

Fastighetsbildning och bygglov

Emma Bernvill

© Emma Bernvill 2011

Fastighetsvetenskap
Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 LUND

ISRN/LUTVDG/TVLM 11/5233 SE
Tryckort: Lund

Fastighetsbildning och bygglov

Property formation and building permit

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Emma Bernvill, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Henrik af Klinteberg, fastighetsrättslig expert, Lantmäteriet Malmö, division
Fastighetsbildning

Fredrik Warnquist, universitetsadjunkt, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Ulf Jensen, professor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Linus Lundin, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Fastighetsbildning, bygglov, beslutsordning, mindre avvikelser, liten avvikelse,
lagtillämpning

Keywords:

Property formation, building permit, order of decisions, minor deviation, small
deviation, law application

Abstract

Property formation and building permittance are closely connected and the procedures are regulated by Swedish law, the Real Property Formation Act and the Planning and Building Act. The purpose of this master thesis is to present relevant legislation and to determine whether it has been applicated according to the legislator's pronouncements or not. Further objectives are to review what impact the outcome of the first assessment, for example the building permit, has on the judgement of the second, in this case the property formation. Another purpose of this thesis is to find out whether or not the outcome of the building permit and property formation differentiates depending on the order in which the decisions are made.

I have sought after examples where judgements have been made in both property formation and building permit in close connection in time. An inquiry has been sent to the experts on real estate law at the land courts, cadastral surveyors in all county cadastral authorities and municipal cadastral authorities in Skåne. Furthermore, I have reviewed applicable legal cases in databases and a former master thesis on cancelled cadastral procedures. In addition to the above, a number of interviews have been made.

In accordance with the legislation four typical cases can be identified. The cases have been divided into categories based on whether the property is covered by a detailed development plan or not, and based on the order in which the building permit and property formation have been made.

The review concludes that if a real property is covered by a detailed development plan and a building permit is granted, the decision has a significant impact on the subsequent property formation which in fact may stretch beyond the legislation. The building committee tends to approve greater deviations from a detailed development plan than the cadastral authorities. Hence, a property owner can benefit from filing for a building permit first and property formation thereafter. This opportunity is a result of an undue interpretation of the term "small/minor deviation". If the interpretation of the legislation is properly made the outcome will be the same regardless of the order of the decisions.

If a real property is not covered by a detailed development plan the impact of a building permit on a subsequent property formation is major. According to the current case law a building permit shall be granted if property formation has been permitted within the last few years. The building committee is thereby bound by its consent to the property formation. If the building committee does not approve of the property formation it has the right to prohibit the act through a formal decision. Due to formalities, and due to that the above procedure is seldom applied, a property owner may benefit from applying for property formation first, if it is likely that the building committee will not grant a building permit. If the building committee does not handle

the issue properly, property formation and most likely a building permit may be achieved through sheer luck.

The result from an incorrect application of the law may lead to inadequate ensurance of the legal rights of individuals and a decreased respect for detailed development plans. This may have an overall negative effect on urban planning. It should be possible to resolve the situation through an extended amount of consultation from the building committee's side, and competence levitation in the building committee.

Sammanfattning

Fastighetsbildning och bygglov aktualiseras ofta i ett sammanhang och handläggningen av fastighetsbildning och bygglov regleras i FBL och PBL. Rapportens syfte är att belysa den lagstiftning som aktualiseras vid lämplighetsbedömning av nybyggnation samt fastighetsbildning för densamma. Avsikten är även att undersöka hur lagstiftningen har kommit att tillämpas i praktiken och att utreda i vilken mån fastighetsbildningsbeslut och bygglovsbeslut inverkar på varandra. Syftet är också att ta reda på ifall det spelar någon roll vilken myndighet en fastighetsägare väljer att vända sig till först.

För att besvara frågeställningarna har jag eftersökt praktiska exempel där bygglov och fastighetsbildning har aktualiserats samtidigt, eller inom en snävare tidsrymd, via fastighetsråd/tekniska råd, länslantmätare, kommunala lantmäterimyndigheter i Skåne län samt studier av ett tidigare examensarbete om inställda förrättningar och rättsfallsdatabasen Karnov och Lantmäteriets rättsfallssamling. Dessutom har ett antal personer intervjuats, bl.a. tekniska råd, förrättningslantmätare och bygglovshandläggare.

