen.....	35
7.1.1 Avstyckning av havsnära tomter - Gotlandsfallet.....	35
7.2 Hovrätten.....	36
7.2.1 Avstyckning av sjöbodan för att bilda fritidsbostadsfastigheter	36
7.2.2 Inställd förrättning på grund av passivt planarbete.....	37
7.2.3 Avstyckning för fritidsbostadsändamål av förvärvat område.....	38

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

7.2.4 Avstyckning för fritidsbostadsändamål	39
7.2.5 Fastighetsreglering enligt tomtindelingsplan under revidering	39
7.2.6 Sökt avstyckning i strid mot byggnadsplan	40
7.3 Mark- och miljödomstolen.....	40
7.3.1 Fastighetsbildning i strid mot gällande detaljplan	40
7.4 Sammanfattning av rättsfall	41
8 Undersökning av vilandeförklarade lantmäteriförrättningar	42
8.1 Tillvägagångssätt och urval	42
8.2 Tidpunkt i planförandet för beslut om vilandeförklaring.....	43
8.3 Tid från och inför beslut om vilandeförklaring.....	43
8.4 Exempel på beslut om vilandeförklaringar.....	45
8.5 Sammanfattning av vilandeförklarade lantmäteriförrättningar.....	50
9 Inställda förrättningar.....	51
9.1 Tillvägagångssätt och urval.....	51
9.2 Exempel på inställda förrättningar.....	51
9.3 Sammanfattning av inställda förrättningar.....	53
10 JO-beslut mot Lantmäteriet.....	54
10.1 Tillvägagångssätt och urval	54
10.2 Exempel på JO-beslut mot Lantmäteriet.....	54
10.3 Sammanfattning av JO-beslut.....	57
11 Intervjuer.....	58
11.1 Tillvägagångssätt och urval	58
11.2 Johan Benjaminsson, KLM Göteborg.....	58
11.3 Henrik af Klinteberg, Lantmäteriet Malmö	61
11.4 Lennart Johansson, KLM Varberg.....	62
11.5 Jan Gustafsson, tekniskt råd vid Svea hovrätt	63
11.6 Martina Zelenkova Olsson, KLM Lund.....	64
11.7 Sammanfattning av intervjuer.....	65
12 Diskussion.....	67
12.1 Vilandeförklaringens tillämpning och syfte.....	67
12.2 Vilandeförklaring vid planärenden	69
12.3 Vilandeförklaring i praktiken.....	73
12.4 Lagstiftning och praxis	75
12.5 Handläggning vid vilandeförklaring.....	76
13 Slutsats	79
Källförteckning	81
Bilaga 1 Förfrågningsunderlag vid intervjuer.....	86

1 Inledning

1.1 Bakgrund

En fastighet bildas genom en lantmäteriförrättning med tillämpning av FBL. Genom detta lagrum finns det möjlighet att vilandeförklara en lantmäteriförrättning om det är av synnerlig vikt för fastighetsbildningen att fråga som är föremål för prövning i annan ordning avgörs först.

Den praxis som idag används för vilandeförklaring är strikt och enligt många omodern då den baseras på en lagtext som har nästan ett halvt sekel bakom sig. Inom exploateringsprocessen har stora förändringar skett då planprocessen idag allt oftare drivs av exploatören till skillnad från tiden för propositionens författning då det i huvudsak var kommunen som drev planprocessen.

För att möjliggöra exploatering av ett förvärvat markområde, det vill säga köp av del av fastighet, krävs ibland att det finns stöd i plan för att genomföra fastighetsbildningen och därmed markförvärvet. Vid köp av del av fastighet måste ansökan om lantmäteriförrättning göras inom sex månader, annars faller köpet enligt JB 4 kap. 7 §. Löften om framtida fastighetsköp är utan verkan men genom att exploatören ansöker om att vilandeförklara förrättningen kan detta risktagande undvikas. Eventuellt kan exploatören överklaga Lantmäteriets beslut om att ställa in förrättningen för att köpa tid.

Den restriktiva tolkning som idag tillämpas innebär dock att planprocessen måste vara långt gången för att en vilandeförklaring ska vara möjlig. Om så inte är fallet krävs stora investeringar från exploatörens sida för att påbörja planprocessen innan köpet är säkrat. Investerat kapital kan då gå förlorat eftersom det finns en risk att inte ha kontroll över marken när planen väl har genomförts. På samma sätt riskeras att den potentiella vinsten från markvärdestegringen går till någon annan när det görs investeringar och undersökningar utan att köpet är säkrat.

Förutsättningarna har förändrats och eventuellt bör mer utrymme för tolkning finnas kring den paragraf som berör vilandeförklaring av lantmäteriförrättning, FBL 4 kap. 39 §.

1.2 Syfte och frågeställningar

Examensarbetets syfte är att utreda hur vilandeförklaringar av lantmäteriförrättningar används idag, vilka problem som finns och hur dessa eventuellt kan åtgärdas. Arbetet fokuserar på vilandeförklaring i samband med planärenden för att uppnå en effektivisering av exploateringsprocessen.

Med arbetet hoppas vi kunna förtydliga användningen av vilandeförklaring och utreda åtgärdens tillämpning enligt nuvarande lagstiftning. Detta för att undvika att lantmäteriförrättningar ställs in istället för att de vilandeförklaras om det är det bästa alternativet och möjligheten finns.

Rapporten syftar till att besvara följande frågeställningar.

- När finns det en möjlighet att vilandeförklaring en lantmäteriförrättning genom tillämpning av FBL 4 kap. 39 §?
- Vid vilket skede i planprocessen får en lantmäteriförrättning vilandeförklaras?
- Var dras gränsen mellan en vilandeförklaring och inställande av förrättning i praktiken vid planärenden?
- Är lagstiftningen i behov av en uppdatering för att anpassas till dagens exploateringsituation?
- Vems ansvar är det att ta initiativ till fortsatt handläggning och när ska detta ske?
- Kan ett beslut om vilandeförklaring tas till ett specifikt datum?

1.3 Avgränsningar

Då arbetet syftar till att främst effektivisera exploateringsprocessen har en avgränsning gjorts där arbetet främst berör vilandeförklaringar av lantmäteriförrättningar vid planärenden. För att förtydliga begreppet vilandeförklaring tar examensarbetet även upp andra möjligheter till vilandeförklaring men störst fokus har lagts på vilandeförklaring i samband med exploatering och därmed planärenden.

1.4 Metod

1.4.1 Litteraturstudie

Aktuell lagtext i FBL är oförändrad sedan 1970-talet, trots detta är utbudet av facklitteratur specifikt berörande vilandeförklaringar mycket begränsat. Allmän fastighetsrättslig litteratur har studerats men examensarbetets teoretiska del är utöver lagtext främst baserad på förarbeten och utredningar till gällande lagtext kring fastighetsbildningsprocessen.

Detta har kompletterats med Lantmäteriets handbok till FBL. Utöver detta innehåller arbetet en teoretisk del gällande detaljplanprocessen, exploateringsprocessen samt hur de olika processerna samverkar med varandra.

1.4.2 Lantmäteriförrättningar

För att utreda hur vilandeförklaringar har tillämpats vid lantmäteriförrättningar har en kvantitativ studie utförts där pågående förrättningar har studerats. Totalt omfattade studien 309 vilandeförklarade förrättningar varav 68 berörde planprocessen och därför sorterades ut för att studeras ytterligare. Genom dessa förrättningar kunde statistik sammanställas för att skapa en sammanställning över hur vilandeförklaring har tillämpats i praktiken. Dessa tjänster tillhandahålls av Lantmäteriet genom deras handlägningsprogram Trossen och därför krävdes det åtkomst till en dator vid en lantmäterimyndighet varför ett antal dagar spenderades på den kommunala lantmäterimyndigheten i Lund. Tillvägagångssätt och urval beskrivs mer ingående i avsnitt 8.1.

Utöver dessa har inställda förrättningar studerats för att skapa ett bättre underlag för när förrättningar istället ställs in vid planförfaranden. Dessa har tagits fram genom Lantmäteriets tillhandahållna tjänst Arkivsök. Arbetsmetoden för denna del beskrivs ytterligare i avsnitt 9.1.

1.4.3 Intervjuer

Intervjuer med tjänstemän vid lantmäterimyndigheter och tekniskt råd har genomförts för att få en kvalitativ inblick i hur vilandeförklaringar av lantmäteriförrättningar hanteras i praktiken. Intervjuernas syfte har även varit att bidra med ett större djup till arbetet samt att inhämta deras åsikter angående behovet av en uppdaterad lagstiftning eller ej. Intervjumetoden beskrivs mer ingående i avsnitt 11.1.

1.4.4 Rättsfall

Genom sökningar i Lantmäteriets rättsfallregister har rättsfall funnits där vilandeförklaring har varit uppe för prövning. De rättsfall som berör planprocessen har sedan studerats i detalj genom att ta fram de fullständiga akterna från respektive instans. Många av de rättsfall som finns är av betydande ålder och en större vikt har lagts vid de senare domsluten och framför allt de från högre instansordning.

Betydande vikt har också lagts vid de rättsfall som befinner sig i gränslandet mellan vilandeförklaring och inställande av förrättning för att möjliggöra en gränsdragning när det kan anses finnas fog för en vilandeförklaring.

1.4.5 JO-beslut

Under genomförda intervjuer framgick det att ett antal JO-beslut mot Lantmäteriet möjligtvis kan vara av betydande vikt för detta examensarbete. Samtliga JO-beslut som riktats mot Lantmäteriet mellan 1997 och 2016 beställdes därför från JO och studerades noggrant varav de som berör vilandeförklaring presenteras i arbetet. Tillvägagångssätt och urval beskrivs mer ingående i avsnitt 10.1.

1.5 Målgrupp

De främsta målgrupperna för arbetet är förrättningslantmätare och exploatörer inkluderat fastighetsägare för att om möjlig effektivisera och förenkla exploateringsprocessen. För att på tydligt sätt redogöra för exploatörer hur fastighetbildningsprocessen ser ut och var en vilandeförklaring kan bli aktuell i samband med denna så innehåller arbetet inledningsvis vissa grundliga fastighetsrättsliga beskrivningar. Hos förrättningslantmätare är det viktigt att minska den osäkerhet som finns gällande åtgärden att vilandeförklara en förrättning. Genom arbetet hoppas vi minska den inkonsekvens som idag är gällande när en förrättning faktiskt kan och bör vilandeförklaras.

1.6 Felkällor

De mest väsentliga felkällorna återfinns i avsnittet där statistik har förts från vilandeförklarade lantmäteriförrättningar. En anledningen till detta är att dessa förrättningar har inhämtats vid en och samma tidpunkt. Arbetet med detta examensarbete är begränsat till en specifik tidsperiod varför det inte har varit möjligt att inhämta förrättningar från en mer omfattande tidsperiod.

En annan felkälla från dessa förrättningar är att en vilandeförklaring enbart är prövad för aktuell fas i planprocessen vid tidpunkten för beslutet. Huruvida ett beslut hade varit möjligt i ett tidigare skede kan inte utläsas av statistiken men det kan ändå ge en vägledning för när en lantmätare tar ett beslut om vilandeförklaring eller väljer att inställa förrättningen.

Av de förrättningar som har undersökts har det visat sig att en stor andel av vilandeförklaringar har skett i Västra Götalands län. Anledningen till detta är att lantmäterimyndigheten vid Göteborgs kommun har tagit ett beslut om att bli mer formella i frågan för att hamna närmare lagstiftningen på det sätt de har tolkat den. Dessa förrättningar är till god hjälp för examensarbetet då de har gett en vägledning i hur en lantmäterimyndighet hanterar frågan där den är ett väldigt aktuellt ämne. Samtidigt visar detta på en ännu större inkonsekvens i frågan om denna regionen skulle utslutas.

Avsnittet som berör tiden från och inför ett beslut om vilandeförklaring har också statistiska brister då endast förrättningar som var vilandeförklarade vid aktuell tidpunkt har kunnat undersökas. Att finna förrättningar som tidigare har varit vilandeförklarade men där fastighetsbildningsbeslut nu har tagits går ej att hitta utan väldigt omfattande tidsåtgång vilket inte står i proportion till detta examenarbete.

Det finns också statistiska brister då antalet vilandeförklaringar som har betydelse för arbetet är lågt. Detta beror visserligen på att åtgärden tillämpas relativt sällan varför en stor vikt därför måste läggas vid intervjuerna.

Vid intervjuer riskerar det att uppkomma felkällor i form av att information baseras på vad den intervjuade säger och inte vad denna alltid i praktiken gör. Det kan också uppstå tolkningsbrister där intervjuaren inte till fullo förstår vad den intervjuade menar.

För att minimera dessa felkällor har de intervjuade därför fått möjlighet läsa och gets utrymme till att kommentera texten innan den publicerades. Intervjuerna har enbart skett med personer som är aktiva i den sydvästra delen av landet. En bedömning har dock gjorts att detta inte borde påverka resultatet.

En ytterligare felkälla kan rättsfallen utgöra då deras avgörande styrs av parternas yrkande samt att viss tolkning sker då deras avgöranden inte alltid är så tydliga som önskas.

1.7 Disposition

Kapitel 1 – Inledning innehåller bakgrund och syfte med efterföljande frågeställningar. Kapitel tar också upp metod, målgrupp, felkällor och avgränsningar.

Kapitel 2 - Fastighetsbildningsprocessen går igenom den bakomliggande lagstiftningen, grundläggande villkor samt de åtgärder som kan tillämpas vid fastighetsbildning. Kapitel tar även upp begreppet fast egendom.

Kapitel 3 – Detaljplanprocessen tar stegvis upp de olika faser som tillämpas när en ny detaljplan tas fram.

Kapitel 4 – Samverkan mellan FBL och PBL är ett avsnitt som tar upp den samverkan som finns mellan dessa två lagrum. De lyfter även upp viss befintlig problematik och går igenom litteratur där förslag på förbättringar har tagits upp.

Kapitel 5 – Exploateringsprocessen beskriver samarbetet mellan byggherre och kommun vid exploatering och tar upp vilka processer som krävs från idé till färdig produkt. Ett avsnitt beskriver begreppet exploateringsfastighet.

Kapitel 6 – Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning är ett kapitel som beskriver när och hur åtgärden att vilandeförklara ska tillämpas ur ett teoretisk perspektiv.

Kapitel 7 – Rättsfall tar upp åtta rättsfall från Högsta domstolen ner till Mark- och miljödomstolen där frågan om vilandeförklaring har varit aktuell. Dessa rättsfall är utvalda då de tar upp frågan om vilandeförklaring specifikt i planprocessen och därför är speciellt intressanta för detta examensarbete.

Kapitel 8 – Undersökning av vilandeförklarade lantmäteriförrättningar sammanställer statistisk data från de undersökta förrättningarna som berör vilandeförklaring. Kapitlet innehåller dessutom ett antal exempel på beslut om vilandeförklaring.

Kapitel 9 – Inställda förrättningar beskriver de inställda förrättningar som har undersökts.

Kapitel 10 – JO-beslut mot Lantmäteriet innehåller en sammanställning av de JO-beslut som rör vilandeförklaring.

Kapitel 11 – Intervjuer innehåller en sammanfattning av de fem intervjuer som genomfördes med förrättningslantmätare och ett tekniskt råd.

Kapitel 12 – Diskussion innehåller en analys av arbetets olika delar sammanställt utifrån framförda frågeställningar.

Kapitel 13 – Slutsats presenterar de slutsatser som har kunnat dras från examensarbetet.

2 Fastighetsbildningsprocessen

Vid förändring i fastighetsindelningen tillämpas fastighetsbildningslagen, FBL 1 kap. 1 § 1 st. 1 p. Ansvarig myndighet vid fastighetsbildning är en lantmäterimyndighet och den representeras av en förrättningslantmätare, FBL 4 kap. 1 §. En förändring i fastighetsindelningen kan alltså inte ske genom privat jorddelning då sämjedelning är utan verkan, JB 1 kap. 1 § 2 st.

2.1 Fast egendom

Den grundläggande definitionen av fastighet beskrivs i JB 1 §.

1 § Fast egendom är jord. Denna är indelad i fastigheter. En fastighet avgränsas antingen horisontellt eller både horisontellt och vertikalt. Om fastighetsbildning finns särskilda bestämmelser. Sämjedelning är utan verkan.

En traditionell fastighet avgränsas horisontellt utan begränsning vertikalt.¹ Det finns även möjlighet att avgränsa en fastighet i tre dimensioner, en så kallad tredimensionell fastighet. Av FBL 1 kap. 1a § framgår att en tredimensionell fastighet är indelad i tre kategorier, tredimensionell fastighet, tredimensionellt fastighetsutrymme samt ägarlägenhetsfastighet.

Till en fastighet hör utöver jord, mark och vatten även vissa föremål som anses knutna till fastigheten så som byggnader och anläggningar som är av stadigvarande bruk samt på rot stående träd och andra växter, JB 2 kap. 1 §. Äganderätten till fast egendom är grundlagsskyddad enligt RF 2 kap. 15 §. Detta skydd innebär att äganderätten endast får inskränkas om det är för angelägna allmänna intressen.² Äganderätten kan delas in i tre rättighetskategorier, rätten att använda sin egendom, rätten att utesluta andra att använda marken och rätten att överlåta sin egendom.³

Det finns dock begränsningar i hur en fastighet får användas. Enligt PBL 1 kap. 2 § är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Detta benämns som det kommunala planmonopolet och ger kommunen förhandlingsrätt för rätten att bestämma var, hur och när en detaljplan ska upprättas.⁴

2.1.1 Köp av fast egendom

Köp av fast egendom regleras i JB. En köpehandling ska upprättas och av JB 4 kap. 1 § 1 st. framgår att handlingen ska innehålla köpeskilling, en överlåtelseförklaring samt att handlingen ska vara underskriven av både köparen och säljaren.

¹ Ekbäck, 2012 s.7

² Julstad, 2011 s. 17

³ Sjödin m.fl., 2011 s. 30

⁴ Kalbro och Lindgren, 2010 s. 134

Bevittnas ej säljarens undertecknade av köpehandling får köparen endast en vilande lagfart.⁵ Vid köp av del av fastighet förutsätts att fastighetsbildning sker i överensstämmelse med köpet genom en lantmäteriförrättning. För att köpet ska vara giltigt krävs enligt JB 4 kap. 7 § att förrättningen är sökt senast sex månader efter dagen för upprättandet av köpehandlingen.

Lagfart för köp av fast egendom ska sökas inom tre månader från det att köpehandlingen upprättades, JB 20 kap. 2 §. Lagfart har betydelse då det ger rätten att som ägare företräda fastigheten i olika situationer.⁶ Vid köp av del av fastighet där köpet är beroende av fastighetsbildningen kan lagfartsansökan förklaras vilande i väntan på att fastighetsbildningen genomförs, JB 20 kap. 7 § 11 p.

Vid utebliven fastighetsbildning ska lagfartsansökan avslås enligt JB 20 kap. 6 § 4 p. och detta innebär att köpeavtalet blir ogiltigt om de allmänna lämplighets- och planvillkoren ej är uppfyllda och fastighetsbildningen därav ej kan genomföras eller om förrättningen på annan grund inställes.

2.2 Fastighetsbildningslagen

För att effektivisera handläggningen av fastighetsbildningsfrågor togs en proposition fram i slutet på 1960-talet med ett förslag på en ny fastighetsbildningslag. Förslaget syftade på att ta fram en enhetlig lagstiftning för land och stad genom att, framför allt, ersätta den befintliga lagen om fastighetsbildning i stad från 1917 samt jorddelningslagen och lagen om sammanläggning av fastigheter å landet från 1926. Den nya lagen förenklade regelsystemet genom att införa nya förrättningsåtgärder. Fastighetsreglering ersatte tidigare servitutsutbrytning, sammanföring, omskifte samt ägoutbyte.

Som åtgärd för nybildning av fastighet behölls de befintliga fastighetsbildningsåtgärderna avstyckning, klyvning och sammanläggning men med modifieringar från tidigare lagstiftning. Genom den nya lagen tillkom även begreppet fastighetsbestämning som delvis ersatte tidigare gränsbestämning men med väsentliga tillägg så som prövning av ägotvister vilket möjliggjordes som förrättningsåtgärd. Lagen antogs 1970.⁷

2.3 Villkor för fastighetsbildning

För att genomföra en fastighetsbildning måste de allmänna lämplighets- och planvillkoren i FBL 3 kap. 1-2 §§ vara uppfyllda. Dessa är de mest centrala och grundläggande villkoren.⁸ Villkoren är enhetliga för alla typer av fastighetsbildningsåtgärder och tillämpliga vid all fastighetsbildning.⁹

⁵ Grauers, 2012 s.43

⁶ Julstad, 2011 s. 50

⁷ Prop. 1969:128, del A s. 1-3

⁸ Lantmäteriet, 2015, Handbok FBL s. 67

⁹ Ekbäck, 2012 s.25

Det ska prövas mot de vid varje tidpunkt rådande jord- och markpolitiska förhållanden varför det kan vara nödvändigt att eventuell pågående fråga som är föremål för prövning i annan ordning avgörs först. Vid lämplighetsprövningen prövas att varje berörd fastighet är lämplig för sitt ändamål efter den planerade fastighetsbildningen.¹⁰ Undantag kan dock göras om fastighetsbildningen innebär en totalt sett mer ändamålsenlig fastighetsindelning, FBL 3 kap. 9 §. Planvillkoren innebär att fastighetsbildningen prövas mot aktuellt rådande plan och övriga markbestämmelser så att fastighetsbildningen inte strider mot den beslutade samhällsplaneringen.¹¹

Det finns ingen möjlighet till dispens från detaljplan eller områdesbestämmelser.¹² Dock får mindre avvikelser göras vid fastighetsbildningen om dessa inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna, FBL 3 kap. 2 § 1 st. En sådan avvikelse får bara ske om den inte skadar allmänna eller enskilda intressen. En mindre avvikelse som påverkar en grannfastighet får därför inte genomföras.¹³ Detta innebär att det krävs en planändring för att möjliggöra en exploatering som går emot den aktuella detaljplanens syfte. Utöver dessa villkor finns också ett aktualitets- och varaktighetskrav i FBL 3 kap. 1 § vilket innebär att en fastighet ska vara både lämpad vid aktuell tidpunkt samt varaktigt lämpad för sitt ändamål inom överskådlig framtid. Detta utesluter fastighetsbildning för tillfälliga eller kortsiktiga ändamål.¹⁴

I FBL 3 kap. 5-8 §§ finns villkor för att en fastighetsbildning inte får ha en negativ effekt på skogsbruk, jordbruk och fiske. För en skogs- och eller jordbruksfastighet gäller också att den måste generera ett godtagbart ekonomiskt utbyte. Vid denna bedömning kan dock hänsyn tas till om det finns möjlighet att kombinera verksamheten med annan varaktig sysselsättning på orten.¹⁵

2.4 Fastighetsbildningsåtgärder

Vid fastighetsbildning ny- eller ombildas en eller flera fastigheter, FBL 2 kap. 1 §. Fastighetsbildning innefattar även ändring, bildande eller upphävande av servitut samt att fastighetstillhörighet till en viss fastighet överförs till en annan fastighet, FBL 1 kap. 1 §. Ombildning av fastighet sker genom fastighetsreglering där mark överförs från en fastighet till en annan, FBL 5 kap. 1 § p 1.

Nybildning sker genom avstyckning, sammanbildning eller klyvning. Vid klyvning tillämpas FBL 11 kap. 1 § och åtgärden innebär att en fastighet delas upp i två eller flera nya fastigheter där stamfastigheten upphör att existera. De nya fastigheterna benämns klyvningslotter. Vid sammanläggning kan genom två eller flera fastigheter som har samma ägare slås samman och bilda en ny fastighet, FBL 12 kap. 1 §.

¹⁰ Ekbäck, 2012 s.38

¹¹ Lantmäteriet, 2015, Handbok FBL s. 68

¹² ibid s. 68

¹³ Ekbäck, 2012 s.40

¹⁴ ibid s.32

¹⁵ Julstad, 2011 s. 117

Avstyckning är den vanligaste fastighetsbildningsåtgärden vid nybildning.¹⁶ Vid avstyckning tillämpas FBL 10 kap. och åtgärden innebär att en fastighet delas upp i två eller flera fastigheter. Den ursprungliga fastigheten benämns stamfastighet medan den eller de nya fastigheter som bildas benämns styckningslotter och får nya fastighetsbeteckningar.¹⁷ Vid avstyckning sker ansökan av fastighetens ägare, FBL 10 kap. 6 § 1 st. Sker avstyckningen i samband med köp besitter även förvärvaren rätt att ansöka om åtgärden enligt FBL 10 kap. 6 § 2 st. Genom att bägge parter har rätt att ansöka om fastighetsbildningen kan de förhindra att köpet blir ogiltigt.¹⁸

¹⁶ Julstad, 2011 s. 89

¹⁷ Ekbäck, 2012 s. 169

¹⁸ ibid s. 174

3 Detaljplaneprocessen

Det är en kommunal angelägenhet att reglera markanvändningen, PBL 1 kap. 2 §. Det lagstadgade planmonopolet ger kommunen tillgång till verktyg för att styra markanvändningen genom planer och möjligheten att utföra lov och övriga bestämmelser för markens användning. Det främsta juridiskt bindande verktyg en kommun har för att reglera mark- och vattenanvändningen, bebyggelse och byggnadsverk är en detaljplan.¹⁹ För vissa områden kan reglering av markanvändningen istället ske genom områdesbestämmelser vilka har till syfte att säkerställa att syftet med översiktsplanen följs, PBL 4 kap. 1 §.

Kommunen driver processen att ta fram en ny detaljplan. Vid framtagande av en ny detaljplan får allmänheten, fastighetsägare och myndigheter tillfälle för insyn och inflytande. Detaljplanen avgör slutligen vilka rättigheter och skyldigheter kommunen och fastighetsägare har gentemot varandra. Denna lagstiftning kompletteras med frivilliga genomförandeavtal för att båda parterna ska vara överens.²⁰

I denna rapport används även de äldre begreppen stadsplan, byggnadsplan och avstyckningsplan vilket är äldre benämningar på vad som kan liknas med dagens detaljplan. För äldre planer, utöver de som idag regleras i PBL, gäller bestämmelserna för sådana planer om de fortfarande är rättslig bindande.²¹

Arbetet med att ta fram en ny detaljplan är en omfattande process som sker i flera olika steg.



Figur 1. Processen för att ta fram en detaljplan

3.1 Planbesked

Då någon vill vidta en åtgärd som förutsätter att en detaljplan antas, ändras eller upphävs alternativt att områdesbestämmelser ändras eller upphävs så ska kommunen i ett planbesked redovisa sin avsikt i frågan om att inleda en sådan planläggning, PBL 5 kap. 2 §. Planbeskedet ska ange om kommunen avser att påbörja en planläggning samt avgöra när planarbetet i så fall kan påbörjas, PBL 5 kap. 5 §. I det här skedet avgör kommunen ifall det behövs ett planprogram samt genomför en behovsbedömning för att avgöra om förslaget till detaljplan kan tänkas påverka miljön så pass mycket att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas. Kommunen har fyra månader på sig att ta beslut om planbesked från dess att begäran inkommer, PBL 5 kap. 4 §.

¹⁹ Adolfsson, Didón, Magnusson och Molander, Plan- och bygglagen (2015-10-01, Zeteo), kommentaren till 4 kap. 1 §.

²⁰ Kalbro och Lindgren, 2010 s.28

²¹ Ekbäck, 2012 s.38

Regeringen har beslutat att fyra månader är en rimlig tid med tanke på de kommunala processer som krävs vid beslutande om ett planbesked.²²

Tidigare fanns ett krav på att kommunen skulle upprätta ett planprogram i samband med uppstarten av planprocessen. När nya PBL antogs 2011 innebar detta att det nu finns ett behov att redan i samband med planbeskedet utreda många utav de frågor som tidigare låg i ett planprogram.²³ Planprogram tillämpas därför idag allt mer sällan.

3.2 Samråd

Inför samrådet upprättas ett planförslag. Kommunen ska i detta skede enligt PBL 5 kap. 11 § samråda med berörda intressenter som har en koppling till planen. Samråd ska även hållas i det fall då en detaljplan ska ändras eller upphävas. Det saknas formella krav för hur samrådet ska gå till.

Samrådet ger intressenter tillfälle för inblick i planförslaget och möjlighet att komma med synpunkter redan i början av planförfarandet. Genom att involvera intressenter i ett tidigt skede reduceras risken för senare överklaganden så att den nya detaljplanen kan vinna laga kraft utan ytterligare rättsliga processer.²⁴

3.3 Underrättelse

Efter att planförslaget bearbetats, utifrån informationen och synpunkterna som samlats in från samrådet, ska förslaget granskas. Innan det granskas ska kommunen först underrätta allmänheten om planförslaget, PBL 5 kap. 19 §. Kommunen ska då lägga ut förslaget till detaljplanen på sin hemsida samt sätta upp det på kommunens offentliga anslagstavla, PBL 5 kap. 1 §. Samtidigt ska även berörda intressenter få ett meddelande från kommunen med innehållet i underrättelsen, PBL 5 kap. 20 §.

3.4 Granskning

När berörda intressenter från samrådet samt allmänheten underrättats om det nya planförslaget ska det granskas. Granskningen innebär att tillfälle ges för vem som helst att lämna sina synpunkter på planförslaget. Granskningstiden är normalt minst två veckor men kan vara kortare ifall alla berörda intressenter är överens om det, PBL 5 kap. 18.

Under granskningstiden har länsstyrelsen i uppdrag att pröva planförslaget mot överprövningsgrunderna i PBL 5 kap. 22 §. I det fall länsstyrelsen väljer att yttra sig ska de motivera grunden till att planen kan komma att överprövas, PBL 5 kap. 22 §.

²² Adolfsson, Didón, Magnusson och Molander, Plan- och bygglagen (2015-10-01, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 1 §.

²³ Boverket, 2013, Planeringsförenklade åtgärder s.23

²⁴ Boverket PBL Kunskapsbanken, samråd

En lantmäterimyndighet har som länsstyrelsen i uppdrag att yttra sig kring vissa delar av detaljplanen under granskningstiden. Lantmäterimyndigheten ska utreda om förutsättningarna för enskilt huvudmannaskap är uppfyllda, att bestämmelserna om fastighetsindelning m.m. följs och att planbeskrivningen redovisar hur planen är avsedd att genomföras samt att konsekvenserna av planen tydligt framgår.²⁵

3.5 Granskningsutlåtande

Efter granskningstiden ska kommunen sammanställa och behandla de synpunkter som erhållits i ett granskningsutlåtande, PBL 5 kap. 23 §. Kommunen ska sedan lägga fram sitt planförslag där synpunkterna behandlats. Granskningsutlåtandet och relaterade handlingar i ärendet ska även göras tillgängligt för allmänheten och särskilt för de som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda, PBL 5 kap. 24 §. I det fall kommunen väljer att väsentligt ändra sitt planförslag efter granskningstiden ska en ny granskning ske, PBL 5 kap. 25 §. En väsentlig ändring sker när detaljplanen strider mot någon av länsstyrelsens överprövningsgrunder.²⁶

3.6 Antagande

Inför ett beslut om att anta ett planförslag ska kommunen under planprocessen kontrollera att mark- och eller vattenområden är lämpliga för den bebyggelse och byggnadsverk som detaljplanen avser, PBL 4 kap. 2 §. Innan kommunen kan anta en plan måste det utredas ifall någon berörd fastighetsägare drabbas av ersättningsgiltig skada. Fastighetsägaren kan ha rätt till ersättning eller inlösen om en plan innebär att ett rivningsförbud eller skydd av särskilt värdefulla allmänna platser, byggnadsverk, tomter eller bebyggelseområden införs, PBL 14 kap. 7 §. Den som drabbats av skada uppmanas av kommunen att anmäla sitt anspråk om ersättning inom minst två månader, PBL 5 kap. 26 § 3 st. Om inte skadan anmäls inom denna tid så går rätten till ersättning eller inlösen förlorad.²⁷ En detaljplan får inte antas innan tidsfristen löpt ut, PBL 5 kap. 28 §.

Kommunfullmäktige är det organ som tar beslut om att anta en detaljplan. Ska ett beslut tas för en mindre detaljplan kan kommunfullmäktige delegera beslutet åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden, PBL 5 kap. 27 §. Föreligger det hinder kan kommunen avvakta med att anta planen. PBL reglerar inte någon tidsgräns för detta. Vid tiden för antagande bör dock beslutsunderlaget vara aktuellt.²⁸

När ett beslut är taget ska kommunen meddela berörda intressenter om detta. Meddelandet ska innehålla ett protokollsutdrag med beslutet samt upplysningar för hur den som vill överklaga beslutet skall gå tillväga, PBL 5 kap. 29 §.

²⁵ Prop. 2013/14:126 sid. 145

²⁶ Boverket PBL Kunskapsbanken, granskningsutlåtande

²⁷ Adolfsson, Didón, Magnusson, Molander, Plan- och bygglagen (2015-10-01, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 26 §.

²⁸ Boverket PBL Kunskapsbanken, antagande

3.7 Överklagande

Enligt FL 22 § har den som beslutet angår rätt att överklaga. De som beslutet angår är de fastighetsägare som ligger inom eller gränsar till planområdet, samt de bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende och hyresgästorganisationer som berörs av planen.²⁹ Den som vill överklaga ska skriftligen skicka in sina synpunkter till kommunen före granskningstidens utgång, PBL 13 kap. 11 §. Kommunen ska sedan skicka alla handlingar till länsstyrelsen som handlägger överklagan. Länsstyrelsen prövar främst om detaljplanen strider mot någon rättsregel som klagande påpekat och ska sedan fatta ett beslut om att antingen fastställa eller upphäva överklagan, PBL 13 kap. 17 §.

Länsstyrelsens mål är att jobba så snabbt som möjligt med överklagningsärendena och regeringens mål är att 75 procent av ärendena ska avgöras inom tre månader och att 90 procent av ärendena ska avgöras inom fem månader. Handläggningstiderna kan dock av olika skäl variera mellan att vara kortare eller längre. Efter att länsstyrelsen meddelat sitt beslut kan detta överklagas till MMD och om prövningstillstånd ges kan denna dom i sin tur överklagas till MÖD.³⁰

3.8 Laga kraft

Laga kraft är en juridisk term som innebär att en dom eller ett beslut av en domstol eller en myndighet inte längre kan överklagas.³¹ När kommunen valt att anta en detaljplan kan den tidigast vinna laga kraft efter det att överklagningsperioden samt länsstyrelsens överprövningstid löpt ut.³² Överklagningsperioden är tre veckor från den dag då kommunen tillkännagivit detaljplanen tillsammans med ärenderelaterade handlingar på kommunens anslagstavla, PBL 13 kap. 16 §. Överprövningstiden är tre veckor från det att länsstyrelsen mottagit kommunens meddelande om att planen antagits, PBL 13 kap. 17 §.

När detaljplanen vunnit laga kraft är kommunen skyldig att inom två veckor skicka planen med tillhörande handlingar till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten samt meddela de fastighetsägare som har rätt till ersättning genom skriftligt meddelande eller en kungörelse, PBL 5 kap. 32 §.

²⁹ Kalbro och Lindgren, 2010 s.41

³⁰ Länsstyrelsen, Överklagande av detaljplaner och områdesbestämmelser

³¹ Boverket PBL Kunskapsbanken, laga kraft

³² Adolfsson, Didón, Magnusson och Molander, Plan- och bygglagen (2015-10-01, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 32 §.

4 Samverkan mellan FBL och PBL

Ett fastighetsbildningsbeslut måste ansluta till det ändamål som detaljplanen anger. I en plan regleras markanvändningen och som exempel får en fastighet för bostadsändamål inte bildas på en fastighet för industriändamål. Lika så får allmän platsmark inte tillföras en bostadsfastighet.³³ Planbestämmelser som reglerar fastighetsindelningen kan vara långt ingående och regleras i PBL 4 kap. 18 §.

Redan inför ÄPBL föreslogs i slutbetänkandet av Plan- och byggtredningen att fastighetsplanen skulle avskaffas för att istället integrera motsvarande bestämmelser i detaljplanen³⁴. Idag finns denna möjlighet i detaljplanen genom att tillämpa fastighetsindelningsbestämmelser, PBL 4 kap. 18 §. Då bestämmelserna i detaljplanen skulle vara bindande skulle detta komma att innebära att någon lämplighetsprövning inte längre kunde ske vid efterföljande fastighetsbildning.³⁵ LMV föreslog i sitt remissvar att om förslaget genomförs bör ett avgörande av sådana frågor redan i detaljplanen föregås av en utredning ledd av fastighetsbildningssakkunnig.³⁶ Detta skulle lämpligen kunna ske genom att en förrättning drivs parallellt med detaljplaneprocessen.³⁷

I samma slutbetänkande diskuterades även en rapport från LMV angående en arbetsmodell för järnvägsförrättningar. I rapportens föreslagna projektmodell lyfts det fram att vissa specifika förrättningsaktiviteter, så som översiktlig fastighetsutredning, informationsmöte och rådgivning, bör vara möjliga i inledningsskedet av planprocessen.³⁸ Under pågående planarbete bör det sedan vara möjligt att genomföra vidare fastighetsutredning samt eventuella fältarbeten. En ökad integrering bör på samma sätt vara fallet även mellan plan och förrättning i detaljplaneprocessen.³⁹

Vid fastighetsbildning måste den beslutande lantmätaren utföra en plantolkning för att bedöma om den önskade åtgärden strider mot planen eller ej. Plantolkning innebär att planens linjer och andra bestämmelser översätts till gränser på marken.⁴⁰

För att främja en smidig exploateringsprocess är det viktigt att LM är delaktig redan under detaljplaneprocessens startskede för att utreda eventuella fastighetsrättsliga frågor. Idag finns möjlighet att formellt ansöka om fastighetsbildning och handläggningen kan påbörjas parallellt som det pågår en detaljplanläggning för området. Förrättningen kan dock avslutas först när detaljplanen har vunnit laga kraft, med undantag för exploateringsfastigheter.⁴¹

³³ Ekbäck, 2012 s.38

³⁴ SOU 1996:168, Översyn av PBL och va-lagen

³⁵ Larsson, 2000 s.75

³⁶ SOU 1996:168, Översyn av PBL och va-lagen

³⁷ Larsson, 2000 s.75

³⁸ Carlsson och Kvarnäck, 1997

³⁹ Larsson, 2000 s.76

⁴⁰ Ekbäck, 2012 s.38

⁴¹ SOU 2015:109, Bättre samarbete mellan stat och kommun - Vid planering för byggande

Genom att påbörja förrättningshandläggningen före den formella fastställelsen av planen kan utrednings- och förhandlingsmomenten starta och eventuellt resultera i formella överenskommelser redan före det att planen fastställs. På grund av de snabba växlingar och olika komplexitet som finns i planeringssammanhang är det dock svårt att dra en generell gräns för vilka förrättningsaktiviteter som kan utföras innan antagandet av en plan.⁴²

Möjligheten att ta beslut gällande fastighetsbildning innan en ny plan har vunnit laga kraft bör utredas ytterligare. Detta skulle dock kräva kompletterande lagstiftning där fastighetsbildningen villkoras med att planen vinner laga kraft på liknande sätt som idag finns för fastighetsbildning över kommungräns, FBL 4 kap. 26 § 2 st.⁴³

Nämnda paragraf innebär att tillståndsbeslut får meddelas innan det har prövats hur åtgärden inverkar på indelningen i förvaltningsområden. Medgivande ska inhämtas av regeringen eller länsstyrelsen om LM finner att gränsdragningen kan medföra en olämplig indelning i förvaltningsområden eller om en kommun begär det, FBL 3 kap. 11 § 2 st. Lämnas inget medgivande förfaller tillståndsbeslutet.

En problematik som har uppdragats är skillnaden i möjlighet till en kontinuerlig kontakt mellan planhandläggare och lantmätare där det finns en kommunal LM och där en planhandläggare behöver vända sig till det statliga Lantmäteriet. När en kommun använder sig av en statlig lantmätare finns det finansiella skillnader i avtalen och detta försvårar spontana kontakter. Detta ökar risken för att fastighetsbildningen blir svårare att genomföra och därmed fördyras.⁴⁴

⁴² Larsson, 2000 s.77-78

⁴³ ibid s.78

⁴⁴ Boverket, 2013, Effektivare samhällsbyggnadsprocess

5 Exploateringsprocessen

Exploatering är en kort benämning för markexploatering och innebär att ett områdes markanvändning förändras. Exploatering sker huvudsakligen på grund av att ett markområde som är oexploaterat, alternativt redan är exploaterat, används på ett sätt som inte är optimalt. Initiativet till exploatering tas vanligtvis av kommunen eller fastighetsägaren för att de vill effektivisera markanvändningen. Grund för exploatering kan till exempel vara brist på en viss typ av bebyggelse där kommunen vill använda området för att motverka denna.⁴⁵

Exploateringsprocessen innehåller markpolitiska ställningstaganden, ekonomiska bedömningar, tekniska utredningar m.m. Dessutom tas en detaljplan fram för det område som ska exploateras.⁴⁶ När en detaljplan tas fram utreds och bedöms om området är lämpligt för planens ändamål.⁴⁷ En detaljplans huvudsakliga syfte är dessutom att styra utformningen av planområdet för att undvika negativ markanvändning. Det innebär planering och reglering av infrastruktur, industrier och bostäder.⁴⁸

Vid exploatering där kommunen inte är markägare inleds processen med att ett exploateringsavtal sluts mellan kommunen och en byggherre. I ett exploateringsavtal regleras finansiella åtaganden och ansvarsfrågor, PBL 6 kap. 39 §. Kommunen får dock, trots sitt planmonopol, inte tvinga byggherren att utföra någon prestation som är otillåten enligt PBL 6 kap. 41 § och överstiger den offentlighetsliga lagstiftningen.⁴⁹

Har kommunen en väl genomarbetad översiktsplan eller finns det en aktuell fördjupad översiktsplan över området underlättar det för byggherren som kan leda stora delar av planförfarandet. Kommunens uppgift blir då främst att sköta det formella arbetet.⁵⁰

Är kommunen markägare upprättas istället ett markanvisningsavtal. Vid ett markanvisningsavtal har kommunen i sin roll som fastighetsägare betydligt större inflytande på vad byggherren får och inte får göra med markområdet.⁵¹

⁴⁵ Kalbro och Lindgren, 2010 s.12

⁴⁶ Julstad, 2011 s.57

⁴⁷ Adolfsson, Didón, Magnusson och Molander, Plan- och bygglagen (2015-10-01, Zeteo), kommentaren till 4 kap. 2 §.

⁴⁸ Julstad, 2011 s.11

⁴⁹ Prop. 2013/14:126 s. 216-217

⁵⁰ Julstad, 2011 s.184

⁵¹ ibid s.186

5.1 Exploateringsfastighet

För att förenkla planförfarandet kan en exploatör ansöka om att bilda en exploateringsfastighet. Detta kan göras innan den aktuella planen är antagen. En fördel med en exploateringsfastighet kan exempelvis vara att det blir färre fastighetsägare att ta hänsyn till under planarbetet.⁵² Då fastighetsbildning av en exploateringsfastighet kan ske parallellt i samband med planprocessen så kan tiden från planidé till dess att en färdig fastighetsbildning finns förkortas.⁵³

När en exploatör förvärvar en framtida exploateringsfastighet erlägger denne ett högre pris än det faktiska värdet till markägaren. Sådan mark består exempelvis av oexploaterad åkermark med närhet till staden. Mark som är planerad för framtida exploatering har ett så kallat förväntningsvärde. Exploatören är medveten om en framtida potentiella markvärdestegring. Detta gör att han är beredd betala mer än markvärdet då en detaljplanelagd mark för bostäder, industri eller liknande är värt betydligt mer än jordbruksmark. Det finns dock en risk för exploatören att någon detaljplan inte vinner laga kraft. Detta innebär att om planen skulle falla så står exploatören kvar med en lagfart på en fastighet som denne betalat väldigt mycket mer för än vad den faktiskt är värd.⁵⁴

Det finns dock flera fördelar med exploateringsfastigheter. Förutom att planprocessen underlättas så får exploatören absolut kontroll över marken samtidigt som denne får en lagfart på fastigheten som därmed går att belåna och på så kan viss finansiering säkras för exploateringen. Vid genomförande av tänkt plan får exploatören dessutom tillgodogöra sig stora delar av markvärdestegringen.⁵⁵ Tillämpningen av exploateringsfastigheter återkommer i diskussionen i kapitel 12.

⁵² Boverket PBL Kunskapsbanken, Initiering fastighetsbildningsprocessen

⁵³ Boverket och Lantmäteriet, Parallella processer 2012 s.6

⁵⁴ Bonde, Dahlsjö och Julstad, Fastighetsbildningslagen (2015-09-01, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 10 a §.

⁵⁵ Boverket och Lantmäteriet, Parallella processer 2012 s.4

6 Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

I FBL 4 kap. 39 § finner vi den paragraf som reglerar vilandeförklaring av lantmäteriförrättning.

39 § Om det är av synnerlig vikt för fastighetsbildningen att fråga som är föremål för prövning i annan ordning först avgöres, får lantmäterimyndigheten förklara förrättningen vilande i avvaktan på att frågan avgöres. Vill sakägare väcka talan för prövning av fråga som icke kan avgöras vid förrättningen och vars behandling i särskild ordning kan föranleda att förrättningen förklaras vilande, skall skäligt rådru lämnas honom.