Utifrån lagstiftningens utformning kan fyra olika typfall identifieras. I denna rapport har en uppdelning gjorts av situationer inom respektive utom detaljplaneområde samt ordningsföljden i vilken åtgärderna fastighetsbildning och bygglov genomförs. Av särskilt intresse är de fall där fastighetsbildning och/eller bygglov genomförs som en mindre/liten avvikelse från gällande detaljplan. Sakägarkretsen skiljer såg åt mellan FBL och PBL och beslutsordningen kan då påverka de taleberättigades möjligheter att påverka besluten.

Utredningen visar att inom detaljplanelagt område har ett beviljat bygglov eller förhandsbesked i vissa fall fått en betydligt större påverkan på efterföljande fastighetsbildningsbeslut än vad lagstiftaren har gett uttryck för. För en fastighetsägare finns, trots risken för att bygglovsbeslut och fastighetsbildningsbeslut får olika utfall, en anledning att söka bygglov före fastighetsbildning eftersom byggnadsnämnden möjligen är mer benägen att tillåta större avvikelser från detaljplan. Dessutom tyder tillämpningen på en stor sannolikhet för att även fastighetsbildning kommer att genomföras till följd av det beviljade bygglovet/förhandsbeskedet. Ifall fastighetsägaren vänder sig till lantmäterimyndigheten först och fastighetsbildning genomförs som en mindre avvikelse från detaljplan är fastighetsägaren försäkrad om att bygglovsbeslutet kommer att få samma utfall. Om lantmäterimyndigheten godtar en för stor avvikelse kan sakägarnas klagorätt att beskåras. Förutsatt att lagstiftarens avsikt med mindre/liten avvikelse efterföljs torde det inte spela någon roll vilken myndighet fastighetsägaren väljer att vända sig till först inom detaljplanelagt område.

Utom detaljplaneområde får ett bygglovsbeslut eller förhandsbesked en avgörande inverkan på efterföljande fastighetsbildning. Lantmäterimyndigheten samråder med byggnadsnämnden i fastighetsbildningsärenden utom detaljplan och byggnadsnämnden har möjlighet att förhindra att fastighetsbildningen genomförs. Eftersom prövningar enligt FBL 4:25a sker relativt sällan, och handläggningen därmed inte hör till rutinerna, finns en möjlighet att åtgärder som enligt byggnadsnämnden inte är lämpliga kan slinka igenom p.g.a. brister i formalia. En genomförd fastighetsbildning innebär enligt praxis att ett bygglov skall kunna påräknas inom de närmaste åren och byggnadsnämnden är då i viss mån bunden av sitt ställningstagande.

Konsekvenser av felaktig tillämpning av lagstiftningen består främst av en bristande rättssäkerhet och minskad respekt för detaljplanen som bindande planinstrument, vilket kan inverka menligt på den övergripande stadsplaneringen. Situationen torde kunna lösas genom ett utökat samråd med lantmäterimyndigheten från byggnadsnämndens sida och en ökad kompetens inom organisationerna bl.a. avseende tillämpningen av liten/mindre avvikelser.

Förord

Detta examensarbete har genomförts vid avdelningen för Fastighetsvetenskap vid Lunds Tekniska Högskola.

Ett antal personer har varit involverade i samband med skrivandet av detta examensarbete. Jag vill först och främst tacka min handledare Fredrik Warnquist, inte bara för god handledning och ett stort engagemang, utan även för den ursprungliga idén till examensarbetet. Ett varmt tack riktas även till min handledare inom Lantmäteriet, Henrik af Klinteberg, för tips, råd och inspiration. Jag vill samtidigt passa på att tacka Lantmäteriet i Malmö för att jag fått möjlighet att skriva mitt examensarbete på deras kontor.

Ett stort tack riktas även till alla som har ställt upp och svarat på frågor, lämnat kommentarer, tipsat om intressanta ärenden och rättsfall, tillhandahållit material m.m.. Ni har betytt enormt mycket och jag är tacksam för all hjälp jag har fått.

Sist men inte minst vill jag tacka Lotta, utan dig hade tiden vid LTH inte varit densamma, och Alex, ditt stöd och ditt tålamod har varit ovärderligt.

Lund den 17 augusti 2011

Emma Bernvill

Författningar och begrepp

| | |
|---------------------|---|
| AL | Anläggningslag (1973:1149) |
| BL | Byggnadslag (1947:385) |
| BS | Byggnadsstadga (1959:612) |
| FBL | Fastighetsbildningslag (1970:988) |
| FL | Förvaltningslag (1986:223) |
| LL | Ledningsrättslag (1973:1144) |
| PBL | Plan- och bygglag (2010:900). Trädde i kraft den 2 maj 2011. |
| PBF | Plan- och byggförordning (2011:338). Trädde i kraft den 2 maj 2011. |
| ÄPBL | Plan- och bygglag (1987:10). Härvid avses hänvisning till den första upplagan av Plan- och bygglagen som upphävts den 2 maj 2011. |
| BN | Byggnadsnämnd |
| Byggnadsnämnd | Härmed avses PBL:s definition av begreppet, d.v.s. den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt PBL, se PBL 1:4. |
| FD | Fastighetsdomstolen |
| HD | Högsta Domstolen |
| HovR | Hovrätten |
| Lantmäterimyndighet | För att förenkla förståelsen har jag valt att konsekvent använda begreppet <i>Lantmäterimyndighet</i> i hela rapporten. Med detta begrepp avses således såväl statlig som kommunal lantmäteriverksamhet och ingen åtskillnad har gjorts på nyare och äldre benämning. Den statliga organisationen som helhet benämns dock <i>Lantmäteriet</i> . |
| LM | Lantmäterimyndighet |
| LMV | Lantmäteriverket, <i>Lantmäteriet</i> |
| NJA | Nytt Juridiskt Arkiv |
| Prop. | Proposition |
| RegR | Regeringsrätten |
| RH | Rättsfall från Hovrätterna |
| SOU | Statens offentliga utredningar |

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| 1. Inledning | 17 |
| 1.1 Bakgrund..... | 17 |
| 1.2 Syfte | 18 |
| 1.3 Frågeställningar..... | 18 |
| 1.4 Metod | 18 |
| 1.5 Disposition | 19 |
| 1.6 Avgränsningar..... | 20 |
| 1.7 Felkällor | 20 |
| 2. Gällande lagstiftning | 21 |
| 2.1 Inledning | 21 |
| 2.2 Lagreglering PBL..... | 21 |
| 2.2.1 Bygglov och förhandsbesked | 21 |
| 2.2.2 Förutsättningar för bygglov | 21 |
| 2.2.2.1 Bygglov inom område som omfattas av detaljplan | 21 |
| 2.2.2.2 Liten avvikelse | 23 |
| 2.2.2.3 Bygglov inom område som inte omfattas av detaljplan | 24 |
| 2.2.3 Enkelt planförfarande..... | 25 |
| 2.2.4 Byggnadsnämndens underrättelseskyldighet, sakägarbegrepp och överklagande enligt PBL..... | 26 |
| 2.2.5 Tillsyn över bygglovsbeslut | 27 |
| 2.3 Lagreglering FBL..... | 29 |
| 2.3.1 Förutsättningar för fastighetsbildning, generella villkor | 29 |
| 2.3.2 Fastighetsbildning inom område som omfattas av detaljplan | 30 |
| 2.3.3 Mindre avvikelse enligt FBL | 31 |
| 2.3.4 Lydelse före 1 juli 1987 | 32 |
| 2.3.5 Fastighetsbildning inom område som inte omfattas av detaljplan | 33 |
| 2.3.6 Definition av sakägare FBL | 34 |
| 2.4 Samordning mellan PBL och FBL..... | 36 |
| 3. Fyra olika typfall..... | 39 |
| 3.1 Inledning och disposition | 39 |
| 3.2 Typfall 1. Inom område som omfattas av detaljplan, bygglov <i>före</i> fastighetsbildning..... | 39 |
| 3.2.1 Inledning | 39 |
| 3.2.2 F 9020-09/Akt 1287-2664 Skåre Fiskeläge 1:3, Trelleborgs kommun..... | 40 |
| 3.2.3 Akt 0191-07/41, Sigtuna Norrbacka 1:3, Sigtuna kommun..... | 44 |
| 3.2.4 15-LEJ-2801, Lerum 1:154, Lerums kommun | 45 |
| 3.2.5 F 4049-09/Akt 1880-2176, Torne älv 22, Örebro kommun..... | 46 |
| 3.2.6 Akt 1419-646, Hövik 3:66, Tjörns kommun..... | 49 |