Har lantmäterimyndigheten meddelat beslut i fråga som får överklagas särskilt, skall förrättningen vila i de delar som är beroende av frågans slutliga lösning, om inte myndigheten finner att förrättningen kan fortsätta utan betydande olägenhet eller mark- och miljödomstolen förordnar att den skall fortgå. Lag (2010:995).

När en ansökan om fastighetsbildning inkommer till en lantmäterimyndighet så läggs den i en kö där lantmäterimyndigheten hanterar ärenden i den ordning som de kom in. Undantag kan vara kommunala angelägenheter eller liknande ärende där ett särskilt behov finns för snabb handläggning. Enligt FL 7 § ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten efterställs. Paragrafen innebär således också att en myndighet åläggs att även undersöka möjligheten att inhämta information från andra myndigheter om så behövs för att i största mån befria den enskilde från detta ansvar.⁵⁶

När en aktuell fastighetsbildning är för prövning innebär det att förrättningen antingen godkänns eller, om den inte uppfyller de villkor som ställs i lämplighetsprövningen, ställs in, dvs. ärendet avslutas.⁵⁷ Detta innebär att FLM måste handlägga ärendet utifrån rådande förhållanden.

Om det är av synnerlig vikt för fastighetsbildningen att en fråga som är föremål för prövning i annan ordning avgöres först finns det dock en möjlighet i fastighetsbildningslagen, genom tillämpning av FBL 4 kap. 39 §, att vilandeförklara en lantmäteriförrättning. En vilandeförklaring innebär att aktuell handläggning avvaktar till dess att den fråga som prövas i annan ordning är avgjord. Om aktuell fråga kan förväntas bli avgjord inom en nära framtid kan dock fastighetsbildningsbeslutet avvakta utan att vilandeförklara förrättningen.⁵⁸

⁵⁶ Ragnemalm, 2014 s. 65-66

⁵⁷ Lantmäteriet, 2015, Handbok FBL s. 412

⁵⁸ ibid s. 412

Vid fastighetsbildning kan det ibland krävas en fastighetsbestämning för att avgöra en eller flera fastigheters faktiska omfång. Fastighetsbestämning kan även vara aktuellt för att utreda eventuella servitut. Vid dessa frågor är ett avgörande enligt FBL 14 kap. 1 § 1 st. ofta möjligt utan att vilandeförklara förrättningen.⁵⁹

Ett exempel på fråga av annan ordning kan vara att avgöra vem som är rättmätig ägare till berörd fastighet, förrättningen kan då förklaras vilande i väntan på detta beslut.⁶⁰ En förrättning kan även vilandeförklaras om det pågår aktuell detaljplanering i området i syfte att förhindra att fastighetsbildningen motverkar lämplig planläggning av området.

Att en förrättning förklaras vilande istället för att ställas in kan förenkla FLMs arbete och den som ansöker riskerar inte att behöva betala onödiga förrättningskostnader.

En ansökan om vilandeförklaring kan bara ske på begäran av berörd sakägare alternativt av FLM ifall denne anser att det ligger i sakägarens intresse. I det fall då annan sakägare motsätter sig en begäran om vilandeförklaring är det FLM som tar beslutet om att vilandeförklara eller inte. Lantmätaren har aldrig något självständigt intresse till att vilandeförklara en förrättning. När anledningen till vilandeförklaringen upphört så ska lantmätaren snarast återuppta förrättningen.⁶¹

En förrättning behöver inte förklaras vilande i det fall FLM väntar på annan myndighets samråd för att kunna driva ärendet vidare. På samma sätt behöver ingen vilandeförklaring ske när en sakägare söker särskilt tillstånd där han förordnats av FLM att göra så, FBL 4 kap. 25 §. En förrättning ska inte heller förklaras vilande i det fall dröjsmål uppstår som är inom ramen för förrättningen, uppehållet i förrättningen ska då ske formlöst.⁶² En vilandeförklaring kan bli aktuell endast i sällsynta fall och är inte obligatorisk i något fall.⁶³

6.1 Vilandeförklaring i samband med planärende

En förrättning har traditionellt sett betraktas som en åtgärd för att genomföra vad som stadgats i plan eller anpassa fastigheter och anläggningar till i planen fastlagda nya förhållanden. Den normala processgången är därför att planen först fastställs, varefter förrättning vidtar då åtgärderna blir aktuella.⁶⁴ Det kan därför bli aktuellt att vilandeförklara en förrättning, om möjligt, tills dess att en ny plan vinner laga kraft, vilken möjliggör önskad fastighetsbildning efter att planen aktualiserats.

⁵⁹ Lantmäteriet, 2015, Handbok FBL s. 412

⁶⁰ ibid s. 411

⁶¹ ibid s. 412

⁶² ibid s. 412

⁶³ Landahl och Nordström, 1991 s. 162.

⁶⁴ Larsson, 2000 s. 74

En vilandeförklaring kan inte ske då en plan endast befinner sig i ett förberedande stadie utan den måste vara påbörjad, det vill säga att en restriktiv tolkning tillämpas.⁶⁵ Ett beslut om att vilandeförklara en förrättning får inte tas i ett ärende om fastighetsbildningen förväntas bli otillåten efter att den nya detaljplanen har vunnit laga kraft.⁶⁶

Detta skiljer sig mot bestämmelserna i PBL 9 kap. 28 § som ger byggnadsnämnden rätt att skjuta upp avgörandet av ett ärende som rör bygglov eller förhandsbesked om arbete pågår för att ändra eller upphäva en detaljplan, till dess att detaljplanen är genomförd. Enligt PBL 9 kap. 28 § får ärendet avgöras utan dröjsmål om inte planen är klar två år från det att ansökan inkom men denna möjlighet saknas på liknande sätt för fastighetsbildning.

6.2 Att ta ett beslut om vilandeförklaring

Föreligger det skäl för att vilandeförklara en förrättning skall detta ske genom ett beslut. Sakägare ska sedan informeras om beslutet. Det finns vissa formella krav på vad ett sådant beslut ska innehålla. Det ska finnas en redogörelse för eller skäl till varför förrättningen vilandeförklaras. Efter skälet ska det formella beslutet stå klart och tydligt, föredömesvis med en paragrafhänvisning till FBL 4 kap 39 §. Efter beslutet ska det stå hur den som inte är nöjd med beslutet ska gå tillväga för att överklaga. Slutligen ska datumet för beslutet om vilandeförklaring anges och akten undertecknas av handläggaren.

Beslutet om vilandeförklaringen skall dokumenteras antingen i ett protokoll eller antecknas i dagboksbladet.⁶⁷ Tas inget formellt beslut om vilandeförklaring så förväntar sig sakägaren att dennes ärende handläggs aktivt under tiden. Sakägaren får inte heller chansen att återta eller överklaga sitt ärende om denne märker att handläggningstiden blir väldigt lång.

I en förrättning där ett beslut fattats i en fråga som får överklagas särskilt kallas denna fråga för preliminärfråga. De delar som är beroende av preliminärfrågans utgång skall förklaras vilande under förrättningen i väntan på ett avgörande. Ett formellt beslut om vilandeförklaring behövs bara om beslutet överklagas. Anser LM att förrättningen kan fortsätta eller MMD beslutar att den ska fortgå så gör den det.⁶⁸

6.3 Överklaga beslut om vilandeförklaring

Anser sakägare att ett beslut om vilandeförklaring innebär att förrättningen uppehålls i onödan får han överklaga beslutet och denna möjlighet är inte begränsad i tid, FBL 15 kap. 4 §.

⁶⁵ Prop. 1969:128 del B sida 316

⁶⁶ Lantmäteriet, 2015, Handbok FBL s. 414

⁶⁷ ibid s. 415

⁶⁸ ibid s. 416

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Vid ett beslut om vilandeförklaring skall samtliga kända sakägare underrättas skriftligen och en sådan underrättelse skall innehålla uppgifter om innehållet i beslutet samt hur det kan överklagas, FBL 4 kap. 33a § 1 st.

Beslutet skall innehålla skälen för beslutet såvida det inte anses vara överflödigt, FBL 4 kap. 17 § 2 st. Väljer en sakägare att överklaga beslutet ska en skrivelse med ett överklagande lämnas in till den LM som tog beslutet, FBL 15 kap. 4 §. Ett mål som överklagas skall prövas av den mark- och miljödomstol inom vars domkrets den eller de berörda fastigheterna är belägna, FBL 15 kap. 1 §.

7 Rättsfall

I detta kapitel redogörs de rättsfall som tas upp i och är aktuella för rapporten.

7.1 Högsta domstolen

7.1.1 Avstyckning av havsnära tomter - Gotlandsfallet

Mål nr: T-3027-12 (2014)

Bakgrund

I ansökan om fastighetsbildning önskade de sökande att vilandeförklara förrättningen i väntan på färdig plan. Förrättningen ställdes in då aktualitets- och varaktighetskraven i FBL 3 kap. 1 § inte var uppfyllda.

LM grundade sitt beslut på att den aktuella översiktsplanen som tillät exploatering var inaktuell och inte tillräcklig då det saknades en fördjupad översiktsplan eller detaljplan som tillät exploatering inom strandskydd. Kommunen hade meddelat att beslut om ny översiktsplan var att vänta inom kort men LM beslutade att detta inte var en tillräckligt långt gången process i och med den restriktivitet som ska tillämpas vid vilandeförklaring. Planprocessen saknade exempelvis ett plankostnadsförslag, framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning samt en särskild vattenutredning.

Domslut

Vid prövning i MMD hade en ny översiktsplan vunnit laga kraft men det beslutades ändå att bifalla LMs beslut på grunderna att det inte beviljats något bygglov eller strandskyddsdispens för styckningslotternas ändamål. Det hade inte heller antagits någon detaljplan eller fördjupad översiktsplan för området.

Vid tidpunkten för avgörandet i MÖD var ett planprogram som godkände exploateringen på samråd och skulle avslutas inom kort. Inte heller detta ansågs vara tillräckligt skäl för en vilandeförklaring och yrkandet avslogs.

HD beslutade att frågan skulle skickas åter till LM för ny handläggning då ett fastighetsbildningsbeslut skall fattas för vid tidpunkten rådande omständigheter. Planprogrammet var då godkänt och ett beslut om detaljplan skulle fattas inom kort.

Skiljaktigt råd

Jan Gustafsson var skiljaktig i bedömningen och menade att lagrummet för vilandeförklaringar är över 40 år gammalt och bör kunna tillämpas något mindre restriktivt. En planläggningsprocess som drivs av en exploatör innebär alltid att exploatören tar en ekonomisk risk och kan förlora det kapital som investerats i förberedande undersökningar. Tillämpas FBL 4 kap. 39 § restriktivt tillkommer även risken att den grundläggande förutsättningen för detaljplanearbetet, det vill säga köpet av del av fastighet, faller på grund av bestämmelserna i JB 4 kap. 7 §.

Gustafsson menade att det är endast genom att förrättningar som denna kan vilandeförklaras som exploatörer själva kan tillgodogöra sig den markvärdestegring som den av exploatörens själv drivna planprocessen resulterar i. Gustafsson konstaterade även att planprocessen nu kommit längre än vid inställelsebeslutet 2010 och att den därför borde återförvisas till LM för förnyad handläggning. Han menar att ärendet, vid tidpunkten för avgörandet 2012, hade ändrade förutsättningar för att nu möjliggöra ett beslut om vilandeförklaring.

Kommentar

De sökandes syfte med ansökan var att säkra köpet som kräver en ansökan om fastighetsbildning inom sex månader från upprättandet av köpehandlingen enligt JB 4 kap. 7 §.

HDs beslut ger inget klart besked i frågan om ett godkänt planprogram och ett i framtiden närliggande beslut om detaljplan är tillräckligt för en vilandeförklaring. En viss vägledning att så kan vara fallet kan dock konstateras då de beslutade att skicka fallet åter till LM för vidare handläggning. Klart står att MÖD ansåg att ett planprogram på samråd inte är en tillräckligt långt gången planprocess. Detta prövades dock inte av HD varför ett klart avgörande i frågan inte erhöles.

De sökande har däremot lyckats, genom att överklaga ett beslut om inställande av en olämplig förrättning, dra ut på tiden tills dess att planprocesserna kommit tillräckligt långt så att förrättningen eventuellt blivit lämplig att vid ny prövning vilandeförklaras.

7.2 Hovrätten

7.2.1 Avstyckning av sjöbodar för att bilda fritidsbostadsfastigheter

Mål nr: 4019-03 (2004)

Bakgrund

Kommunen ville styra användningen av sjöbodarna på ett sätt där deras ändamål endast var sjöbod samt förråd och inte fritidsbostad. Kommunstyrelsen gav miljö- och byggnadsnämnden i uppdrag att utarbeta förslag till detaljplan för att kunna styra sjöbodarnas användning. Kommunen var rädd att om lantmäteriförrättningen skulle godkännas så skulle fler vilja avstycka sina sjöbodar. LM meddelande tillståndsbeslut för fastighetsbildningen.

Domslut

Hovrätten fann inga hinder i lämplighetsprövningen och tillät avstyckningarna. De ansåg inte heller att det fanns skäl till att vilandeförklara förrättningen i väntan på att den nya detaljplanen skulle bli klar, som kommunen yrkat på i andra hand. Detta eftersom detaljplanen endast befann sig i ett förberedande stadie.

Särskilt yttrande

En hovrättslagman anförde att planarbetet, vid tidpunkten för den nu överklagade förrättningen, inte hade fortskridit så långt att det kan anses ha utgjort något hinder mot att fullfölja förrättningen. Planarbetet har nu kommit längre, men om det idag skulle kunna leda till en annan bedömning ligger utanför prövningen i målet.

Kommentar

Hovrätten konstaterade att ett myndighetsbeslut om att ett förslag till en ny detaljplan ska utarbetas ej är att anse som en tillräckligt långt gången process för att tillåta en vilandeförklaring.

Kommunens syfte med att yrka på att förrättningen skulle vilandeförklaras var uppenbarligen att styra användningen av planområdet i väntan på en ny detaljplan. Detta strider mot det som Handboken för FBL tar upp på sida 414 "Vilandeförklaring torde inte kunna tillämpas i syfte att hindra att en planenlig fastighetsbildning genomförs, även om en ny plan som är under utarbetande skulle kunna förväntas innehålla hinder mot fastighetsbildningen".

Varken FD eller hovrätten tar upp detta i sin bedömning utan tittar endast på hur långt planprocessen är kommen. I sin bedömning tolkar domstolarna det som att kommunen inte tagit fram detaljplanen för att motverka lämplig fastighetsbildning utan för att styra användningen av sjöbodarna.

7.2.2 Inställd förrättning på grund av passivt planarbete

Mål nr Ö 6253-01 (2002)

Bakgrund

LM inställde år 2000 en förrättning efter att den legat vilande i fyra år i väntan på planändring utan att planprocessen gjort framsteg. Arbetet stod stilla eftersom Vägverket ställt sig negativa till planändringen på grund av höga bullernivåer. Fastighetsbildningen gällde avstyckning för fritidsändamål på enligt gällande detaljplan allmän platsmark. Åtgärden krävde därför en ny detaljplan.

Domslut

Hovrätten gjorde samma bedömning som FD och avslog yrkandet om att vilandeförklara ärendet på grund av att förrättningen redan tidigare vilandeförklarats under en längre tid i väntan på en ny planändring.

Planarbetet hade stått stilla under en längre period och planarbetet skulle kunna återupptas endast om Vägverkets bullerrapport skulle ge ett positivt besked. Det fanns likaså inget som talade för när och om den nya planen skulle vinna laga kraft. Därmed fanns inget som pekade på att en planändring skulle komma till stånd inom en överblickbar framtid.

Kommentar

FD ansåg att ärendet legat vilande under en lång tid när fyra år passerat. De sökande ansåg att processen fortfarande var aktiv. Att utläsa av rättsfallet är att om det inte gjorts några framsteg under fyra år samtidigt som en myndighet, i det här fallet Vägverket, ställer sig negativ till en planändring så stannar processen helt och ett vilandeförklarat ärende bör inställas.

7.2.3 Avstyckning för fritidsbostadsändamål av förvärvat område

Mål nr 248/78 (1978)

Bakgrund

LM beslutade att inställa förrättningen då den ansågs strida mot FBL 3 kap. 3 § då den kan motverka lämplig planläggning. I överklagandet yrkades att inställelsebeslutet upphävs och i andra hand yrkades att förrättningen förklaras vilande i väntan på planläggning. Det som hittills hade skett i planprocessen var att, på initiativ från enskilda markägare, ett skissprogram för byggnadsplan hade tagits fram men detta hade länsstyrelsen motsatt sig i ett samrådsyttrande till byggnadsnämnden. Kommunen hade för avsikt att upprätta en kommuntäckande markdisposition med bebyggelse samt viss service. Länsstyrelsen ansåg att eftersom kommunen inte klargjort hur området skulle utformas så borde all bebyggelse stoppas till dess att kommunen tagit fram en ny plan.

Domslut

Hovrätten fastställde FDs dom och menade att bebyggelseplaneringen för området var i ett inledande skede och en tidpunkt för färdig plan fanns inte inom en överskådlig framtid. Planprocessen var därför inte tillräckligt långt gången för att vilandeförklara förrättningen.

Kommentar

Fastigheterna låg i ett område avsett för framtida bebyggelse som idag kan översättas till en utbyggnadsstrategi eller bebyggelsestrategi. Att genomföra en förrättning inom detta område ansågs strida mot FBL 3 kap. 3 § genom att det skulle motverka lämplig planläggning av området.

I det här fallet var inte planprocessen tillräckligt långt gången då ett skissprogram för byggnadsplan var upprättat. En sådan handling kan eventuellt liknas vid ett enklare planförslag för en detaljplan. Genom att översätta domen till dags datum kan det möjligtvis liknas vid ett pågående samråd för detaljplan där länsstyrelsen motsätter sig förslaget inte är en tillräckligt långt gången process för att det ska finnas grunder för att vilandeförklara en förrättning.

Hade det funnits några upprättade handlingar som visade att planprocessen löpt längre hade bedömningen eventuellt gjorts annorlunda och ärendet hade förmodligen blivit vilandeförklarat. Det finns likheter med mål nr Ö 241/76 från Göta hovrätt där en fastighetsbildning inte tilläts eftersom den stred mot gällande byggnadsförbud trots att en ny byggnadsplan var på gång. Den nya planen var dock inte tillräckligt långt gången för att ärendet skulle kunna vilandeförklarats.

7.2.4 Avstyckning för fritidsbostadsändamål

Mål nr Ö 500/77 (1978)

Bakgrund

LM inställde förrättningen då den ansågs strida mot FBL 3 kap. 3 § genom att motverka lämplig planläggning.

Ett förslag till byggnadsplan, vilket liknas med dagens detaljplan, var upprättat och antagen av kommunen. Planen var dock överklagad av länsstyrelsen och befann sig hos regeringen för beslut.

Domslut

Beslutet överklagades och hovrätten fastslog FDs beslut där det konstaterades att planprocessen hade fortskridit tillräckligt långt för att tillämpa FBL 4 kap. 39 § och vilandeförklara lantmäteriförrättningen i väntan på slutlig prövning av planärendet. Ärendet skickades därför åter till LM för fortsatt handläggning.

Kommentar

Planen var antagen men överklagad av länsstyrelsen vilket innebär att den inte vunnit laga kraft. Det menades därför att planprocessen var tillräckligt långt gången och att det var av synnerlig vikt att förrättningen vilandeförklarades i väntan på att överklagan avgjordes.

7.2.5 Fastighetsreglering enligt tomtindelingsplan under revidering

Mål nr Ö 1805/77 (1977)

Bakgrund

Målet rör en ansökan om fastighetsreglering enligt en tomtindelingsplan som motsvarar dagen fastighetsindelingsbestämmelser. Tomtindelingsplanen var antagen men länsstyrelsen arbetade med ett ärende kring eventuell revidering av den aktuella tomtindelingsplanen.

Domslut

Hovrätten ansåg inte att ett ärende om eventuell revidering av tomtindelningen skulle vara tillräcklig grund för att vilandeförklara ett ärende gällande fastighetsreglering inom samma område.

Kommentar

Rättsfallet rör främst ett ersättningsbeslut och klara motiv i fråga om vilandeförklaring saknas. Ytterst liten vikt bör eller kan därför läggas vid detta domslut gällande vilandeförklaring.

7.2.6 Sökt avstyckning i strid mot byggnadsplan

Mål nr Ö 241/76 (1976)

Bakgrund

Ansökan om byggnadsnämndens tillstånd till avstyckning av tre tomter inom ett nyförvärvat område. Byggnadsplanen angav två tomter. Området var förlagt med ett byggnadsförbud enligt gällande plan. Byggnadsnämnden medgav ej något undantag för bebyggelse.

Domslut

Hovrätten beslutade att det inte fanns förutsättningar för en vilandeförklaring. Det ansågs inte vara tillräckligt att en framtida stadsplan var planerad.

Med hänvisning till yttrandet från byggnadsnämnden samt att ett byggnadsförbud var utfärdat av länsstyrelsen beslutades att förrättningen även strider mot aktualitetskravet i FBL 3 kap. 1 § 2 st. och syftet med byggnadsförbudet enligt FBL 3 kap. 2 § 2 st.

Skiljaktig råd

Ett hovrättsråd var skiljaktigt. Hovrättsrådet ansåg att när ansökan inkom stred den ej mot någon plan men eftersom byggnadsnämnden lämnat upplysningar till LM om kommande plan fick ansökan ligga vilande utan särskilt beslut under ett par års tid. Hovrättsrådet ansåg att ansökan borde vilandeförklarats i väntan på den nya planen.

Kommentar

Kommunen ville stoppa bebyggelse av området tills dess att en ny plan upprättats för området. Planprocessen var dock inte tillräckligt långt gången för att förrättningen skulle kunna vilandeförklaras. Det anmärkningsvärda är att fastighetsbildningen antagligen skulle bli tillåten i samband med att den nya planen vinner laga kraft men eftersom planprocessen inte kommit tillräckligt långt så inställdes förrättningen då det inte går att veta om och när den nya planen skulle vinna laga kraft.

7.3 Mark- och miljödomstolen

7.3.1 Fastighetsbildning i strid mot gällande detaljplan

Vänersborgs tingsrätt – MMD F1855-5 (2016)

Bakgrund

Rättsfallet berör likt mål nr T-3027-12 exploatering av del av fastighet där ett köp kräver fastighetsbildning för att fullbordas. Fastighetsbildningen strider mot gällande detaljplan. Sökanden menade att ett positivt planbesked borde likställas med en pågående detaljplanprocess.

Domslut

Med hänvisning till ovan nämnda rättsfall och mål F 986-12 avslog mark- och miljödomstolen yrkandet om att vilandeförklara förrättningen med motiv att ett positivt planbesked från byggnadsnämnden inte kan anses vara en tillräckligt långt gången planprocess.

Det finns ingen garanti om eller när planen kommer vinna laga kraft eller om den överklagas och därmed går det inte avgöra om detaljplanen vinner laga kraft inom en överskådlig framtid.