Fastighetsbildning och bygglov

| | |
|---|----|
| 3.2.7 Åhus 2:17, Kristianstad kommun..... | 50 |
| 3.2.8 Akt 1214-940, Värmdö 17:2, Svalövs kommun | 50 |
| 3.3 Typfall 2. Inom område som omfattas av detaljplan, bygglov <i>efter</i> fastighetsbildning..... | 52 |
| 3.3.1. Inledning | 52 |
| 3.3.2 Ö 1775-96, Höllviken 17:89 samt F 7697-98/Akt 1233-1039, Höllviken 17:88 och 17:89, Vellinge kommun..... | 53 |
| 3.3.3 Ö 6640-07 / LMV 07:11, Granvirket 10 | 55 |
| 3.3.4 Akt 1233-986, Falsterbo 4:231, Vellinge kommun | 56 |
| 3.3.5 Akt 1233-1793, Höllviken 12:5 och Höllviken 12:61, Vellinge kommun..... | 56 |
| 3.3.6 Akt 1291-2221, Mellby 3:140 samt akt 1291-2461, Mellby 3:132, Mellby 3:142 och Mellby 3:143, Simrishamns kommun | 57 |
| 3.4 Typfall 3. Utom område som omfattas av detaljplan, bygglov <i>före</i> fastighetsbildning..... | 59 |
| 3.4.1 Inledning | 59 |
| 3.4.2 NJA 1984 s. 122, Avelsäter 1:16, Säfte kommun..... | 60 |
| 3.4.3 NJA 1979 s. 433, Hägsbol 1:9, Borås kommun..... | 61 |
| 3.4.4 F 399-06/Akt 1263-637, Svedala 201:4 och 201:5, Svedala kommun | 62 |
| 3.4.5 Akt 1285-1783, Killebäcksrummet 1:8, Eslövs kommun | 63 |
| 3.5 Typfall 4. Utom område med detaljplan, bygglov <i>efter</i> fastighetsbildning | 64 |
| 3.5.1 Inledning | 64 |
| 3.5.2 In97/3257/PL / Akt 1480K-1990F205, Brottkärr 2:275, Göteborgs kommun | 64 |
| 3.5.3 RegR PT 787-2006 / Akt 1480K-2003F230, Älvsborg 755:475, Älvsborg 755:495 och Älvsborg 755:496, Göteborgs kommun | 66 |
| 3.5.4 Akt 1262-908, Borgeby 21:2, Lomma kommun | 67 |
| 3.5.5 Akt 1280K-46/1997 Klagstorp 9:1, Malmö kommun..... | 68 |
| 3.5.6 Ö771-10 / Akt 2284K-11/102, Västerhus 19:1, Örnsköldsviks kommun.. | 69 |
| 4. Intervjuer..... | 71 |
| 4.1 Tekniska råd..... | 71 |
| 4.1.1 Torsten Sojdelius | 71 |
| 4.1.2 Bengt Svensson..... | 73 |
| 4.2 Byggnadsnämnd..... | 74 |
| 4.2.1 Pontus Gunnarsson och Malin Sjögren..... | 74 |
| 4.2.2 Görel Björkengren och Anders Lusth | 76 |
| 4.3 Lantmäterimyndighet | 78 |
| 4.3.1 Henrik af Klinteberg | 78 |
| 4.3.2 Lantmäteriets PBL-nätverk | 82 |
| 4.4 Länsstyrelsen..... | 87 |
| 4.4.1 Rickard Persson, Mentor Demjaha och Magnus Lindskog, Länsstyrelsen Skåne län..... | 87 |
| 4.4.2 Kjell Pihl, Länsstyrelsen Hallands län | 89 |

| | |
|---|-----|
| 5. Analys | 91 |
| 5.1 Vilken påverkan får bygglovsbeslut och fastighetsbildningsbeslut på varandra i praktiken? | 91 |
| 5.1.1 Inom område med detaljplan, bygglov före fastighetsbildning..... | 91 |
| 5.1.2 Inom område med detaljplan, bygglov efter fastighetsbildning..... | 91 |
| 5.1.3 Utom område med detaljplan, bygglov före fastighetsbildning | 93 |
| 5.1.4 Utom område med detaljplan, bygglov efter fastighetsbildning | 93 |
| 5.2 Stämmer denna lagtillämpning överens med riktlinjer i lagstiftningen? | 94 |
| 5.2.1 Inom område med detaljplan..... | 94 |
| 5.2.2 Utom område med detaljplan..... | 95 |
| 5.3 Vilken fråga bör prövas först, bygglov eller fastighetsbildning?..... | 96 |
| 5.3.1 Fastighetsägarens perspektiv..... | 96 |
| 5.3.2 Rättssäkerhetsperspektiv | 97 |
| 5.4 Vilka konsekvenser blir följden om lagstiftningen inte tillämpas på rätt sätt? . | 98 |
| 5.5 Vilka lösningar finns för att komma till rätta med problematiken? | 99 |
| 5.5.1. Förändrad lagstiftning | 99 |
| 5.5.2 Förändrad lagtillämpning | 100 |
| 6. Slutsatser | 103 |
| 7. Referenslista..... | 105 |
| 7.1 Lagkommentarer | 105 |
| 7.2 Förarbeten | 105 |
| 7.3 Myndighetspublikationer | 105 |
| 7.4 Övriga tryckta källor | 106 |
| 7.4 Rättsfall | 106 |
| 7.5 Förrättningsakter | 106 |
| 7.6 Bygglovshandlingar | 107 |
| 7.7 Detaljplaner..... | 107 |
| 7.8 Intervjuer..... | 108 |
| 7.9 Övriga kommentarer | 108 |

1. Inledning

1.1 Bakgrund

En gällande detaljplan är rättsligt bindande vid en senare bedömning av förutsättningarna för t.ex. beviljande av bygglov och beslut om fastighetsbildning. Dessa bedömningar görs av byggnadsnämnden respektive lantmäterimyndigheten. I vissa sammanhang aktualiseras prövningen av dessa två myndighetsbeslut parallellt. Så är t.ex. fallet om en person vill stycka av en del av en befintlig fastighet för att sedermera bebygga densamma. Trots att detaljplanen innebär att flertalet frågor slutligt har prövats medger lagstiftningen under vissa omständigheter mindre avvikelser från en gällande plan. Vid avvikelse från detaljplanen skall myndigheterna bedöma om den begärda åtgärden kan godtas. Bestämmelser om överensstämmelse med detaljplan vid bygglovsgivning och fastighetsbildning samt möjligheten att tillåta en mindre avvikelse återfinns i PBL 9:30 och 31b respektive FBL 3:2¹. Om fastighetsbildning och bygglov aktualiseras i ett område som inte omfattas av detaljplan blir bedömningen lite annorlunda. Situationen regleras av PBL 9:31-31b samt FBL 3:3 och 4:25a².

Regelsystemet som ligger till grund för bedömningen av mindre avvikelser tillåtlighet är komplicerat och en omfattande praxis har utvecklats på området. Under arbetet som föregick den nya plan- och bygglagstiftningen, som trädde i kraft den 2 maj 2011, uppmärksammades denna komplexitet. En full översyn av lagstiftningen ansågs önskvärd men ej realistiskt genomförbar. En mindre fråga som i utredningen fick visst utrymme är samordningen mellan PBL och FBL vid bedömningen av godtagbar avvikelse från detaljplan. Diskussionen resulterade dock inte i någon förändring av lagens utformning. Fastighetsbildning kan vara en nödvändig förutsättning för att kunna utnyttja ett beviljat bygglov men bristen på samordning mellan de två författningarna kan resultera i att en fastighetsägare vid ansökan om bygglov och fastighetsbildning får ett positivt besked från den ena myndigheten och ett negativt besked från den andra³.