Kommentar

Det är intressant att se att FLM gör bedömningen att ett positivt planbesked inte är en tillräckligt långt gången process för att kunna vilandeförklara förrättningen. FLM menar att när detaljplanen varit ute på samråd så är processen tillräckligt långt gången för att kunna leda till en vilandeförklaring. MMD fastställer den bedömning FLM gjorde om att ett positivt planbesked inte räcker. De nämner inget om var gränsen går, d.v.s. när processen är tillräckligt långt gången. Möjligtvis är det som FLM säger att planen måste ha varit ute på samråd. Sökande bad FLM att avvakta handläggningen av ärendet under en period, till dess att ett beslut om vilandeförklaring är möjligt, på samma sätt som han menar har skett i tidigare förrättningar. Detta var FLM mycket noggrann med att förklara att det inte är möjligt eftersom det strider mot FL 7 §.

Vid tidpunkten för detta examensarbets publikation är domen överklagad till MÖD och den kommande domen kommer vara mycket intressant för gränsdragningen i planprocessen gällande vilandeförklaring.

7.4 Sammanfattning av rättsfall

Sex domar finns där det tydligt är beslutat att fog för vilandeförklaring saknades och i ett sjunde är rättsläget mer oklart.

Dessa rättsfall har överklagats eftersom LM har ansett att det inte funnits skäl att vilandeförklara, oftast med motivet att planprocessen inte är tillräckligt långt gången. Det är först i 2016 års rättsfall som det nämns att detaljplanen måste ha varit ute på samråd för att kunna ligga till grund för en vilandeförklaring.

Av den praxis som finns från prejudicerande domar framgår att en restriktiv tolkning har tillämpats i fråga om möjligheten att vilandeförklara en lantmäteriförrättning. I endast ett av de åtta studerade rättsfallen som berör planprocessen har högsta instans föranlett att förutsättningar för vilandeförklaring har förelegat.

Den främsta anledningen bakom rättsfallen är att köp av del av fastighet måste säkras, och att detta vid tidpunkten för förrättningen strider mot gällande plan.

8 Undersökning av vilandeförklarade lantmäteriförrättningar

8.1 Tillvägagångssätt och urval

Vilandeförklarade lantmäteriförrättningar har studerats för att ta fram kvantitativ data om när det har tagits beslut om att vilandeförklara en lantmäteriförrättning som inväntar pågående planarbete för att kunna genomföras.

Den 13 februari 2016 gjordes ett utdrag från Lantmäteriets förrättningsdatabas Trossen där en lista på samtliga, vid aktuell tidpunkt, vilandeförklarade ärenden erhöles.

Dessa ärenden studerades därefter noggrant för att selektivt sortera ut de förrättningar som berör planärenden. Totalt undersöktes 309 vilandeförklarade förrättningar. Av dessa rörde en stor andel ledningsrättsförrättningar och var därför inte tillämpliga för den aktuella undersökningen. Ett flertal ytterligare förrättningsärenden rörde tvist gällande behörighet, äganderätt eller liknande och var därför inte heller aktuella i denna undersökning.

Av återstående förrättningar fanns även ett flertal oklara fall där det i ärendet inte angavs skäl för vilandeförklaring och våra egna omfattande undersökningar likaså inte har lyckats svara på varför en specifik förrättningen är vilandeförklarad.

För de resterande 68 ärendena har det kunnat konstaterats att de säkert berör planärenden och dessa har studerats ytterligare. Dock har det visat sig att det finns anmärkningsvärt stora brister gällande många av de studerade ärendena. Den mest betydande bristen är att ett faktiskt beslut saknas i cirka hälften av fallen. Av de vilandeförklaringar där ett faktiskt beslut är taget är motiveringen oftast bristfällig. Mycket utredningsarbete har därför krävts för att finna de dokumentationer, utgivna av respektive offentlig myndighet, som krävts för att ta reda på i vilken fas aktuellt planarbetet befann sig i då ett beslut togs att vilandeförklara ärendet. De källor som använts har främst utgjorts av kommunala underrättelser och andra offentliga dokument som finns på respektive kommuns hemsida.

För totalt 46, av de vid aktuell tidpunkt vilandeförklarade förrättningarna, har det framgått, eller har utredningar kunnat konstatera, aktuellt skede i planprocessen för när förrättningen vilandeförklarades. Statistiken nedan som presenterar kvantitativ data för i vilket skede en detaljplan har befunnit sig i, när ett beslut om vilandeförklaring har tagits, baseras på dessa 46 förrättningar.

Det är även intressant att åskådliggöra hur lång tid ett ärende är vilandeförklarat. Då erhållen data enbart gäller aktuella vilandeförklaringar kan dock ingen precis statistik tas fram för hur länge ett ärende i genomsnitt är vilandeförklarat.

Genom sammanställning av de 68 ärenden, som utredningen har säkerställt att de är vilandeförklarade i väntan på att aktuell detaljplan ska vinna laga kraft, har ändå viss statistik tagits fram gällande deras handläggningstider.

8.2 Tidpunkt i planförfarandet för beslut om vilandeförklaring

I tabellen nedan redovisas data för vilken fas aktuell detaljplanen senast har passerat när ett beslut om vilandeförklaring togs. Det kan konstateras att för nästan var tionde undersökt ärende som vilandeförklarats saknas det ett planbesked. I dessa fall finns därför ingen aktuell fråga som är föremål för prövning i annan ordning då inget officiellt planarbete påbörjats.

	Kvantitet	Andel beslut om vilandeförklaring vid aktuell fas	Andel beslut som passerat denna fas
Saknar planbesked	4	9 %	-
Planbesked	10	22 %	91 %
Planprogram	3	7 %	69 %
Samråd	12	25 %	62 %
Granskning	11	24 %	37 %
Antagen men överklagad	6	13 %	13 %
	46	100 %	-

Figur 2 Sammanställd data från kvantitativ studie av fas i planprocessen vid beslut om vilandeförklaring.

För majoriteten av aktuella vilandeförklaringar finns dock ett planbesked och de flesta ärenden har vilandeförklarats när planprocessen har ett genomfört samråd. Viktigt att notera är att en vilandeförklaring enbart är prövad för gällande fas och huruvida ett sådant beslut hade varit möjligt i ett tidigare skede kan inte utläsas av statistiken. Detta utreds i nästa kapitel om inställda förrättningar.

8.3 Tid från och inför beslut om vilandeförklaring

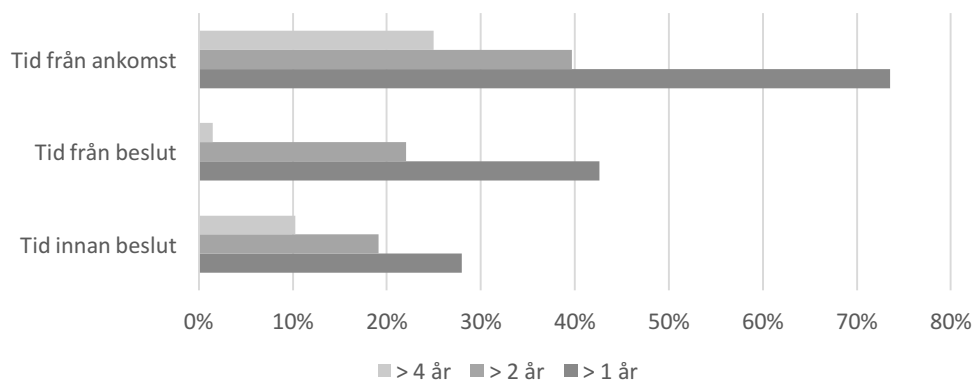
Vid sammanställning av statistiken ovan har det utgått ifrån att besvara frågan om när en vilandeförklaring sker i planprocessen. När en ansökan om lantmäteriförrättning inkommer skall ärendet enligt FL 7 § handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten efterställs. Detta innebär att ett beslut skall tas inom rimlig tid för respektive förrättning vare sig det är ett fastighetsbildningsbeslut, inställelsebeslut eller som i dessa fall, ett beslut om vilandeförklaring.

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

För att besvara frågor gällande handläggning av ärenden som vilandeförklarats är det även intressant att besvara frågor om hur långt tid det tar innan det tas ett beslut om vilandeförklaring för ett specifikt ärende och hur lång tid ett ärende är vilandeförklarat innan det återupptas för handläggning igen.

Enligt uppgifter från Lantmäteriet är handläggningstiden för en avstyckning i genomsnitt 17 veckor.⁶⁹ Alla ärenden är unika och av olika komplexitet men trots detta dröjer det för nästan var tredje ärende längre tid än ett år från det att ansökan om fastighetsbildning inkom till dess att ett beslut om vilandeförklaring togs. För nästan var femte ärende dröjde det längre än två år och för drygt var tionde ärende dröjde det längre än fyra år.

Det skiljer anmärkningsvärt i tid för hur lång tid det tar innan ett beslut om vilandeförklaring har tagits. Därför ger statistik om tid från ärendets ankomst ett bättre värde för hur länge en förrättning väntar på att aktuell plan vinner laga kraft istället för den statistik som är redovisad för tid från det att beslut om vilandeförklaring togs.



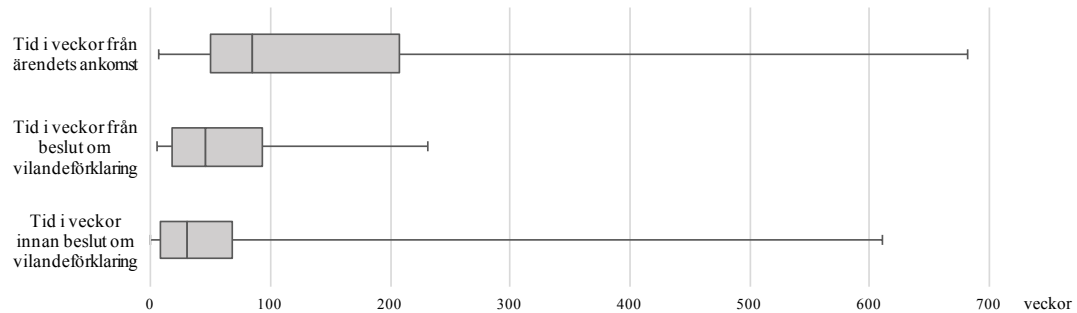
Figur 2 Stapeldiagram över handläggningstid av vilandeförklarade ärenden

Planarbete är en utdragen process som tar tid. Men det kan ändå konstateras att för nästan hälften av alla ärenden har det passerat en längre tid än två år från det att en ansökan om lantmäteriförrättning inkom till aktuellt datum för undersökningen. På samma sätt har det för var fjärde ärende gått en längre tid än fyra år sen dess att ansökan inkom.

För att ytterligare gestalta handläggningen av ärenden som förklarats vilande visas nedan en figur med redovisade kvartiler, medianvärde samt maximum- och minimumvärden. Av detta kan utläsas att medianvärdet från det att ett ärende inkommer till dess att ett beslut om vilandeförklaring tas är 31 veckor. Detta överstiger kraftigt den tid om 17 veckor det tar att fatta ett beslut om en fastighetsbildningsåtgärd.

⁶⁹ Näringsdepartementet 2014

Gällande under hur lång tid som ett ärende är vilandeförklarat kan ingen exakt tid tas fram då data endast har erhållits från vilandeförklarade ärenden vid tidpunkt för studien.



Figur 3 Boxplot över handläggningstid av vilandeförklarade ärenden

8.4 Exempel på beslut om vilandeförklaringar

Det har visat sig att det finns stora skillnader i när en beslutande lantmätare har ansett att det finns fog för att vilandeförklara en förrättning där fastighetsbildningsbeslut inväntar en pågående eller kommande planprocess. För många beslut saknades det en motivering och förrättningar var i vissa fall vilandeförklarade i ett tidigt skede utan att en planprocess var påbörjad. Samtidigt upptäcktes det förrättningar med motiveringar på att arbetet i planprocessen först vid tidpunkten för beslutet kommit tillräckligt långt för att möjliggöra vilandeförklaringen. För att gestalta hur olika beslut har sett ut samt framför allt för att ge exempel på olika motiveringar som ligger bakom besluten redovisas nedan ett antal utvalda förrättningsärenden. Ett par exempel är utvalda då de representerar en anmärkningsvärd tidig vilandeförklaring i planprocessen. Utöver detta redovisas exempel som har en tydlig respektive bristfällig utformning.

1. Beslut om vilandeförklaring utan en påbörjad planprocess

Ärendenummer: E10174

Datum: 2013-01-16

Bakgrund

Beslut om att vilandeförklara detta ärende togs först i januari 2013 trots att ansökan om fastighetsbildning inkom redan i mars 2010. Förrättningen vilandeförklarades i väntan på en ny detaljplan som skall göra sökt fastighetsbildning möjlig.

Ett sammanträdesprotokoll från byggnadsnämnden i Boxholms kommun den 1 december 2015 visar att granskning sedan skedde under tidig vår 2014.⁷⁰ Vid detta sammanträde beslutade byggnadsnämnden att avsluta arbetet med detaljplanen.

⁷⁰ Boxholms kommun 2015-12-01, Sammanträdesprotokoll Bn § 128

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Beslut om vilandeförklaring	<p>Skäl: Ansökan avser avstyckning av ett område från Åsbo 2:1 vid Strålsnäs stationshus. Det berörda området ska, enligt gällande byggnadsplan 05-ÅSB-229, användas för järnvägsändamål. För att kunna genomföra den sökta avstyckningen krävs därför en ändring av planbestämmelsen. Enligt uppgift från Boxholms kommun och från köparen av det berörda området har förberedelser påbörjats för att en detaljplaneprocess sedan ska kunna påbörjas. Rubricerat ärende vilandeförklaras därför enligt beslut nedan.</p> <p>Beslut: Ärendet vilandeförklaras till dess att frågan om detaljplanens antagande slutligen avgjorts.</p>
-----------------------------	---

Figur 5 Skäl och beslut för vilandeförklaring gällande ärende E10174

Kommentar

Vid tidpunkten för beslutet att vilandeförklara förrättningen var detaljplanen inte påbörjad trots att det då hade passerat närmare tre år sedan ärendet inkom. Det som hade skett vid tidpunkten för beslutet var att vissa förberedande arbeten hade utförts inför planarbetet.

Troligtvis har ärendet "legat vilande i byrålådan" fram till dess att ett beslut om vilandeförklaring togs. I och med att planprocessen inte var påbörjad saknades sannolikt grund för att vilandeförklara förrättningen. Det som senare skedde var att arbetet med detaljplanen avslutades och därmed har någon ny detaljplan aldrig kommit till. Anledningen till detta är bland annat med hänsyn till synpunkter som inkom under granskningen.

Då inget planarbete var påbörjat fanns vid beslutet att vilandeförklara förrättningen inga konkreta indikationer på att detaljplanen faktiskt skulle genomföras.

Planarbetet påbörjades sedan men det var först under granskningen som hinder mot detaljplanen uppdagades.

Anmärkningsvärt är även att FLM vilandeförklarar förrättningen i väntan på att detaljplanen ska bli antagen. Detta kan anses vara en språklig brist då en detaljplan inte är ett juridiskt bindande dokument förrän den har vunnit laga kraft. Att en detaljplan har blivit antagen för inte med sig någon juridisk skillnad för förrättningen, utan är mer ett bevis för att planen kommer att genomföras men det är inte klart om och när den kommer vinna att laga kraft. Eventuellt syftar FLM på att återuppta handläggningen vid antagandet av detaljplanen för att utföra förberedande arbete så att ett fastighetsbildningsbeslut sedan skulle vara möjligt direkt efter det att detaljplanen vinner laga kraft.

2. Beslut om vilandeförklaring utan en påbörjad planprocess

Ärendenummer: AB14897

Datum: 2014-07-07

Bakgrund

I ansökan yrkades om fastighetsreglering för att genomföra en marköverföring från en fastighet till en annan. Ett beslut om vilandeförklaring togs i juli 2014 där FLM grundade beslutet på att den ansökta åtgärden strider mot befintligt byggnadsplan och att det krävs en planändring för att genomföra förrättningen.

Från februari 2015 finns ett sammanträdesprotokoll där kommunstyrelsens samhällsbyggnadsutskott godkänner ett upprättat start-PM. Som beslutsunderlag användes kommunstyrelsens tjänsteutlåtande från den 28 januari 2015 samt det start-PM som upprättades den 5 november 2014.⁷¹

Kommentar

Här har beslut om vilandeförklaring tagits i ett tidigt skede utan en påbörjad planprocess.

3. Beslut om vilandeförklaring där positivt planbesked saknas

Ärendenummer: X156193

Datum: 2015-12-22

Bakgrund

En ansökan om avstyckning inkom i november 2015 och ett beslut att vilandeförklara ärendet togs strax därefter i december samma år. Som motiv för vilandeförklaringen har FLM redogjort att gällande detaljplan ej tillåter sökt åtgärd men att en ansökan om planbesked har lämnats in.

Redogörelse	Syftet med den sökta förrättningen är att bilda en fastighet för kontor/lätt industrifastighet. Då gällande detaljplan ej tillåter detta har ansökan om planbesked lämnats in. I väntan på ny detaljplan vilandeförklaras förrättningen.
Beslut om vilandeförklaring	Ärendet har den 2015-12-22 beslutats vilandeförklarat enligt fastighetbildningslagen 4 kap 39 §.

Figur 6 Redogörelse med skäl och beslut från vilandeförklaring av ärende X156193

Kommentar

Anmärkningsvärt i detta fall är att ett beslut om vilandeförklaring är taget utan att det finns ett positivt planbesked. Utan ett sådant besked saknas direkt vägledning till att ett planarbete faktiskt kommer att genomföras.

⁷¹ Norrtälje kommun 2015-02-18, Sammanträdesprotokoll Kommunstyrelsens samhällsbyggnadsutskott § 14

4. Beslut om vilandeförklaring i väntan på överklagad detaljplan

Ärendenummer: O144108

Datum: 2015-11-06

Bakgrund

Ett beslut om att vilandeförklara ansökt fastighetsbildning togs i samband med att det pågående planarbetet överklagades av länsstyrelsen men planförslaget var vid tidpunkten omarbetat och ute på ny granskning.

Beslut om vilandeförklaring	<p>Skäl:</p> <p>Om det är av synnerlig vikt för fastighetsbildningen att fråga som är föremål för prövning i annan ordning först avgöres, får Lantmäteriet enligt 4 kap 39 § fastighetsbildningslagen förklara förrättningen vilande i avvaktan på att frågan avgöres.</p> <p>För att kunna genomföra den sökta fastighetsbildningen krävs att detaljplanen "Detaljplan för Hulebäck 1:608 m.fl Gärdesområdet." vinner laga kraft. Den aktuella detaljplanen är överklagad och återförvisad av Länsstyrelsen på grund av formella brister. Detaljplanen är i dagsläget ute på en ny granskning.</p> <p>Utfallet av om detaljplanen vinner laga kraft är avgörande för den fortsatta förrättningshandläggningen.</p> <p>Beslut:</p> <p>Lantmäteriet beslutar med stöd av 4 kap 39 § fastighetsbildningslagen att förrättningen skall vilandeförklaras i avvaktan på att beslut i saken vunnit laga kraft.</p>
Fortsatt handläggning	<p>När frågan, enligt ovan, blivit avgjord så kommer Lantmäteriet att återuppta handläggningen och då kommer samtliga sakägare att bli kontaktade.</p>

Figur 4 Skäl och beslut från vilandeförklaring av ärende O144108

Kommentar

I detta exempel var planprocessen långt gången vid beslut om vilandeförklaring då planen hade varit ute på granskning och blivit antagen.

Beslutet innehåller en utförlig förklaring om varför det togs ett beslut om att vilandeförklara förrättningen. Att planen ligger ute på en andra granskning torde innebära att planen kan tänkas vinna laga kraft inom en överskådlig framtid.

5. Beslut om vilandeförklaring med särskilda motiv

Ärendenummer: O146943

Datum: 2015-04-21

Bakgrund

Göteborgs kommun ansökte om fastighetsreglering berörande två fastigheter enligt kommande detaljplan. FLM meddelade att ärendet troligen inte går att genomföra då något planarbete inte var påbörjat när ansökan inkom. De gavs därmed möjlighet att återkalla förrättningen och längre fram, när en detaljplan för området påbörjats, inkomma med en ny ansökan. Göteborgs kommun valde att inte återta sin ansökan och ärendet skulle prövas enligt gällande förutsättningar. FLM planerade då att ställa in förrättningen under kommande sammanträde. Vid tidpunkten för sammanträdet hade dock detaljplan för området kommit ut på samråd och FLM beslutade istället att vilandeförklara ärendet.

Beslut om vilandeförklaring	<p>Skäl:</p> <p>Den 17 september 2014 inkom ansökan till KLM.</p> <p>Den sökande valde att inte återta sin ansökan utan få frågan om genomförande, alternativt vilandeförklaring prövad.</p> <p>Sedan kallelse skickats ut till samtliga berörda har en detaljplan för området kommit ut på samråd.</p> <p>FLM anser att frågan om detaljplan är av sådan synnerlig vikt som avses i 4 kap 39§ Fastighetsbildningslagen att förrättningen kan förklaras vilande i väntan på att arbetet med DP slutförs.</p> <p>Beslut:</p> <p>Förrättningen förklaras vilande i väntan på att detaljplan antingen har vunnit laga kraft eller att arbetet med den faller.</p>
-----------------------------	--

Figur 5 Utvald del från beslut om vilandeförklaring tillhörande ärende O146943

Kommentar

Av samtliga exempel som tas upp är detta det enda ärendet där det finns en motivering som kan ge ledning i när ett beslut om vilandeförklaring ej kunnat ske tidigare i planprocessen. FLM hade beslutat att inställa förrättningen på de grunder som fanns när ansökan inkom och hade kallat till ett sammanträde för att meddela detta. Dessa grunder var att något planarbete inte anses vara påbörjat trots att ett positivt planbesked hade erhållits när ansökan om åtgärden inkom.

Av beslutet kan slutsatsen dras att denna FLM anser att det är först när en plan har varit ute på samråd som planprocessen är tillräckligt långt gången för att kunna ligga till grund för att en förrättning vilandeförklaras.

8.5 Sammanfattning av vilandeförklarade lantmäteriförrättningar

Detta avsnitt innehåller många felkällor och det är svårt att konkret hänvisa till den statistik som redovisas. Det är ändå viktigt att inkludera detta avsnitt där de faktiska besluten om vilandeförklaring har undersökts. Statistiken visar på stora variationer gällande hur lång tid det tar innan ett ärende förklaras vilande samt hur länge ett ärende är vilandeförklarat.

De exempel som finns visar på ett bra sätt hur beslut skiljer sig åt och de svårigheter som finns gällande olika förutsättningar för att vilandeförklara en förrättning. Undersökningen visar att flera beslut om vilandeförklaring har tagits utan något påbörjat planarbete. Det finns också motiveringar som visar på bedömningen att en plan måste ha nått samråd för att en anknytande lantmäteriförrättning ska kunna förklaras vilande i väntan på färdig plan.

9 Inställda förrättningar

9.1 Tillvägagångsätt och urval

Inställda förrättningar har undersökts för att skapa ett bättre underlag för, om möjligt, hitta en gränsdragning för när förrättningar inställes vid planförfaranden istället för ett beslut om att vilandeförklara förrättningen tas. De inställda förrättningarna har tillhandahållits genom Lantmäteriets tjänst Arkivsök. Samtliga inställda förrättningar från de fyra län, där fler än tre beslut om vilandeförklaring har tagits i samband med planärenden, har studerats för de senaste tre åren, det vill säga för 2014 till och med 2016. Dessa är Stockholms län, Uppsala län, Västra Götalands län samt Skåne län.

Tidsperioden är motiverad utifrån att det är under denna period som beslut har fattats för den absoluta majoriteten av de, vid aktuell tidpunkt, vilandeförklarade ärendena. Ett problem här har varit att för endast två tredjedelar av dessa inställda ärenden kan ett inställelsebeslut nås via Arkivsök. Dessutom inställs många förrättningar utan att ett formellt beslut tas eller genom att den sökande istället rekommenderas att återta sin ansökan.

Undersökningen omfattade totalt 78 förrättningsakter där endast ett fåtal ärenden på något sett berörde planprocessen. För endast ett av dessa ärenden återfinns en tillräcklig redogörelse för att kunna tillämpa exemplet i examensarbetet. Att vidare undersöka inställda förrättningar kan inte motiveras i detta examensarbetets omfattning då endast ett resultat har kunnat tas fram genom denna metod samt att det inte heller är motiverat att söka utanför aktuell tidsperiod.

Vid undersökning av aktuellt vilandeförklarade ärenden som är registrerade i handläggningsprogrammet Trossen har efter kontakt med beslutande FLM ytterligare ett inställt ärende upptäckts.

9.2 Exempel på inställda förrättningar

1. Inställelsebeslut där positivt planbesked finns för aktuell detaljplan

Ärendenummer: C117123

Akt: 0380-2014/56

Datum: 2014-03-13

Bakgrund

Sakägare ansökte om fastighetsreglering som stred mot gällande detaljplan. Beslut togs att inställa förrättningen med skäl som grundar sig i att det saknas en gällande detaljplan som tillåter den sökta åtgärden samt att det för området endast finns ett positivt planbesked. Plan- och byggnadsnämnden gav positivt planbesked en månad före beslutet om inställelse.

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Redogörelse	Det i ansökan åberopade ramavtalet har ersatts av överenskommelse i fastighetsregleringsförrättning akt 0380-2010/215. För området gäller detaljplan 1995-10-12. Fastighetsreglering enligt ansökan strider mot detaljplanen och därmed mot 3 kap 2 § fastighetsbildningslagen. Det noteras att planbesked har erhållits av plan- och byggnadsnämnden 2014-02-13 om påbörjande av detaljplaneläggning av södra och västra Gränby centrum.
Inställandebeslut	Förrättningen inställs.

Figur 6 Inställelsebeslut för ärende C117123, akt 0380-2014/56

Kommentar

Då planbesked gavs bara en månad före förrättningens inställelse är planarbetet högst troligt långt ifrån ett antagande. Vilandeförklaring diskuteras inte i protokollet men det är troligt att ett sådant beslut inte har varit aktuellt och att FLM inte har ansett att ett planbesked är en tillräckligt långt gången planprocess för att det ska finnas fog för att vilandeförklara ärendet.

2. Ärende som först förklarats vilande och sedan ställts in

Ärendenummer: X066076

Datum: 2015-02-13

Bakgrund

I detta ärende togs först ett beslut om vilandeförklaring men sedan ställdes förrättningen in i samband med att planarbetet lades ner. Kontakt togs med FLM, Maria Stattin. Hon gav en mer konkret bakgrund till ärendet samt en längre motivering till hennes beslut.

Ärendet gällde exploatering av ett område där det saknades en gällande detaljplan. 2006 inkom en ansökan om avstyckning för exploateringsändamål. 2007 skrevs ett planläggningsavtal men vid samrådsmöten därefter framkom att sökanden önskade fler tomter än vad planen avsåg. Därför upprättades ett nytt planläggningsavtal 2013 med fler tomter. 2014 övertogs förrättningen av ny FLM och vid denna tidpunkt hade sökanden fortfarande inte skrivit under detta avtal. Att genomföra förrättningen utan något planläggningsavtal som visade vad som avsågs med marken skulle med största sannolikhet inneburi att samhällsbyggnadsnämnden överklagade ärendet.

FLM tog då beslut att vilandeförklara förrättningen, enligt FBL 4 kap. 39 §, i väntan på att avtalet skrevs under. Vidare har FLM yttrat att förutom avsaknaden av avtalet kunde hon inte se något hinder till att genomföra förrättningen och bilda en exploateringsfastighet.

I februari 2016 avskrev plan- och byggenheten planarbetet vilket innebar att det inte fanns något pågående planarbete över huvud taget. FLM tog därför beslut 1 april 2016 att ställa in förrättningen, enligt FBL 4 kap. 31 §, i den del som avsåg avstyckningen.

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Redogörelse	Syftet med den sökta förrättningen är att avstyckat område ska bilda en fastighet med ändmålet exploateringsfastighet. Då planavtal saknas vilandeförklaras förrättningen.
Beslut om vilandeförklaring	Ärendet har den 2014-06-11 beslutats vilandeförklarat enligt fastighetsbildningslagen 4 kap 39§.

Figur 7 Redogörelse och beslut för vilandeförklaring gällande ärende X066076

I förrättningen fanns även överenskommelser som avsåg fastighetsbestämning samt fastighetsreglering, dessa ställdes inte in eftersom de inte var beroende av planläggningen.

Kommentar

FLM har yttrat att när ett planlägningsavtal saknas så innebär det ett materiellt hinder mot att fortsätta förrättningen, i den del som avser avstyckning, då med hänvisning till de aktualitets- och varaktighetskrav som anges i FBL 3 kap. 1 §. Av detta kan tolkas att en sökt fastighetsbildning inte kan vara vilandeförklarad om inget pågående planarbete pågår trots att det är yttrat att en exploatering för området är planerad. Här har dock hinder uppstått där exploatören haft önskemål om fler antal tomter än det som planerats. FLM har däremot konstaterat att det vore möjligt att bilda en exploateringsfastighet för området.

9.3 Sammanfattning av inställda förrättningar

Att ta ett beslut om att inställa en förrättning på grund av otillräckligt planarbete är mycket ovanligt. Troligt är att ett ärende istället blir liggande i väntan på att det kan handläggas aktivt eller att sakägare rekommenderas att istället återkalla sin ansökan. I det första exemplet ställs förrättningen in under pågående planprocess där ett planbesked finns. Då enbart ett konkret exempel finns är det svårt att tillämpa detta då det kan finnas särskilda omständigheter i det särskilda fallet. Till exempel togs först beslut om vilandeförklaring men då planarbetet sedan lades ner så valde FLM att ställa in förrättningen.

10 JO-beslut mot Lantmäteriet

10.1 Tillvägagångssätt och urval

Under genomförda intervjuer påpekade ett antal av de intervjuade att det finns JO-beslut, där framför allt kritik om långsam handläggningstid har riktats, mot Lantmäteriet och som eventuellt berör vilandeförklaring. Från JO har därför ett utdrag begärts med samtliga beslut mot Lantmäteriet. Totalt har 43 JO-beslut mot Lantmäteriet erhållits från tidsperioden 1996 till 2015. Ett JO-beslut är inte rättsligt bindande utan en rekommendation.

Efter noga utförda undersökningar av samtliga beslut har endast ett ärende uppdragats där de direkt nämner vilandeförklaring men ytterligare cirka 15 beslut berör långsam handläggning i någon form. Även utav de sistnämnda är ett antal beslut intressanta sett i perspektiv utifrån detta examensarbete och sammanfattas nedan.

10.2 Exempel på JO-beslut mot Lantmäteriet

1. Långsam handläggning och brist på formellt beslut om vilandeförklaring i samband med ledningsrätt

Ärendenummer: 2937-2008

Datum: 2009-04-20

Bakgrund

I januari 2006 JO-anmälde Aktelo AB LM i Södermanlands län för långsam handläggning av en förrättning gällande ledningsrätt. Ledningsrätten innefattade en radiomast med tillhörande teknikbod och kablar mellan dessa. Markägaren motsatte sig placeringen av masten och teknikboden. Ansvarig FLM försökte kontakta markägaren för att diskutera alternativa placeringar men denne gick ej att få tag på. FLM förklarade ärendet vilande med motiveringen att ledningsrätt inte kan meddelas tvångsvis mot markägaren om inte bygglov har meddelats för samma åtgärder. Att invänta slutligt avgörande av bygglovsfrågan kan innebära en process på ett till fyra år beroende på om ärendet överklagas till högsta instans. Aktelo AB ansåg att en så lång handläggningstid inte var acceptabel.

Efter att LM fått chansen att uttala sig i samband med JO-anmälan förklarades det att de ansåg sig ha agerat på ett godtagbart sett utifrån rådande förutsättningar och att ett beslut i förrättningen skulle meddelas i oktober 2008. Lantmäteriets egna utredning gällande överklagan av bygglovet var att frågan om bygglovet inte behöver vara avgjord för att de ska kunna ta ställning till ansökan om ledningsrätt.

JO:s bedömning

Att FLM meddelat Aktelo AB att frågan om bygglov slutligen måste vara avgjord för att ansökan om ledningsrätt ska kunna fortgå stämmer inte överens med vad Lantmäteriets utredning kommit fram till.

Dock ansåg Lantmäteriet att det måste tas ett beslut i första instans gällande bygglovet för att handläggningen av ledningsrätten ska kunna fortgå.

Det står klart att förrättningen inte handlagts aktivt under de åren när bygglovsfrågan varit föremål för prövning. Det har inte heller tagits ett formellt beslut om att vilandeförklara förrättningen. JO tar inte ställning till om bygglovsfrågans avgörande kan ligga till grund för att vilandeförklara ledningsrättsärendet. JO påminner dock om bestämmelserna i FL 7 § och vikten av att ta ett formellt beslut om vilandeförklaring. Detta beslut måste underrättas till berörda sakägare och det ska meddelas till dessa hur beslutet kan överklagas.

Kommentar

Detta beslut berör ledningsrätt som i undersökningen gällande aktuella förrättningar är uteslutet. Då detta är den enda domen som direkt nämner och tar upp begreppet vilandeförklaring är det ändå intressant då det berör den formalia som finns kring åtgärden att vilandeförklara ett förrättningsärende.

I detta fall har sakägare och LM olika uppfattning om vad som kommunicerats under pågående handläggning. JO riktade kritik för att LM inte ha tagit ett formellt beslut om vilandeförklaring. Den osäkerhet som finns mellan parterna hade undvikits om ett formellt beslut hade tagits och sedan underrättats till sakägare.

2. Långsam handläggning av ansökan om lantmäteriförrättning

Ärendenummer: 708-2011

Datum: 2011-09-30

Bakgrund

Ansökan om lantmäteriförrättning inkom i februari 2004. Ärendet gällde fastighetsreglering för ändring av servitut för tre fastigheter där det fanns oenigheter om placering och möjlighet till åtkomst av bryggor och sjöbodrar. Besiktning på plats utfördes i januari 2005. Tvisten angående vissa av de frågor som uppdragats och rörde just nyttjanderätten till berörda sjöbodrar och dess placering avgjordes vid Göteborgs tingsrätt. I januari 2006 lämnade en av parterna in domen till LM. Senare diskuterades bland annat huruvida det fanns planförutsättningar och visst planarbete hade påbörjats men under 2008 lämnades besked från stadsbyggnadskontoret att något planarbetet inte längre är aktuellt och att det hade lagts ned. I september 2009 kallades parterna till sammanträde och under kommande år fanns noteringar om telefonsamtal. I februari 2011 har även samråd skett med länsstyrelsen angående strandskyddsfrågor.

JO:s bedömning

Ärendet inleddes under 2004 och hade sju år senare ännu inte avgjorts. Under längre perioder är det uppenbart att ingen aktiv handläggning har skett vilket är ett måste med hänvisning till FL 7 § där någon enskild är part. Det hänvisas även till FL 15 § då dokumentationen av handläggningen är bristfällig. JO var med hänvisning till ovan därför mycket kritisk till myndighetens handläggning av ärendet.

Kommentar

I aktuellt fall har frågor utom förrättningen avgjorts samt en eventuell planläggning har diskuterats. De förstnämnda rörde en tid om cirka två år och här hade ett beslut om att vilandeförklara förrättningen, i väntan på domen från Göteborgs tingsrätt, varit möjlig. Gällande planläggning så förtäljer inte JO-beslutet hur långt planarbetet han komma innan det lades ner. Detta är av väsentlig vikt för att avgöra huruvida en vilandeförklaring hade varit aktuell även här. Den långa handläggningstiden beror på fler faktorer än nämnda men hade varit ett faktum även om en vilandeförklaring hade skett på grund av det förstnämnda. Det kan ändock konstateras att ett sådant beslut förmodligen hade varit lämpligt. Genom en vilandeförklaring hade myndigheten kommunicerat till sakägare varför ingen aktiv handläggning pågick under den tidsperioden.

3. Långsam handläggningen vid en lantmäteriförrättning

Ärendenummer: 6704-2014

Datum: 2015-12-03

Bakgrund

Ansökan om ledningsrätt inkom till LM den 9 november 2011 från Hedemora Energi AB. 2014 var inget beslut taget. En av fastighetsägarna som berördes av ledningsrätten JO-anmälde då LM för långsam handläggning och denna anmälan inkom den 1 november samma år.

LM förklarade att handläggningen av ärendet hade gått snabbare om parterna kommit överens och lämnat in ett ersättningsförslag till LM. Handläggande FLM bytte tjänst under 2013 och ärendet fick ingen ny handläggare på grund av personalbrist.

JO:s bedömning

JO hänvisar till FL 7 § om snabb och billig handläggning utan att säkerheten eftersätts. JO förtydligar att en myndighet inte får lämna över ansvaret för att förrättningen drivas framåt på den enskilde. En myndighet måste också se till att ett ärende som öppnats verkligen följs upp. Detta kräver att ett ärende har en ansvarig handläggare.

Ärendet har pågått under fyra år utan att något beslut meddelats. Under dessa fyra år har LM agerat passivt och lagt ansvaret på att driva förrättningen vidare på parterna. Dessutom har ärendet varit utan ansvarig handläggare vilket inte är acceptabelt. LM förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

Kommentar

Detta fall är ett bra exempel på när JO förtydligar att det är en myndighets ansvar att driva ett ärende framåt och att detta ansvar inte får läggas på den enskilde.

10.3 Sammanfattning av JO-beslut

Besluten grundar sig i att enskilda individer eller företag JO-anmält Lantmäteriet eller ansvarig LM på grund av att deras ärende blivit handlagt under en väldigt långt tid eller att Lantmäteriet på något annat sätt inte har agerat korrekt i handläggningen av ärendet.

Samtliga fall berör långsam handläggning men i ett av fallen har frågan om en formell vilandeförklaring diskuterats och JO påpekar vikten av att ett faktiskt beslut tas. I exempel två kan en vilandeförklaring ha varit aktuell och fallet är intressant då det även berör ett planärende. Det sista exemplet belyser att när ett ärende mottagits av en myndighet kommer det an på denna att driva fram ärendet till ett avgörande.

11 Intervjuer

11.1 Tillvägagångssätt och urval

Intervjuer har genomförts med förrättningslantmätare och andra berörda aktörer som har varit i kontakt med vilandeförklaring. Intervjuerna har skett både genom faktiska möten och via telefon där geografiska avstånd har utgjort ett hinder.

För att kunna jämföra de olika intervjuerna men samtidigt ha en möjlighet att föra en öppen diskussion till befintlig problematik har intervjuerna genomförts som semistrukturerade. Detta innebär att vi som intervjuare har varit flexibla och har låtit den intervjuade att utveckla sina idéer och tala utförligt om de ämnen där denne har särskilda synpunkter. Det har funnits en mall, se bilaga 1, med frågor att utgå ifrån för att kunna jämföra intervjuerna och dess svar.

11.2 Johan Benjaminsson, KLM Göteborg

En intervju har genomförts via telefon med Johan Benjaminsson, utbildad civilingenjör inom lantmäteri och enhetschef för den kommunala lantmäterimyndigheten i Göteborgs kommun.

Frågan om vilandeförklaringar lyftes först runt 2012 efter att Lantmäteriet fått ett flertal beslut mot sig från justitieombudsmannen, JO, på grund av långa handläggningstider. Dessa beslut är viktiga då de på ett bra sätt förklarar bakgrunden till en viss del av den problematiska tillämpningen av vilandeförklaringar. JO kräver en aktiv handläggning av Lantmäteriet och det enda skälet där JO godkänner att det inte förekommer aktiv handläggning är om ärendet är vilandeförklarat. Efter detta har Lantmäteriet på allvar börjat fundera på hur vilandeförklaringar ska tillämpas i praktiken. Det har lett till att de kommunala lantmäterimyndigheter som ej har tillämpat vilandeförklaringar har fått kritik vid de kontroller som genomförs med ungefär sju års cykler. Den inkonsekvens som har uppdragats gällande att ta beslut om vilandeförklaring mellan olika kontor tros bero på att alla myndigheter inte har genomgått någon kontroll sedan frågan har blivit aktuell. Idag har den kommunala lantmäterimyndigheten i Göteborg en klar struktur för hur vilandeförklaring av ärenden skall tillämpas. Som exempel kan nämnas när en handläggning redan är påbörjad men en tingsrättsdom eller annat myndighetsbeslut inväntas. Om ansvarig FLM då inser att det måste inväntas ett beslut så vilandeförklaras ärendet direkt.

Gällande hur långt planprocessen måste vara kommen för att en vilandeförklaring ska vara möjlig så är det en gråzon mellan samråd och granskning. Det handlar inte bara om i vilket steg en plan befinner sig utan det är också väsentligt för hur nära planen är ett antagande. Är det en plan med ett enkelt planförfarande så räcker det kanske med ett genomfört samråd. Motivet med att det räcker med ett samråd handlar om att det ska finnas en upprättad handling. Detta är något en utredning om vilandeförklaringar kom fram till som genomfördes av personal vid LM i Göteborg.

Tidigare i planprocessen, som vid ett planbesked, prövas inte frågor som var och hur utan det prövas endast om planen är lämplig. Planbeskedet säger att ett visst antal hus ska byggas men var kvarteren ska ligga eller hur det ska se ut och vilken användning det ska vara för specifika områden prövas inte. Eventuellt undersöks bullerfrågor och liknande men det görs ingen prövning enligt PBL. Det beslutas enbart om det finns förutsättningar för att genomföra planen. Inte heller säger planbeskedet något angående fastighetsbildning. Men så fort det finns ett upprättat förslag till en plankarta borde en vilandeförklaring vara möjlig. I Göteborg får en exploatör utöver ett planbesked också ett senaste datum för när planarbetet ska starta och sen kommer en process på två till tre år. Ett planbesked innebär inte nödvändigtvis att planarbetet startar direkt. Men detta kan variera från kommun till kommun.

För förhandsbesked saknas det en aktiv rutin för vilandeförklaring men då sökande oftast skickar in en ansökan om förhandsbesked i samband med en fastighetsbildningsansökan så uppstår det inget direkt behov av att vilandeförklara ärendet. Detta eftersom LM har en kötid på från fyra till åtta månader och därför hinner de flesta förhandsbesked vinna laga kraft innan en handläggare utses då ett förhandsbesked bara tar cirka tio till sexton veckor att handlägga. I de fall där ett förhandsbesked överklagas borde ärendet vilandeförklaras och detta är fallet för en del ärenden idag men inte alla. Vid bygglov så står det även i handboken till FBL 4 kap. 25 § 2 st. att det inte är ett måste att vilandeförklara alla förrättningar som inväntar bygglov.

När grunderna för en vilandeförklaring är undanröjda åligger det ansvarig LM att väcka upp ärendet men det beror också på om ärendet ligger hos en handläggare eller inte. Då ett ärende återupptas noteras det i dagboksbladet. Eventuellt borde det vara i den sökandes intresse att lyfta frågan om att återuppta handläggning av ett ärende då en vilandeförklaring görs för den sökandes skull, till exempel för att säkra dennes köp. Rent rättsligt borde det dock åligger ansvarig LM att återuppta förrättningen men det är en svår fråga då det inte är ekonomiskt försvarbart att de ska hålla koll på när ett ärendes hinder är undanröjt. Gällande att vilandeförklara en förrättning till ett visst datum borde det inte vara möjligt då det handlar om vilandegrunden, det vill säga orsaken bakom vilandeförklaringen och denna kan inte tidsbestämmas.

En fråga som nyligen blev aktuell är i samband med att länsstyrelsen överklagade samtliga avstyckningar för ett visst område på grund av trafikfrågan. Funderingar har uppstått huruvida ytterligare ansökningar om avstyckning som inkommer i området ska behandlas. Kan dessa vilandeförklaras i väntan på vägledande dom eller ska det tas beslut om fastighetsbildning som istället kommer att överklagas? Det har resonerats att avstyckning av fastigheter ska fortsätta i området då det inte finns något befintligt hinder tills dess att ett beslut har tagits i de överklagade fallen. Det lättaste hade dock varit att vilandeförklara dem direkt.

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Mål nr F1855-5 där beslut nyligen togs av MMD vid Vänersborgs tingsrätt är nu överklagat till MÖD och den kommande domen kommer att bli mycket avgörande och ge en god vägledning i frågan om när ett ärende kan vilandeförklaras vid planförfaranden. I detta fall fanns ett positivt planbesked men detaljplanen hade inte varit ute på samråd. Rättsfallet finns redovisat under kapitel 7.3.1. Det diskuteras huruvida ett yrkande om en exploateringsfastighet eventuellt hade resulterat i ett annat beslut. Nackdelen med en exploateringsfastighet är dock att exploitören tar andra ekonomiska risker i och med köpet ifall detaljplanen inte vinner laga kraft. Exploatören står då som ägare till en icke planlagd fastighet som har ett lägre värde. Troligt är dock att exploateringsfastigheter kommer att bli vanligare om MÖD fastställer MMDs dom. Fördelarna med en vilandeförklaring är att avtalet säkras om detaljplanen vinner laga kraft samtidigt som avtalet faller om ingen planläggning kommer till stånd.

Det kan ta väldigt lång tid att ta fram en detaljplan. Göteborgs kommun fick in en ansökan om förrättning 2006 och 2016 har planen kommit ut på samråd. Förrättningen hade i detta fall lagts i byrålådan istället för att vilandeförklaras. Planen förmodas inte vara klar innan 2018 och då ärendet inte har vilandeförklarats så innebär det att ärendet har handlagts i 12 år. I den sökta förrättningen var det avtalat mellan två parter att köpet gäller om en ny detaljplan vinner laga kraft. Parterna kommer därför att ha haft en ansökan om avtal med LM i 12 år som de tror är säkrat men då ärendet inte är vilandeförklarat så är inte det fallet. Många resonerar kring att vilandeförklaringar endast har med statistik att göra men detta stämmer inte. Går en förrättning inte att genomföra så är det endast om en förrättning kan förklaras vilande som ett köp kan säkras då förrättningen annars ska inställas.

LM vid Göteborgs kommun har ett av Sveriges äldsta ärenden från 1988. Den detaljplan som ärendet har inväntat har fortfarande inte vunnit laga kraft. Ett beslut om vilandeförklaring togs i samband med samrådet 2014 och planen kommer att antas under våren 2016. Ett annat ärende från 1974 genomfördes först i slutet av 2013 och det var på samma sätt där att planarbetet handlades från och till under en lång period där det påbörjades planärenden för att sedan läggas ner igen. LM vid Göteborgs kommun hade inte haft två av Sveriges äldsta ärenden om reglerna om vilandeförklaring hade tillämpats.

I ett aktuellt fall ansågs det eventuellt finnas möjlighet till en vilandeförklaring trots att det inte fanns något planbesked. I detta fall handlade det om ett enkelt planförfarande på cirka sex månader. Det planerades för att ställa in förrättningen vid samrådet men LM fick kalla fötter. Tre månader senare insågs dock att tidsplanen inte skulle hålla så ärendet ställdes in. Med den praxis som tillämpas nu så krävs det otroligt starka skäl för att vilandeförklara en sökt fastighetsbildning när en plan befinner sig mellan planbesked och samråd. Det är en väldigt enkel åtgärd att vilandeförklara ett ärende men lagen måste följas och det ska kunna motiveras varför det är av synnerlig vikt.

När det gäller ärenden i Lantmäteriets handlägningsprogram så är det okunskap hos lantmätare som har resulterat i att flera ärenden har förklarats vilande utan att ett formellt beslut har tagits.

En orsak till detta kan dock också vara att det tidigare fanns en möjlighet att ge ett ärende statusen ”avvakta” och dessa ärenden tros senare automatiskt ha blivit ändrade till ”vilande”. Att enbart ändra status för ärendet är inget formellt beslut utan ett sådant måste tas och föras in i dagboksbladet för att ge sakägare en chans att överklaga beslutet.

11.3 Henrik af Klinteberg, Lantmäteriet Malmö

Henrik af Klinteberg är utbildad jurist och arbetar som specialist förrättningslantmätare vid det statliga Lantmäteriet i Malmö. Intervjun genomfördes genom ett personligt möte.

Att tillämpa vilandeförklaring är ett bra sätt att tala för sakägare om det sker aktiv handläggning eller ej. Vid hinder, där en yttre faktor ska lösas först, är en vilandeförklaring ett tydligt sätt att kommunicera med sakägare att det tas en paus i förrättningen, annars hålls sakägare som gisslan i förrättningen. En sakägare ska kunna förvänta sig att en aktiv handläggning pågår. Ärenden som har krävt ett formellt beslut om vilandeförklaring är ovanliga men uppskattningsvis så dyker det upp ett par ärenden per år hos varje kontor i Skåne.

Vanligast är frågor om detaljplaner där förrättningen är beroende av en planändring men det kan även handla om civilrättsliga tvister där FLM inser att denne saknar kunskap eller är fel myndighet att hantera tvisten. Efter skäligt rådrum bör förrättningen då vilandeförklaras i avvaktan på att tvisten löses i allmän domstol. Det är dock viktigt att vara försiktigt då det vid enklare frågor borde vara FLM som tar beslut i frågan och löser tvisten, exempelvis om det rör formkrav vid köp enligt Jordabalken.

Det var innan 2008 en allmänt bristfällig uppfattning hos FLM vad begreppet vilandeförklaring innebär och hur det skulle tillämpas. Under 2009 lyftes ämnet och det arbetades aktivt med frågor kring begreppet vilandeförklaring i regionen för Skåne och Halland. Det förbryllar att tillämpningen även idag är så bristfällig som examensarbetet hittills har visat då lagstiftningen är ovanligt tydlig och det är ett väldigt enkelt beslut att ta. Idag arbetar FLM mer aktivt med sina ärendeportföljer vilket innebär att de lättare upptäcker ifall inget har hänt i ett specifikt ärende på en längre tid. Väldigt gamla ärenden skall dessutom ha en åtgärdsplan.

Det motstånd som eventuellt kan finnas mot att vilandeförklara är att det innebär att tid spenderas och på så sätt även pengar på något som inte för ärendet framåt. Stora vinster finns dock på att ta ett formellt beslut om vilandeförklaring. Utöver att det är ett sätt att kommunicera med sakägarna så kan det ses som ett stöd för handläggningen samt om det inte finns ett formellt beslut så finns det heller inget som kan överklagas. Det är därför viktigt att det tas ett formellt beslut med besvärshänvisning där FLM underrättar berörda sakägare.

En ny rutin är att för alla förrättningar där det har tagits ett delbeslut så ändras ärendestatusen till vilande i handläggningsprogrammet, Trossen. Detta innebär inte att ett vilandeförklaringsbeslut har tagits och medför således också en viss osäkerhet i examensarbetets statistik angående för hur många ärenden ett formellt beslut tas.

Vid exploateringsförfarandet har vissa förändringar skett de senaste åren i och med uppdateringar av PBL där det idag som exempel finns en reglerad gräns för inom vilken tid en kommun måste ge planbesked.

För att kunna vilandeförklara en förrättning måste planarbetet ha kommit en bit på vägen. Normalt räcker det inte att en ansökan om detaljplan har inkommit utan det måste åtminstone finnas ett positivt planbesked eller att planen är närmare ett antagande.

När handläggning återupptas efter att ett ärende vilandeförklarats tas ett vanligt handläggningsbeslut och det noteras lämpligen i dagboksbladet. Det är alltså inget slutligt beslut eller beslut som kan överklagas särskilt. Enkelt uttryckt så påbörjas handläggningen igen. Det är upp till FLM att återuppta ett ärende då denne ansvarar för att handläggningen fortsätter och detta ansvar kan inte överlåtas på sakägare. Eventuellt bör det skickas ut meddelande till berörda sakägare när en förrättning återupptas. Att vilandeförklara till ett visst datum behöver inte vara fel men det är opraktiskt då FLM kan tvingas att ta ett beslut om vilandeförklaring en gång till. Det är istället bättre att ta ett beslut till en viss status, exempelvis tills en detaljplan vinner laga kraft.

De beslut som finns från JO kan vara av stor vikt för ämnet. Även justitiekanslern, JK, kan ha stött på problematiken i deras regelbundna revisioner. Sistnämnda myndighet begär vid sina kontroller in listor på hanterade ärenden och om de ser att flera gamla ärenden dyker upp ideligen kan de eventuellt ha undersökt dessa långa handläggningstider.

Sammanfattningsvis anser Henrik af Klinteberg att det på senare år har blivit en både mer frekvent och korrekt tillämpning av vilandebeslut än vad som har varit fallet de senaste 10 åren.

11.4 Lennart Johansson, KLM Varberg

Intervjun genomfördes via telefon med Lennart Johansson, utbildad civilingenjör inom lantmäteri och chef för den kommunala lantmäterimyndigheten i Varbergs kommun.

Syftet med att vilandeförklara ett ärende är att ge utrymme för att undanröja ett problem för fastighetsbildningen. Om det enligt lagstiftningen ska tas ett formellt beslut om att vilandeförklara så måste det även tas ett formellt beslut om att handläggningen skall återupptas igen. Det måste konstateras att hindret är undanröjt och att handläggningen då kan återupptas.

Att bedöma vems ansvar det är att ta initiativ till att återuppta handläggningen igen är svårt och det finns en viss problematik med att personal slutar eller går i pension. Rimligen kan både LM och eller sakägare väcka frågan om att återuppta förrättningshandläggningen.

Att ta ett beslut om vilandeförklaring till ett visst datum är olämpligt. Att vilandeförklara ett ärende har endast tillämpats ett fåtal gånger i Varberg. Senast gällde det en ansökan om avstyckning för ett hus lokaliserat på en järnvägsfastighet. Men då en avstyckning för bostadsändamål inte är möjlig har ärendet vilandeförklarats i avvaktan på ny planläggning som kommer att komma till stånd när järnvägen flyttas.

Ett annat ärende som vilandeförklarats rör sökt fastighetsbildning där kommunen hade planer på att bygga bland annat ett utomhusgym inom allmän platsmark. I förrättningen skulle samfälligheter lösas in och överföras till en kommunal fastighet. Det krävdes strandskyddsdispens för utomhusgymmet som inte erhöles. Kommunen önskade ändå fullfölja ansökan om inlösen av samfälligheterna. För del av den samfälliga marken saknas detaljplan, varför kommunen i denna del saknade stöd för inlösen. Det beslutades därför att vilandeförklara ärendet till dess att detta hinder undanröjts. En ny planläggning var på gång så förrättningen vilar nu till dess att en ny detaljplan finns för hela området. Planen är nu ute på samråd vilket har tagit tre år att nå.

Hur långt planprocessen skall vara gången, för att en vilandeförklaring av ansökt fastighetsbildningsåtgärd ska vara möjlig, varierar från fall till fall. Före planbesked känns det väldigt tveksamt då det måste finnas någon form av uttalande om att planen kommer att ske i den omfattningen som sökande har yrkat om.

Vid exploatering, där köp av del av fastighet inte kan säkras genom en vilandeförklaring av sökt fastighetsbildning, föreslås att det istället bildas en exploateringsfastighet. En exploateringsfastighet kan bildas trots att planprocessen inte är lika långt gången så länge det står klart att området kommer att planläggas.

11.5 Jan Gustafsson, tekniskt råd vid Svea hovrätt

En intervju har genomförts via telefon med Jan Gustafsson, tekniskt råd vid Svea hovrätt i Stockholm. I det nyligen avgjorda fallet med mål nr T-3027-12, som nämns i detta examensarbete i avsnitt 7.1.1, rörande exploatering av tre fastigheter på Gotland var Jan Gustafsson skiljaktig i hovrättens avgörande. Denna intervju fokuserar därför främst på detta rättsfall och frågor i nära anknytning till detta.

I samband med planläggning så är uppfattningen att bakgrunden till lagtexten inte stämmer längre då planarbetet idag går till på ett annat sätt än vad det gjorde för 40 år sedan. Det är nödvändigtvis inte en lagstiftningsfråga utan snarare en tillämpningsfråga. Tyvärr väntade HD så länge med ett avgörande i detta fall så det hade nästan löst sig själv. Att HD hänvisade förrättningen åter för ny handläggning kan antagligen tolkas som att om planläggningen har gått så långt som den hade gjort när HD tog sitt beslut, då kan ett beslut om vilandeförklaring tas.

Lantmäteriet hade en inläga till HD i ovan nämnda rättsfall där de anser att det bör vara en mer liberal tolkning gällande exploateringsfastigheter. I aktuellt rättsfall var det dock aldrig en fråga om det skulle vara en exploateringsfastighet eller inte utan det var enbart en fråga gällande vilandeförklaring.

Gällande i vilket skede i planprocessen som ett ärende kan vilandeförklaras är det svårt att säga var den definitiva gränsen går. Det varierar väldigt mycket från fall till fall.

Slutligen konstateras att det vore intressant att i arbetet ta med en vinkling på att tillämpa exploateringsfastighet kontra vilandeförklaring vid oklara fall. Då har exploatören tidigt säkrat köpet för aktuell fastighet men att köpet har gått igenom kan också innebära risker om ingen ny detaljplan vinner laga kraft.

11.6 Martina Zelenkova Olsson, KLM Lund

Martina Zelenkova Olsson är förrättningslantmätare och chef för den kommunala lantmäterimyndigheten i Lund. Intervjun genomfördes genom ett personligt möte.

För ett par år sedan riktade JO kritik mot det statliga Lantmäteriet för långa handläggningstider. För att åtgärda detta började Lantmäteriet att tillämpa nya riktlinjer. Mot de kommunala myndigheterna har denna kritik sedan förts vidare och Lantmäteriet har yttrat att även dessa bör följa de nya riktlinjerna. Att formellt ta ett beslut om vilandeförklaring är därför relativt nytt. Tidigare har ärenden avvaktat handläggning utan att formellt vilandeförklara dem.

Tillämpning av vilandeförklaring har i Lund enbart skett vid ett fåtal tillfällen och anses inte vara nödvändigt vid planförfaranden. Ansökan om fastighetsbildning har ställts in i de fall där plan inte har varit sökt men generellt sett så pågår handläggningen parallellt som planarbetet fortskrider. Som kommunal myndighet ges en större inblick i planprocessen vilket underlättar och ger möjligheten till att arbeta parallellt.

Om en förrättning och plan söks samtidigt så uppstår viss problematik då statistiken visar att förrättningen pågått under flera år. Men genom att tidigt ansöka om fastighetsbildning kan dock tid tjänas och det viktigaste är inte vad statistiken visar för handläggningstid utan att på snabbast möjliga sätt gå från idé till färdig produkt. Här är det viktigt att inte titta på varje enskild enhet, till exempel när fastighetsbildningen är genomförd, utan det måste inses att allt hänger samman och det är tidpunkten för när framtida byggnad faktiskt är inflyttningsbar som är av betydelse.

Ett exempel på ett ärende som har vilandeförklarats i Lund gällde en tvist där det skulle utredas om en fastighet omfattades av kommunalt avlopp eller om den skulle tillföras andel i befintlig gemensamhetsanläggning, inom vars båtnadsområde den var lokaliserad. Fastighetsbildningen fick därför avvakta till dess att mål i statens VAnämnd vunnit laga kraft och ett beslut om vilandeförklaring togs. Vid andra fall där det anses finnas behov av att vilandeförklara en förrättning kan exempelvis vara vid en ägandetvist som först måste lösas civilrättsligt.

När ett ärende återgår för handläggning efter vilandeförklaring finns det ingen direkt rutin som tillämpas. Det bör eventuellt framgå av beslutet hur fortsatt handläggning av ärendet ska genomföras. Vid exemplet ovan kallades det till sammanträde när tvisten var löst och på så sätt fick samtliga sakägare information om att ärendet nu hade återupptagits för vidare handläggning. Vid exempelvis äganderättsliga tvister bör ansvaret ligga på sakägare då Lantmäteriet inte erhåller den nödvändiga informationen som krävs för att veta när hindret är undanröjt.

Gällande vilandeförklaring vid planförfaranden så är en tanke att det i beslutet formuleras att sakägare ska meddela när grunden för vilandeförklaringen är undanröjd. Det är osäkert om en förrättning kan vilandeförklaras fram till ett visst datum, åtgärden hänger delvis ihop med argumentationen ovan huruvida vems ansvar det är att ta initiativet. En nackdel är att FLM kan tvingas att ta ytterligare ett beslut om vilandeförklaring om hindret fortfarande inte är undanröjt.

Om vilandeförklaring ska tillämpas mer strikt föreslås att istället bilda exploateringsfastigheter om det är möjligt. I Lund görs detta relativt ofta och vid fastighetsbildning jämförs önskad åtgärd då mot översiktsplanen om det är ett nytt område som ska planläggas. För att den sökta fastighetsbildningen ska vara möjlig krävs att området är planlagt inom det kortaste tidsintervallet i översiktsplanen, det vill säga planerad planläggning inom fem till tio år. De ekonomiska riskerna vid exploateringsfastigheter anses vara små då marken kan säljas igen eller arrenderas ut om planläggning uteblir.

11.7 Sammanfattning av intervjuer

Samtliga intervjuade konstaterar att vilandeförklaring är en åtgärd som har fått en mer omfattande tillämpning först under senare år. Den praktiska tillämpning varierar dock mellan olika myndigheter där många ärenden inte formellt vilandeförklaras genom ett faktiskt beslut.

Synen på syftet med att vilandeförklara ett ärende anses främst vara att ge utrymme för att undanröja ett problem som hindrar den sökta fastighetsbildningen. Här finns dock vissa oenigheter där det både förespråkas att vilandeförklaring har till syfte att minska den statistiska handläggningstiden samtidigt som andra påstår att så inte alls är fallet och att den tanken enbart är ett missförstånd. Att vilandeförklara ett ärende är viktigt då det är ett sätt att kommunicera med sakägare att ingen aktiv handläggning pågår och det kan även vara en möjlighet att säkra ett köp där sökt fastighetsbildning krävs.

De intervjuade menade att vilandeförklara ett ärende tillämpas främst där det rör frågor om detaljplaner med vissa undantag. Det används också när det krävs att en civilrättslig tvist först löses som inte kan hanteras av FLM.

Ingen av de intervjuade kan ge ett exakt svar om när de anser att ett ärende kan vilandeförklaras vid planförfarande och samtliga menar att varje fall är unikt och måste på så sätt även bedömas individuellt. Dock finns åsikter om att planen måste vara nära ett antagande och att det måste åtminstone finnas ett positivt planbesked.

När vilandegrunden är undanröjd och ärendet ska tas åter för handläggning råder det delade meningar om vem som bär ansvar för detta. Det diskuteras huruvida ansvaret kan läggas på sakägaren eller om det till fullo är lantmätarens ansvar. När ett ärende återupptas anser samtliga att sakägare på något sätt bör meddelas men det saknas i de flesta fallen en rutin om hur det ska ske.

Att vilandeförklara ett ärende till ett visst datum är något som bör undvikas då det ytterst sällan i förväg kan förutspås när hindret är undanröjt och man riskerar då att behöva ta ytterligare ett beslut om vilandeförklaring.

Vid samtliga intervjuer lyfts möjligheten att istället bilda en exploateringsfastighet om en vilandeförklaring ej är möjlig. Åsikterna går dock isär huruvida exploatören tar ekonomiska risker vid bildandet av en exploateringsfastighet.

Det kan från intervjuerna konstateras att vikt även bör läggas vid de JO-beslut som finns mot Lantmäteriet gällande långsam handläggning och dess koppling till vilandeförklaring.

Sammanfattningsvis så har ingen direkt kritik riktats mot själva lagstiftningen gällande vilandeförklaring men det krävs däremot en uppdatering av praxis och hur lagen faktiskt ska tillämpas.

12 Diskussion

12.1 Vilandeförklaringens tillämpning och syfte

När finns det en möjlighet att vilandeförklaring en lantmäteriförrättning genom tillämpning av FBL 4 kap. 39 §?

Att ta ett beslut om vilandeförklaring för en lantmäteriförrättning har visat sig vara en åtgärd som tillämpas relativt sällan. Det har från intervjuerna uppdagats att det ändå finns en större kunskap om att ta ett beslut om vilandeförklaring idag än vad det gjorde för ett antal år sedan. Det råder dock delade meningar om när Lantmäteriet lyfte frågan om bristfällig tillämpning av åtgärden. En av de huvudsakliga anledningarna till att ämnet blivit aktuellt framgår av genomförda intervjuer och tros vara den kritik som JO riktat mot Lantmäteriet gällande, framför allt, långsam handläggning.

Att det har varit en allmänt bristfällig tillämpning av åtgärden är inte förvånande med tanke på den avsaknad av litteratur som finns i ämnet.

I handboken till FBL, utgiven av Lantmäteriet, lyfts ett antal exempel på när vilandeförklaringar eventuellt kan tillämpas. Det kan exempelvis röra oklarhet där FLM i en annan förrättning behöver ta ett beslut om fastighetsbestämning som påverkar den aktuella förrättningen. Det påpekas dock att det i de flesta fall är upp till FLM att avgöra dessa frågeställningar inom samma förrättning och att en vilandeförklaring då ej är aktuell. En tvist kan även lyftas vid en civilrättslig domstol om det är utom lantmätarens kunskap och i dessa fall kan en vilandeförklaring vara aktuell.

Prövning som kan utgöra skäl för en vilandeförklaring är när den sökta fastighetsbildningen kräver att den inväntar pågående planarbete och detta framgår tydligt av samtliga informationskällor. Denna frågeställning har även utgjort grunden i detta examensarbete. Vid pågående planarbete då en sökt fastighetsbildning inte kan genomföras kan förrättningen förklaras vilande om den sökta fastighetsbildningen förväntas bli tillåten efter att den pågående planen vinner laga kraft.

Vissa kommunala lantmäterimyndigheter tillämpar inte vilandeförklaring vid planförfaranden eftersom de inte anser att en vilandeförklaring är nödvändig i dessa fall. Här påpekas istället vikten av en effektiv process där det viktigaste vid en exploatering är att tiden mellan starten av planprocessen till dess att folk kan flytta in i sina nya boenden ska gå så snabbt som möjligt. Genom att inte vilandeförklara ett ärende kan handläggarna arbeta parallellt med planprocessen vilket blir mer tidseffektivt. De menar att om ett ärende vilandeförklaras i väntan på att en detaljplan ska vinna laga kraft innan aktuell förrättning kan handläggas så tvingas sakägaren först vänta på att planprocessen ska bli klar för att sedan även invänta fastighetsbildningsprocessen, vilket förlänger den totala tiden från start till färdig produkt. Genom att applicera parallell handläggning blir fastighetsbildningen klar samtidigt som planen vinner laga kraft.

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

De utförda undersökningarna av lantmäteriförrättningar i handläggningsprogrammet Trossen gav ett väldigt varierande resultat för hur vilandeförklaring tillämpas. I många av de vilandeförklarade ärendena saknades formella beslut och för vissa av dem fanns inget skäl angivet eller någon redogörelse som kunde förklara varför ärendet var vilandeförklarat.

Under 2008 och 2009 utpekades Lantmäteriet, som ovan nämnt, i ett flertal JO-beslut där det riktades kritik för långsam handläggning. Besluten rörde framför allt att det tagit väldigt lång tid att ta ett beslut vid fastighetsbildning. Lantmäteriets yttrande angående bakomliggande anledningar, för många av fallen, var en begränsad personalstyrka samt att de hade prioriterat andra ärenden före. Vid ett antal av dessa fall har den långsamma handläggningen berott på att förrättningen inväntat annan fråga som först måste avgöras för att möjliggöra önskad fastighetsbildning. Av dessa har det i sin tur, i vissa fall, varit fråga om förrättningar med möjlighet till en vilandeförklaring av ärendet i väntan på att det som ligger till hinder för genomförandet av förrättningen avgörs.

Som en del i Lantmäteriets arbete med att komma tillrätta med problemet och hitta en lösning, vilket JO uppmanade Lantmäteriet att göra, var att om möjligt tillämpa vilandeförklaring mer frekvent.

Undviker FLM att vilandeförklara en förrättning där det vore lämpligt så håller han sakägare som en slags gisslan. Sakägaren förväntar sig att dennes ärende handläggs aktivt så länge han inte hör något från ansvarig handläggare. Märker FLM att ärendet kommer att behöva invänta andra avgöranden som är väsentliga för förrättningen, utan att vilandeförklara den, så har sakägaren ingen möjlighet att överklaga beslutet eller återta sin förrättning när han inser att det kommer ta en lång tid innan ett beslut är taget.

Lantmäteriet granskar de kommunala lantmäterimyndigheterna ungefär vart sjunde år och det kan tänkas att de förmedlar JO:s kritik vid dessa granskningar. Att det bara sker vart sjunde år kan ses som en anledning till att vissa LM inte har skärpt sin tillämpning av vilandeförklaring, om de ännu inte fått ta del av kritiken.

En annan orsak till den inkonsekventa tillämpningen av vilandeförklaring kan vara att Lantmäteriet har genomgått ett generationsskifte av sin personalstyrka och det är idag svårt att rekrytera tillräckligt med ny personal som besitter rätt kompetens. Att inte vilandeförklaring har tillämpats i en större grad kan därför bero på att det saknas rätt kompetens eller arbetskraft som det till viss del uttrycks i JO-besluten. Bristen på arbetskraft, som har uttryckts av Lantmäteriet i deras JO-yttranden, kan dessutom innebära att andra ärenden har prioriteras istället för att ta ett beslut om vilandeförklaring då en sådan åtgärd inte för arbetet med förrättningen framåt, som Henrik af Klintberg yttrade.

Från lagkommentarerna kan det konstateras att en vilandeförklaring aldrig är obligatorisk. Att meddela ett beslut om vilandeförklaring till berörda parter är däremot alltid obligatoriskt. Henrik af Klinteberg förklarade tydligt att vilandeförklaring är ett verktyg som varje FLM har och bör använda när det finns uppenbara skäl för det.

Det finns ingen lag som tvingar FLM att tillämpa vilandeförklaring vid vissa specifika fall även om det givetvis är en högst lämplig åtgärd som borde tillämpas mer än vad den gör idag. Detta kan ses som ytterligare en orsak till den fåtaliga tillämpningen av vilandeförklaring, det vill säga att när en FLM inte är tvingad att vidta en åtgärd så finns en risk att denne underlåter sig att göra det trots att det finns starka skäl. Tidigare i arbetet har det konstaterats att ett beslut om vilandeförklaring inte för förrättningen framåt utan det är en extra kostnad i form av tiden det tar att formulera och ta beslutet. Detta gör att det helt enkelt är lättare avvakta handläggningen och lägga ärendet till sidan istället för att ta ett formellt beslut trots att det strider emot kravet på aktiv handläggning.

12.2 Vilandeförklaring vid planärenden

Vid vilket skede i planprocessen får en lantmäteriförrättning vilandeförklaras?

Vid exploatering där det inte finns en detaljplan, som stödjer det köp av del av fastighet som en exploatering eventuellt kräver, finns det en risk att köpet inte kan genomföras då sökt fastighetsbildning måste ansökas om inom sex månader. Det kan exempelvis handla om att en privat aktör vill bygga bostäder på en plats som i gällande detaljplan är planlagd som industrimark. Aktören ansöker hos LM om att få stycka av en bit mark som förvärvats för bostadsändamål men LM kan inte tillåta avstyckningen eftersom den strider mot gällande detaljplan och köpet återgår. Med gällande lagstiftning måste det alltså finnas en detaljplan som stödjer aktörens ändamål med fastigheten eller rättare sagt så får inte en fastighetsbildning genomföras som strider mot gällande plan enligt FBL 3 kap. 2 § eller som kan motverka framtida planläggning enligt FBL 3 kap. 3 §. Ett alternativ som dock finns är att vilandeförklara en lantmäteriförrättning med önskad fastighetsbildningsåtgärd i väntan på färdig plan och köpet är då giltigt så länge fastighetsbildningen senare genomförs, enligt köpet, när detaljplanen har vunnit laga kraft.

I handboken till FBL står det, precis som ovan, att en förrättning får vilandeförklaras i väntan på en ny detaljplan om sökt fastighetsbildning förväntas bli tillåten efter det att detaljplanen vinner laga kraft. Detta innebär att aktörer kan ansöka om fastighetsbildning och lagfart så fort det finns en pågående planprocess. FLM kan i så fall eventuellt vilandeförklara förrättningen vilket innebär att markköpet kan säkras i väntan på en färdig plan som kommer att tillåta sökt fastighetsbildning. Det framgår däremot inte tydligt i handboken om vilka exakta avgränsningar som gäller för när en planprocess kan ligga som vilandegrund för förrättningen.

Den formulering som används och återfinns i propositionen till FBL är;

”Det krävs dock att planärendet har hunnit en bra bit på väg. Om planarbetet bara befinner sig på ett förberedande stadium, saknas normalt förutsättningar för vilandeförklaring”.

Även genomförda intervjuer har visat att det ser väldigt olika ut för hur de anser att vilandeförklaring bör tillämpas. Gällande i vilket skede av planprocessen en förrättning kan förklaras vilande så är de intervjuade överens om att varje ärende är unikt och att en specifik gräns är svår att sätta. Den luddiga formuleringen i handboken och propositionen tros delvis kunna ligga bakom den oregelbundna tillämpningen och vi anser därför att mer tydliga riktlinjer är av vikt. I handboken tas ett antal rättsfall upp som kan ge en viss vägledning men förutsättningar för dessa varierar ytterst samt att flera fall är av betydande ålder. Utöver dessa rättsfall som finns omnämnda i handboken har ytterligare ett antal rättsfall studerats för att ge vägledning i frågan.

Åtta rättsfall som rör vilandeförklaring i väntan på en ny detaljplan eller på annat sätt nära sammanfaller med planfrågor har noggrant studerats. I flera av rättsfallen har LM ställt in förrättningar som strider mot aktuella detaljplaner och sökanden har sedan överklagat beslutet och yrkat om fortsatt handläggning. I andrahand har de yrkat om en vilandeförklaring av förrättningen till dess att planen vunnit laga kraft.

I det senast avgjorda rättsfallet, MMD F1855-5, bedömde Vänersborgs tingsrätt att ett planbesked inte anses utgöra en påbörjad planprocess. Domen är överklagad och ett avgörande i MÖD väntas senare under 2016, eventuellt under 2017. Frågeställningen om när i planprocessen en lantmäteriförrättning får vilandeförklaras är ytterst beroende av den framtida dom som väntas från MÖD. Den kommer att ge en mycket god vägledning i frågan och utgöra praxis för liknande fall. MÖDs beslut, vare sig de fastslår att en förrättning inte kan vilandeförklaras i det skede när en detaljplan precis erhållit positivt planbesked och alltså utgör en vilande grund, eller ej, så hade det underlättat för LM, privata aktörer och övriga intressenter. Exploatörer hade då kunnat veta vid vilken tidpunkt de skulle kunna genomföra sina markköp och LM skulle effektivt kunna ställa in alternativt vilandeförklara förrättningar i det fall då detaljplanen erhållit positivt planbesked eller ej. Om ett positivt planbesked inte utgör en vilandegrund skulle det troligtvis även leda till att exploateringsfastigheter tillämpas allt mer då det innebär en annan möjlighet för exploatören att säkra markköp, dock med andra ekonomiska risker. Alternativet är att MÖD istället går emot MMDs domslut och dömer att ett planbesked är att anse som en tillräckligt långt gången planprocess för att möjliggöra en vilandeförklaring av aktuell lantmäteriförrättning. Detta skulle i så fall innebära att exploatörer i ett tidigare skede kan säkra markköp för framtida exploatering och möjligtvis även i ett snabbare tempo producera mer bostäder då de tar mindre risker vid potentiella nyexploateringar.

Från rättsfallstudien saknas det klara direktiv om hur långt gången en planprocess ska vara gången för att möjliggöra en vilandeförklaring. Från Göta hovrätt, mål nr Ö 500/77, kan det däremot konstateras att en antagen men överklagad detaljplan är en vilandegrund.

I det nyligen avgjorda rättsfallet från Högsta domstolen, mål nr T-3027-12, har MÖD tidigare konstaterat att ett planprogram på samråd, som översiktligt skulle utreda förutsättningarna inför det kommande detaljplanarbetet, inte kunde anses vara en tillräckligt långt gången planprocess för att utgöra en vilandegrund.

Denna frågade prövades dock aldrig i HD. Rättsfallet är ytterst intressant och var en av de bakomliggande orsakerna till att problematiken uppdagades för oss författare och det var av väsentlig betydelse vid valet av att skriva om vilandeförklaring.

En problematik med detta rättsfall är den långa tid som passerade från ursprunglig ansökan till dess att HD tog sitt avgörande. Ansökan om avstyckning inkom i mars 2008 och i maj 2010 togs beslutet att ställa in förrättningen. Sakägarna överklagade beslutet och yrkade i andra hand om vilandeförklaring. I januari 2012 avslog MMD överklagandet. Sakägarna överklagade och yrkade i andrahand återigen på en vilandeförklaring till dess att planprogrammet antagits, senast 29 juni 2012. MÖD avslog överklagan den 8 juni 2012. HDs beslut om att återförvisa ärendet till Lantmäteriet kom den 8 april 2014. Processen hade fram till HDs avgörande tagit mer än sex år. Under hela den här tiden pågick ett arbete med att ta fram en ny detaljplan för området och när ärendet 2014 behandlades av HD så fanns det ett förslag till en ny detaljplan på granskning och ett antagande var att vänta inom kort. Att HD beslutade att återförvisa ärendet till Lantmäteriet på grunden att en förrättning ska prövas efter gällande förutsättningar och att dessa nu ändrats kan eventuellt tolkas som att HD ansåg att planprocessen nu var tillräckligt långt gången för att Lantmäteriet skulle kunna vilandeförklara förrättningen i väntan på att detaljplanen skulle vinna laga kraft.

Sakägarna lyckades genom att överklaga ärendet flera gånger ge kommunen och sig själva den tiden som behövdes för att ändra förutsättningarna för förrättningen genom nya planförhållanden. I MÖD var hovrättsrådet Jan Gustafsson skiljaktig och menade att en så pass gammal lag borde kunna tillämpas på ett något mindre restriktivt sätt. Det är genom att tillåta vilandeförklaringar som en exploatör kan tillgodoräkna sig den markvärdestegring som en exploatering för med sig. Exploatören tar annars en väldigt stor ekonomisk risk genom att köpa en fastighet där denne får driva en planprocess med egna medel. En vilandeförklaring fungerar som en försäkring för att exploatörens köp inte ska falla.

Ett bra exempel på att en vilandeförklaring inte får tillämpas i syfte att hindra planerlig fastighetsbildning, som förväntas bli otillåten när plan under pågående arbete vinner laga kraft, är mål nr 4019-03. Här konstaterade hovrätten att kommunens yrkande på att vilandeförklara sökt avstyckning av sjöbodan inte var möjlig då åtgärden var tillåten enligt gällande plan.

De flesta övriga rättsfall har gemensamt att det finns upprättande handlingar om förslag på en ny detaljplan, eller motsvarighet enligt äldre lagstiftning. Detta har ändock inte varit tillräckligt för att vilandeförklara ärendena. En notering har gjorts att MMD och MÖD håller med i Lantmäteriets bedömning i sju fall av åtta vilket pekar på att Lantmäteriets bedömning oftast är den korrekta.

KLM i Göteborg har genomfört en egen utredning om vilandeförklaring och kommit fram till att en plan måste ha passerat ett samråd för att kunna ligga till grund för en vilandeförklaring. Anledningen till att en plan måste ha passerat ett samråd är att deras utredning visade på att det måste finnas en upprättad handling.

Handlingen bör minst vara ett förslag på en plankarta för att veta ifall sökt fastighetsbildning kan förväntas bli tillåten efter att den nya detaljplanen vunnit laga kraft. Det är först efter samrådet som en sådan handling finns upprättad. Innan dess går det ej att avgöra ifall fastighetsbildningen kommer att kunna genomföras eller inte. Enligt deras utredning räcker det alltså inte med ett planbesked eftersom det inte säger något om hur det kommer att se ut i det framtida exploateringsområdet och var framtida fastighetsgränser kommer att gå. Planbeskedet är mer en indikation på vad kommunen planerar för området.

För att om möjligt sätta en specifik gräns för hur långt ett planförfarande måste ha kommit för att en förrättning ska kunna vilandeförklaras är det viktigt med en förståelse om hur planprocessen ser ut. Det finns vissa faser varje detaljplan genomgår men hur upplägget för dessa ser ut varierar mellan olika planer och kommuner. Ju mer komplicerad en detaljplan är, desto mer utdragen är processen att ta fram den. Då handboken menar att en plan ska vara nära ett antagande för att utgöra en vilandegrund kan detta innebära att en större och mer omfattande plan därför behöver vara i ett senare skede än en enklare plan då tiden till antagande och senare laga kraft kan antas vara liknande.

Det första steget vid en exploatering är att söka planbesked för en ny detaljplan som tillåter framtida bebyggelse. Att vilandeförklara en sökt fastighetsbildning kräver att den förväntas bli tillåten när en ny detaljplan vinner laga kraft. Att det då ska vara möjligt att ta ett beslut om vilandeförklaring innan kommunen har givit sitt positiva yttrande i form av ett positivt planbesked är därför ytterst tveksamt. I detta skede finns nämligen ytterst lite som indikerar på att den planerade exploateringen kommer att genomföras, än mindre dess omfattning och på så vis även detaljer gällande fastighetsindelningen. Trots detta har undersökningar visat på att för nästan var tionde ärende som vilandeförklarats så finns saknas ett positivt planbesked.

En ny PBL trädde i kraft 2011 och för planer som påbörjades innan den nya PBL skall istället ÄPBL tillämpas vilket har gjort utredningen mer komplicerad. I vissa fall har planprogram tillämpats men detta görs allt mer sällan och huruvida ett sådant program är en tillräckligt långt gången planprocess för en vilandeförklaring är därför idag inte lika relevant. Det kan däremot från rättsfallen konstateras att så är högst troligt inte fallet.

Vid efterföljande samråd med berörda intressenter, som har en koppling till planen, finns det mer kompletta handlingar framtagna med förslag på detaljplanen. Under pågående samråd kan det mycket väl inkomma yttranden om väsentliga ändringar av planen men efter ett genomfört samråd är dessa yttranden tagna i beaktande och ändringar sker om kommunen anser att det krävs. Det är alltså först efter ett genomfört samråd som tydliga indikationer finns om hur den färdiga detaljplanen kommer att se ut.

Vid senare granskning finns det möjlighet för de som yttrat sig under samrådet att återigen komma med invändningar om planen. Men förhoppningen är att kommunen tagit åt sig av synpunkterna från samrådet och att det därför inte krävs större revideringar efter den genomförda granskningen. Att en förrättning får vilandeförklaras när detaljplanen har blivit antagen kan konstateras utifrån det tidigare nämnda rättsfallet, mål nr Ö 500/77, och dess praxis. Det är dock viktigt att komma ihåg att en vilandeförklaring inte ska tillämpas när fastighetsbildningen väldigt snart förväntas bli tillåten och att en passiv avvaktan då faktiskt är tillåten då det under handläggning alltid tillåts en viss väntetid.

Under intervjuerna ställdes frågan om vad som kunde underlätta problematiken med vilandeförklaring av lantmäteriförrättningar vid planärenden. Svaret var inte entydigt men det var flera som nämnde att avstyckning av exploateringsfastigheter istället kan tillämpas. Detta innebär att exploatören vid en exploatering väljer att avstycka en bit mark med ändamålet exploateringsfastighet. Det har visat sig under arbetets gång att LM har en generösare syn på exploateringsfastigheter. En avstyckning för exploateringsändamål är möjlig innan det att detaljplanprocessen har kommit lika långt som det krävs för att en vilandeförklaring av en lantmäteriförrättning annars är möjlig. Fördelarna med detta är att exploatören kan stycka av en bit mark, söka lagfart och belåna den och på så vis även finansiera delar av sin exploatering.

Nackdelen med exploateringsfastigheter är att om detaljplanen av någon anledning inte skulle vinna laga kraft så står exploatören med en fastighet som han inte har särskilt stor nytta av och som han med största sannolikhet betalat ett betydligt högre pris för än det vad faktiska marknadsvärdet är. Detta borde dock kunna kringgås genom att använda sig utav en tilläggsköpeskillning. Förenklat kan man avtala om ett fast pris, förslagsvis det faktiska marknadsvärdet utan planläggning, samt en tilläggsköpeskillning. Denna tilläggsköpeskillning bör bestå av en del av förväntningsvärdet och det kan avtalas om att den utgår om och när planläggning är utförd, till exempel när en detaljplan vinner laga kraft.

12.3 Vilandeförklaring i praktiken

Var dras gränsen mellan en vilandeförklaring och inställande av förrättning i praktiken vid planärenden?

Våra undersökningar av pågående förrättningar i Trossen har visat att vilandeförklaringar vid planförfaranden tillämpas väldigt olika. Det finns exempel på en vilandeförklaring från Boxholms kommun där FLM konstaterade att det behövdes en ny detaljplan för att fastighetsbildningen skulle kunna genomföras. FLM vilandeförklarade då ärendet trots att det saknades en påbörjad planprocess. Noterbart för detta exempel är att visst förberedande arbete precis påbörjats inför det framtida detaljplanarbetet när beslutet att vilandeförklara förrättningen togs. Dock hade ansökan om fastighetsbildning inkommit redan tre år tidigare.

Detta innebär att ärendet högst troligt har legat inofficiellt vilande utan aktiv handläggning under en längre period innan ett faktiskt beslut om vilandeförklaring togs. Detta är ett bra exempel på en typsituation som har visat sig i flera fall. Det vill säga att ett ärende har vilandeförklarats i ett tidigt skede i planprocessen trots att det inkom till LM långt tidigare och att det därför, högst troligt, inväntat till dess att en vilandeförklaring är möjlig. Genom att göra på detta vis har inställande av förrättningar undvikits.

Den statistik som har tagits fram i arbetet och som grundar sig på vilandeförklarade förrättningar under våren 2016 förstärker just denna teori. Det framgår att för fler än var fjärde förrättning dröjer det längre än ett år innan ett beslut om vilandeförklaring har tagits. Den väntetid som finns hos Lantmäteriet innan aktiv handläggning kan påbörjas kan inte motivera det dröjsmål som statistiken visar. Från detta kan det spekuleras i att den statistik som finns gällande när i planprocessen som ärenden har vilandeförklarats till största sannolikhet innehåller en förskjutning. Denna förskjutning är i så fall till ett senare skede senare i planprocessen än för när ett ärende har vilandeförklarats i praktiken även om inget formellt beslut har tagits i detta skede. En anledning till detta kan vara den ”vila-i-byråådan-tillämpningen” som tros finnas bland många lantmätare. Detta kan i vissa fall fungera i praktiken men det finns en tydlig lagstiftning som inte tillåter passiv handläggning, vilket togs upp i föregående avsnitt.

Den sammanställning som har tagits fram för de 46 vilandeförklarade förrättningarna, som rör planärenden, visar på att det för var tionde vilandeförklaring saknas en påbörjad planprocess och att nästan fyra av tio beslut om vilandeförklaring är taget före ett genomfört samråd.

Då underlaget är litet kan inga direkta slutsatser dras från denna statistik men det är viktigt att samtidigt komma ihåg den diskussionen som fördes ovan om den högst troliga förskjutningen i statistiken som i så fall skulle innebära att vilandeförklaringar ofta sker betydligt tidigare även om inget formellt beslut då tas. Att ha i åtanke är även att denna statistik endast representerar när en FLM har beslutat om att ta ett beslut om vilandeförklaring. När ett inställelsebeslut istället skulle ha varit aktuellt kan inte avgöras från denna statistik.

En viktig frågeställning rörande hur vilandeförklaringar hanteras i praktiken är huruvida FLM generellt sett väljer mellan att inställa eller vilandeförklara ett ärende eller om alternativen istället är mellan ett beslut om vilandeförklaring och att avvakta till det att aktuellt hinder är undanröjt. Våra undersökningar visar på att det är det sistnämnda som torde vara det mest vanliga trots att det går mot lagstiftningen om aktiv handläggning. Mycket talar för att förrättningar i sådana fall istället blir liggande tills en vilandeförklaring är möjlig eller under hela planarbetet till dess att ett genomförande är möjligt. För att ta redan på när liknande sökta fastighetsbildningar har inställts undersöktes via Arkivsök samtliga inställelsebeslut från de fyra län där flest beslut om vilandeförklaring har tagits mellan januari 2014 och april 2016.

Endast ett sådant beslut hittades och detta indikerar återigen på att ärenden mest troligt istället blir liggandes i väntan på möjligt beslut vare sig det rör ett beslut om vilandeförklaring eller till dess att ett fastighetsbildningsbeslut är möjligt. Det enda inställelsebeslut som var taget redogör att den sökta fastighetsbildningen inte går att genomföra i det aktuella skedet då endast ett positivt planbesked fanns. Tyvärr framgår det inte ifall ett yrkande om vilandeförklaring har inkommit och huruvida detta hade varit möjligt.

12.4 Lagstiftning och praxis

Är lagstiftningen i behov av en uppdatering för att anpassas till dagens exploateringsituation?

Vid intervjuerna ställdes frågan hur de ställer sig till gällande lagstiftning för vilandeförklaring. Svaret var något blandat men kontentan är ändå att det inte anses vara en föråldrad lagstiftning som är problemet utan, som hovrättsrådet Jan Gustafsson yttrade, hur den tillämpas. Vidare ansåg de flesta av de intervjuade att det behövs en bättre och mer aktuellt praxis för att förenkla tillämpningen av vilandeförklaring. Gustafsson menade också att eftersom lagstiftningen är närmare ett halvt sekel gammal så bör den tolkas mindre restriktivt. Under intervjuerna påpekades även att det skulle underlätta med en praxis som tydligare redogör hur långt gången en planprocess behöver vara för att det ska vara möjligt att vilandeförklara en förrättning. Det kan anses vara optimalt att hela processen från idé till färdig produkt, ska gå så snabbt som möjligt. En sådan tidseffektivisering sparar förutom tid även pengar. Samtidigt finns en lagstiftning som pekar åt ett annat håll och denna måste följas.

En omarbetning av FBL 4 kap. 39 § som hanterar vilandeförklaring anses inte behövas. Som framgick ovan är det främst ny praxis som är av vikt. Ett förtydligande i lagparagrafen alternativt i lagkommentaren angående huruvida långt planprocessen ska vara kommen för att kunna ligga till grund för en vilandeförklaring hade däremot underlättat för alla inblandade aktörer vid exploatering eftersom planprocessen väsentligen har förändrats sedan 1970-talet. Ytterligare en faktor som försvårar för att ta fram en generell avgränsning är att varje detaljplan är unik.

Det finns idag en problematik med långa planprocesser som stoppar upp nyproduktionen av bostäder. En uppdaterad praxis som ger god vägledning tillsammans med en mindre restriktiv tolkning av lagstiftningen hade underlättat för att komma till rätta med tillämpningsproblemet av vilandeförklaring. Eventuellt hade det även underlättat för alla inblandade aktörer vid en exploatering för att effektivisera bostadsbyggandet. Med risk för att glida in på andra ämnen gällande bostadsbyggande bör det konstateras att en tydligare praxis gör att det blir enklare för exploatörer att genomföra markköp och säkra dessa. Idag saknas det klara direktiv för när i planprocessen en exploatör kan genomföra sitt markköp, där fastighetsbildning krävs för att säkra köpet. Eftersom det kan röra sig om stora belopp finns det stora ekonomiska fördelar med att ha en klar och tydlig tillämpning av vilandeförklaring för att säkra dessa köp.

12.5 Handläggning vid vilandeförklaring

Vems ansvar är det att ta initiativ till fortsatt handläggning och när ska detta ske?

En fundering som har utvecklats under arbetets gång är hur en vilandeförklarad förrättning återupptas för vidare handläggning. Svaret hittades delvis i de JO-beslut som har undersökts. Det framgick av flera beslut att ansvaret för att driva en förrättning framåt alltid ligger hos myndigheten, det vill säga Lantmäteriet. Detta ansvar får aldrig läggas på enskilda sakägare. Indirekt så betyder det att ansvaret om att återuppta en vilande förrättning ligger hos Lantmäteriet och ansvarig handläggare.

Både från intervjuer och vid granskning av förrättningar i Trossen har det funnits exempel på när FLM överlätit ansvaret att driva förrättningen framåt, alternativt ansvaret för fortsatt handläggande av förrättningen, på enskilda sakägare. Det vanligaste exemplet är att FLM ålägger sakägare att ta kontakt med Lantmäteriet när vilandegrunden är undanröjd. I förrättningar gällande planärenden som påträffats i Trossen har flera FLM konstaterat att förrättningen ska vilandeförklaras i väntan på att detaljplanen ska vinna laga kraft. Samtidigt har samma FLM beslutat att det är sakägarens ansvar att hålla sig underrättad om när detta sker och att sedan ta kontakt med Lantmäteriet för ärendets fortsatta handläggande. Detta anses vara i direkt motsats till vad JO förmedlat i de beslut som Lantmäteriet fått emot sig.

Då frågan togs upp under genomförda intervjuer så ansåg flera att det inte är ekonomiskt försvarbart att FLM ska vara uppdaterad på vad som händer med eller omkring ärendet när det är vilandeförklarat. Detta leder diskussionen in på vad en FLM får och inte får göra under tiden ett ärende är vilandeförklarat. Detta är något som det inte finns någon direkt klarhet i. Det verkar vara upp till den individuella FLM hur mycket tid denne vill jobba med ärendet när det är vilandeförklarat.

Samtidigt kan man ställa sig frågan om det går att debitera sakägare för tidsåtgången för det arbete som utförts under den tiden som ärendet inte handlagts aktivt. Svaret är troligen nej eftersom sakägare blivit informerad om att dennes ärende inte handlaggs aktivt. En annan fråga är om FLM kan svara i telefon och svara på frågor som rör ärendet. Det borde inte röra sig om några stora belopp i och med att tidsåtgången inte är särskilt omfattande men det är ändå en fråga som inte riktigt går att besvara utan det är som sagt upp till varje enskild FLM att besluta hur denne vill agera ifall de skulle stå inför denna situation.

Martina Z. Olsson, chef för den kommunala lantmäterimyndigheten i Lund, var tydlig med att påpeka att det viktigaste i ett planförfarande är att tiden mellan idé och att det som ska byggas blir färdigt på en så kort tid som möjlig. En lösning som innebär en tidseffektivisering är att återuppta en vilandeförklarad förrättning i ett tidigare skede än efter att detaljplanen vunnit laga kraft. Detta borde vara möjligt eftersom en vilandeförklaring inte är något obligatoriskt utan det är något en FLM kan, får och borde tillämpa när det finns skäl för det.

Det står i handboken att så fort hindret för förrättningen är undanröjt så ska handläggningen återupptas. Detta borde göra det möjligt att återuppta handläggningen tidigare än så för att spara tid åt sakägaren. Tanken är inte att återuppta förrättningen för tidigt i planprocessen eftersom det eventuellt skulle innebära att ett nytt beslut om vilandeförklaring då behöver tas eftersom tidsåtgången för en förrättning är betydligt kortare än den tiden det tar att genomföra än en detaljplaneprocess. Det torde räcka med att återuppta handläggningen av en förrättning när detaljplanen blivit antagen eftersom det då går att anta att den kommer att vinna laga kraft inom en överskådlig framtid, om den inte överklagas. Varje detaljplaneprocess är unik och det är därför svårt att säga exakt när handläggningen bör återupptas.

Genom att återuppta en förrättning redan vid antagandet av en detaljplan så kan arbetet med förrättningen ske parallellt med detaljplanens slutfas och ett beslut om fastighetsbildning kan då tas så fort som detaljplanen vunnit laga kraft. I det fall då FLM väcker förrättningen vid antagandet och detaljplanen blir överklagad kan det leda till att FLM måste ta ett nytt beslut om vilandeförklaring. Det är därför viktigt att det förs en dialog mellan FLM och sakägaren så att sakägaren är medveten om att det kan bli en dyrare förrättning i det fall detaljplanen överklagas och ett nytt beslut om vilandeförklaring eventuellt måste tas. Det är dock ett litet belopp i sammanhanget och samtidigt finns det mycket tid att vinna på att återuppta handläggningen av en förrättning i ett tidigare skede. Frågan är också om vem som ska ta initiativet till ett tidigare återupptagande. FLM är inte skyldig att handlägga förrättningen innan det att hindret för förrättningen är undanröjt. Det borde alltså vara sakägaren som håller sig uppdaterad med planprocessen och ber FLM att väcka förrättningen i ett tidigare skede om så önskas.

I Trossen påträffades ett ärende där FLM hade vilandeförklarat ärendet till det att detaljplanen blivit antagen. I och med att det inte fanns en motivering till att beslutet så utgicks det ifrån att FLM gjort ett språkligt fel i och med att det är en väsentlig skillnad mellan antagande och laga kraft. Det är dock mycket möjligt att denne valt att vilandeförklara till ett tidigare skede i planprocessen än laga kraft för att vara tidseffektiv. Kommer FLM och sakägare överens om att återuppta handläggningen för ett vilandeförklarat ärende tidigare än efter det att detaljplanen vunnit laga kraft borde en motivering finnas med i vilandeförklaringsbeslutet för att undvika konflikter i det fall då en dubbel vilandeförklaring skulle bli aktuell.

Kan ett beslut om vilandeförklaring tas till ett specifikt datum?

När förrättningarna i Trossen granskades upptäcktes det ett flertal ärenden där FLM tagit beslut om att vilandeförklara en förrättning till ett specifikt datum. Exempelvis rörde det sig om en planprocess där FLM vilandeförklarade förrättningen till ett datum sex månader framåt för att detaljplanen vid den tidpunkten borde ha vunnit laga kraft.

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Det kan tyckas vara en opraktisk lösning eftersom det inte går att veta huruvida detaljplanen kommer ha vunnit laga kraft eller ifall den blivit överklagad vid den tidpunkten. Skulle planen inte vinna laga kraft efter den tiden som ärendet varit vilandeförklarat till så behöver FLM då eventuellt ta ett nytt beslut om vilandeförklaring vid samma tidpunkt.

Frågan om att vilandeförklara en förrättning till ett specifikt datum togs även upp på de intervjuer som har genomförts. Vissa ansåg att det är ett bra sätt för FLM att bli påmind om ärendet och på så vis även uppdatera sig om ärendets status i förhållande till vilandegrunden. Det finns alltså ingen risk att ärendet glöms bort när en förrättning vilandeförklaras till ett specifikt datum. Andra ansåg att det var ett onödigt sätt eftersom det kan leda till ytterligare arbete för FLM vilket även kan ge en högre förrättningskostnad för sakägaren. Vid flera av intervjuerna uttrycktes det istället att det kan anses vara en bättre metod att vilandeförklara ett ärende till det att vilandegrunden upphört, vilket också är det vanligaste sättet att formulera ett beslut på. Detta är ett effektivt sätt att skriva beslutet på eftersom det eventuellt inte finns någon risk för högre förrättningskostnader i form av dubbel vilandeförklaring.

13 Slutsats

När finns det en möjlighet att vilandeförklaring en lantmäteriförrättning genom tillämpning av FBL 4 kap. 39 §?

Tillämpningen av FBL 4 kap. 39 § sker när det föreligger ett hinder som obstruerar en förrättning från att genomföras och inte är en fråga inom ramen för förrättningen. Det krävs att det är väsentligt för förrättningen att hindret undanröjs och förrättningen får då förklaras vilande i väntan på att vilandegrunden upphört.

Ett sådant hinder kan vara en civilrättslig tvist, ofta rörande äganderätten, eller annan fråga, exempelvis förhandsbesked som överklagats och först måste avgöras, för att göra fastighetsbildningen möjlig. Ett annat hinder kan vara vid planärenden där sökt fastighetsbildning inte är tillåten enligt gällande plan men förväntas att bli tillåten då pågående planarbete vinner laga kraft. I dessa fall handlar det ofta om att säkra markköp, vilket kan vara väldigt viktigt, framför allt vid exploateringsförfaranden. Detta kräver dock att det finns en pågående planprocess som har kommit en bit på väg vilket leder in på nästa frågeställning.

Vid vilket skede i planprocessen får en lantmäteriförrättning vilandeförklaras?

Det kan konstateras att det finns både fördelar och nackdelar med en tidig vilandeförklaring i planprocessen. Det saknas en bra tillämpbar praxis för att kunna avgöra exakt hur långt en planprocess måste vara gången för att ligga till grund för en vilandeförklaring av en förrättning. Ett positivt planbesked tros däremot inte utgöra en vilandegrund för en förrättning då handboken uttrycker att planarbetet måste ha hunnit en bra bit på väg. Ett mer konkret svar för detta väntas dock vid ett avgörande i hovrätten för det aktuella rättsfallet MMD F1855-5 från Vänersborgs tingsrätt, som har diskuterats i arbetet. Efter det att planarbetet har ett genomfört samråd har många LM tillämpat vilandeförklaring och det tros utgöra en vilandegrund men frågan har aldrig prövats då ett sådant beslut ej överklagats. Motsvarande gäller efter genomförd granskning men det kan konstateras att inget visar på att en vilandeförklaring inte skulle vara möjlig i detta skede. Från befintlig praxis kan dock slutsatsen dras att en detaljplan som är antagen men överklagande kan vilandeförklaras i väntan på att frågan avgörs.

Det bör tilläggas att bildande av en exploateringsfastighet kan ses som ett bra alternativ i vissa fall då en vilandeförklaring inte är möjlig men ett köp av del av fastighet behöver säkras. Det saknas idag tydlig praxis och litteratur för hur exploateringsfastigheter kan tillämpas eftersom det är ett relativt nytt tillvägagångssätt. Genom att säkra markköpet och samtidigt kunna finansiera och påbörja exploateringsarbetet så borde detta locka fler aktörer till att se detta som ett attraktivt alternativ till den osäkerhet som finns i samband med fastighetsbildning innan en detaljplan har vunnit laga kraft. Genom att avtala om en tilläggsköpeskilling för markköpet som utgår när förslagsvis en detaljplan vinner laga kraft så anses det inte finnas några större risker med att bilda en exploateringsfastighet.

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Var dras gränsen mellan en vilandeförklaring och inställande av förrättning i praktiken vid planärenden?

Det har under arbetets gång visat sig att det mest normala förfarandet är att en förrättning inte ställs in utan istället så avvaktas handläggningen i väntan på att ett beslut om vilandeförklaring eller fastighetsbildning är möjlig. Alternativt vilandeförklaras förrättning direkt om så är möjligt. De flesta förrättningar som vilandeförklaras har ett genomfört samråd för aktuell detaljplan men för en stor andel, cirka 40 procent, tas ett beslut om vilandeförklaring i ett tidigare skede.

Är lagstiftningen i behov av en uppdatering för att anpassas till dagens exploateringsituation?

Lagstiftning är tydlig och enkel att tillämpa. Det korta svaret är därför nej men det saknas däremot praxis för vissa vilandegrunder och det är troligtvis anledningen till den inkonsekvens som har visat sig gällande tillämpningen.

Vems ansvar är det att ta initiativ till fortsatt handläggning och när ska detta ske?

Det är en myndighets ansvar att driva ett ärende framåt där en enskild är part. Detta innebär att det är ansvarig lantmäterimyndighets skyldighet att återuppta handläggning av en förrättning när hindret är undanröjt och detta ansvar kan inte läggas på sakägaren. Vill sakägare dock återuppta handläggningen innan det att hindret är fullständigt undanröjt, till exempel innan en detaljplan vinner laga kraft, bör det däremot finnas en möjlighet att lägga ansvaret på sakägaren.

Kan ett beslut om vilandeförklaring tas till ett specifikt datum?

Denna fråga har uppdragats under arbetets gång då det har visat sig vara en vanlig åtgärd att ta ett beslut om vilandeförklaring fram till ett specifikt datum. Beslutet är troligtvis möjligt att ta men inte lämpligt. Anledningen är att det är i samma skede som vilandegrunden är undanröjd som en förrättnings handläggning ska återupptas och det kan väldigt sällan bestämmas till ett specifikt datum. Undantagen kan vara när en förrättning inväntar ett avgörande vid en civilrättslig domstol där datum för dess avgörande är bestämt. Vid planförfarande bör en förrättning inte vilandeförklaras till ett specifikt datum.

Källförteckning

Offentligt tryck

Proposition 1969:128, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till fastighetsbildningslag; given Stockholms slott den 26 september 1969.

Proposition 2013/14:126, Proposition om en enklare planprocess

SOU 1996:168, Översyn av PBL och va-lagen

SOU 2015:109, Bättre samarbete mellan stat och kommun - Vid planering för byggande

Litteratur

Ekback, Peter (2012). Fastighetsbildning och fastighetsbestämning: om fastighetsbildningslagen m.m.. 2. uppl. Stockholm: Avdelningen för fastighetsvetenskap, Kungliga tekniska högskolan (KTH)

Grauers, Folke (2012). Fastighetsköp. 20., [rev.] uppl. Lund: Juristförlaget

Julstad, Barbro (2011). Fastighetsindelning och markanvändning. 4. uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Kalbro, Thomas & Lindgren, Eidar (2010). Markexploatering. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Landahl, Tore & Nordström, Olof (1991). Fastighetsbildningslagen: en kommentar. 2., [omarb.] uppl. Stockholm: Norstedts juridikförl.

Larsson, Gerhard (2000). Förrättning som genomförande- och samverkansmedel. Stockholm

Ragnemalm, Hans (2014). Förvaltningsprocessrättens grunder. 10., [rev.] uppl. Stockholm: Jure

Sjödin, Eije (2011). Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur. 3., uppdaterade uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Handböcker

Lantmäteriet, 2015. Handbok FBL – Fastighetsbildningslagen och Lagen om införande av FBL (FBLP). Gävle: Lantmäteriet

Rapporter

Boverket (2013). Effektivare samhällsbyggnadsprocess, ”från ide till färdig byggnad”, med hjälp av digital teknik, Rapport 2013:28

Boverket (2013). Planeringsförenklade åtgärder, Rapport 2013:11

Boverket och Lantmäteriet (2012). Parallella processer

Carlsson, Göran & Kvarnäck, Martin (1997). Järnvägsplan - lantmäteriförrättning: projekt Nordlänken - beskrivning av en arbetsmodell för järnvägsförrättningar. Gävle: Lantmäteriverket

Elektroniska källor

Adolfsson, Didón, Magnusson, Molander, Plan- och bygglagen (2010:900) \ 4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser. 4. uppl. uppdaterad 2015-10-01. Zeteo.

http://zeteo.wolterskluwer.se.ludwig.lub.lu.se/document/pbl10komm_pblkap04?anchor=xa6x

Använd 2016-03-23

Adolfsson, Didón, Magnusson, Molander, Plan- och bygglagen (2010:900) \ 5 kap. Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser. 4. uppl. uppdaterad 2015-10-01. Zeteo.

http://zeteo.wolterskluwer.se.ludwig.lub.lu.se/document/pbl10komm_pblkap05

Använd 2016-03-23

Bonde, Dahlsjö, Julstad, Fastighetsbildningslagen (1970:988) \ 5 kap. Allmänna bestämmelser \ 10-17 §§ Grunderna för likvidvärdering \ 10 a § Bestämmande av likvidvärde \ 10 a §. 4. uppl. uppdaterad 2015-09-01. Zeteo.

http://zeteo.wolterskluwer.se/document/fblkomm_fblkavd3_s1_s4_s6_s1?searchItemId=160407103401044c35759725a04a4e996659569dce3e46!000000002!fblkomm_fblkavd3_s1_s4_s6_s1

Använd 2016-04-06

Boverket. PBL Kunskapsbanken, en handbok om plan- och bygglagen. uppdaterad 2015-05-20.

<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/detaljplaneprocessen/>

Använd 2016-02-25

[http://www.boverket.se/sv/PBL-](http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/detaljplaneprocessen/samordnade-processer/initiering1/)

[kunskapsbanken/detaljplan/detaljplaneprocessen/samordnade-processer/initiering1/](http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/detaljplaneprocessen/samordnade-processer/initiering1/)

Använd 2016-04-06

Länsstyrelsen. Överklagande av detaljplaner och områdesbestämmelser
http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/om-lansstyrelsen/overklaga/Pages/Overklagande_av_planer.aspx
Använd 2016-04-04

Offentliga dokument

Boxholms kommun (2015-12-01), Sammanträdesprotokoll Byggnadsnämnden, §§ 125-140

Norrälje kommun (2015-02-18), Sammanträdesprotokoll Kommunstyrelsens samhällsbyggnadsutskott, §§ 1-20

Näringsdepartementet (2014), Svar på skriftlig fråga 2014/15:619 – Handläggningstid hos Lantmäteriet, DNR N2015/4602/PUB

Rättsfall

Göta hovrätt 1978-04-13, mål nr Ö 500/77
Göta hovrätt 1976-12-22, mål nr Ö 241/76
Hovrätten för västra Sverige 2004-03-23, mål nr 4019-03
Hovrätten över Skåne och Blekinge 1978-09-26, mål nr 248/78
Högsta domstolen 2014-04-08, mål nr T-3027-12
Svea hovrätt 1977-12-27, mål nr Ö 1805/77
Svea hovrätt 2002-03-26, mål nr Ö 6253-01
Vänersborgs tingsrätt 2016-01-14, mål nr F1855-5

JO-beslut

JO-beslut 2009-04-20 Dnr: 2937-2008
JO-beslut 2011-09-30 Dnr: 708-2011
JO-beslut 2015-12-03 Dnr: 6704-2014

Lantmäteriförrättningar

Lantmäteriförrättning Stockholms län, ärende AB1582, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Stockholms län, ärende AB14897, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Stockholms län, ärende AB116104, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Stockholms län, ärende AB122801/15658, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Uppsala län, ärende C15116, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Uppsala län, ärende C15549, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Uppsala län, ärende C147063, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Uppsala län, ärende C117123, aktnummer 0380-2014/56
Lantmäteriförrättning Södermanlands län, ärende D14950, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Östergötlands län, ärende E1624, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Östergötlands län, ärende E13124, ej slutfört 2016-03-09

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Lantmäteriförrättning Gotlands län, ärende I07539, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Blekinge län, ärende K15159, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Skåne län, ärende M13439, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Skåne län, ärende M15516, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Skåne län, ärende M15902, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Skåne län, ärende M111815, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Skåne län, ärende M51006, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Skåne län, ärende M151816, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Hallands län, ärende N127036, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O03607, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O15365, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O15667, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O057298, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O111817, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O112740, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O118129, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O136675, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O143963, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O143980, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O144108, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O146712, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O146796, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O146826, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O146943, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O147968, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O147115, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O153427, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O156621, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O156959, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O157002, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O157056, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Västra Götalands län, ärende O1665226, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Gävleborgs län, ärende X09855, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Gävleborgs län, ärende X066076, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Gävleborgs län, ärende X156103, ej slutfört 2016-03-09
Lantmäteriförrättning Jämtlands län, ärende Z14557, ej slutfört 2016-03-09

Intervjuer

Af Klinteberg, Henrik. Förrättningslantmätare specialist, Lantmäteriet Malmö. Intervju utförd den 6 april 2016

Benjaminsson, Johan. Enhetschef, Kommunala lantmäterimyndigheten i Göteborg. Intervju utförd den 4 april 2016

Gustafsson, Jan. Tekniskt råd, Svea hovrätt. Intervju utförd den 5 april 2016

Vilandeförklaring av lantmäteriförrättning

Johansson, Lennart. Chef, Kommunala lantmäterimyndigheten i Varberg. Intervju utförd den 5 april 2016.

Stattin, Maria. Förrättningshandläggare, Lantmäterimyndigheten i Västra Gästriklands Samhällsbyggnadsförvaltning. Mailkontakt under april 2016

Zelenkova Olsson, Martina. Enhetschef, Kommunala lantmäterimyndigheten i Lund. Intervju utförd den den 8 april 2016

Bilaga 1 Förfrågningsunderlag vid intervjuer

Vad anser ni att syftet med en vilandeförklaring är?

Hur ofta kommer ni i kontakt med ett ärende där det är aktuellt med en vilandeförklaring?

Hur hanterar ni vilandeförklaringar formellt?

Hur hanterar ni vilandeförklaringar i praktiken, d.v.s. finns det en risk att ärenden istället ligger längre än det borde?

Hur ser ni generellt på lagstiftningen kring vilandeförklaringar?

Vid exploatering av ett nytt område där del av fastighet förvärvas krävs att fastighetsbildning är sökt inom 6 månader. Idag står exploatören för stora delar av planeringsarbetet och de kostnader som uppstår kring detta. Vi har stött på situationer där en exploatör inte kan säkra markförvärv och därför tvingas ta ekonomiska risker. Ett ärende måste handläggas utan dröjsmål och då inget fastighetsbildningsbeslut kan tas under pågående planarbete måste förrättningen antingen ställas in eller vilandeförklaras. Men då en vilandeförklaring enligt proposition och lagkommentarer ska tillämpas restriktivt kan enligt praxis en vilandeförklaring inte ske förrän i ett senare skede i planprocessen. Alltså måste en exploatör göra investeringar och leda en planprocess där ett faktiskt markförvärv inte är garanterat då man inte kan ge löften om framtida fastighetsköp.

Har ni upplevt eller kommit i kontakt med denna problematiken? Hur har det hanterats?

Hur långt anser ni att planprocessen skall vara kommen för att det ska finnas fog för att vilandeförklara en förrättning?

Tas ett specifikt beslut när ett ärende vilandeförklaras?

När handläggningen återupptas efter en vilandeförklaring, hur sker detta? Tas ett specifikt startbesked?

Tar ni eller sakägare initiativ till att återuppta förrättningen?

Tar ni beslut om vilandeförklaring fram till ett specifikt datum? Anser ni att man kan göra detta?