Det är önskvärt att dessa myndighetsbeslut så långt som möjligt skall vara förenliga då skiljaktigheter drabbar den enskilde fastighetsägaren. Situationen kan illustreras med ett exempel från Trelleborgs kommun⁴ där byggnadsnämnden beviljade ett bygglov i strid med detaljplan och lantmäterimyndigheten vid efterföljande ansökan om avstyckning beslutade att ställa in förrättningen. Fastighetsdomstolen undanröjde vid sin prövning lantmäterimyndighetens beslut och återförvisade ärendet för fortsatt handläggning. Samtidigt aktualiseras då frågan om gränsdragningen mellan samstämmighet och en överföring av själva beslutsprövningen från en myndighet till

¹ Motsvarande bestämmelser finns i AL 9§ respektive LL 8§.

² Motsvarande bestämmelser finns i AL 23§ och LL 21§.

³ SOU 2005:77, s. 578-581.

⁴ Ärendet beskrivs närmare i avsnitt 3.2.2.

en annan. Vilken betydelse skall byggnadsnämndens beslut ha för utfallet i en senare fastighetsbildningsprövning och vice versa?

1.2 Syfte

Syftet med detta examensarbete är att belysa den lagstiftning som berör handläggningssamordningen mellan bygglovsgivning och fastighetsbildning. De fall som här aktualiseras är bedömning av avvikelse från detaljplan samt bygglovsprövning och fastighetsbildning i områden som inte omfattas av detaljplan. Utöver att klarlägga den lagstiftning som existerar, och de verkningar som vid lagstiftningsarbetet varit åsyftade, är rapportens syfte även att undersöka hur lagstiftningen har kommit tillämpas i praktiken. Avsikten är också att undersöka vilken inverkan myndigheternas ställningstaganden har på varandra och om det har någon betydelse, för sakfrågans utfall, vilken myndighet en fastighetsägare vänder sig till först.

1.3 Frågeställningar

- Hur regleras handläggningssamordningen mellan bygglovsgivning och fastighetsbildning vid bedömning av mindre avvikelse från detaljplan respektive planmässig bedömning utom detaljplanelagt område i gällande rätt?
- Vilken inverkan har ett beviljat bygglov för lantmäterimyndighetens bedömning av ifall fastighetsbildningsåtgärd utgör mindre avvikelse från detaljplan?
- Vilken inverkan har ett beviljat bygglov utom detaljplanelagt område för lantmäterimyndighetens beslut om fastighetsbildning?
- Vilken inverkan har ett fastighetsbildningsbeslut för byggnadsnämndens bedömning av ifall bygglov skall beviljas?
- Vilka skillnader i utfall kan identifieras beroende av i vilken ordningsföljd myndighetsbesluten fattas?
- Stämmer tillämpningen överens med lagstiftningens utformning?

1.4 Metod

Rapporten bygger på litteraturstudier inom ämnesområdet framförallt i form av propositioner, utredningar, lagkommentarer och rättspraxis men även publikationer utgivna av Boverket och Lantmäteriet. För att studera tillämpningen av lagstiftningen har en genomgång av relevanta rättsfall inom området gjorts utifrån Lantmäteriets rättsfallssamling och rättsdatabasen Karnov.

För att finna aktuella exempel och ärenden som inte gått så långt i hierarkin har jag skickat förfrågningar till dem som vid given tidpunkt var fastighetsråd vid Sveriges domstolar, samtliga länslantmätare i Sverige samt till de kommunala lantmäterimyndigheterna i Skåne län. Jag har även tagit viss hjälp av ett tidigare examensarbete⁵ som behandlar inställda förrättningar hos lantmäterimyndigheter, och jag har fått tips av förrättningslantmätarna vid statliga lantmäterimyndigheten i Malmö. Undersökningen är inte på något sätt uttömmande utan är mer tänkt att åskådliggöra ett antal scenarier med utgångspunkt i praktiska exempel. På grund av att sökmöjligheterna är begränsade vad gäller urval och sökkriterier, och att mängden ärenden som skulle behöva behandlas är mycket stor har det inte varit realistiskt möjligt att genomföra en heltäckande genomgång för att på ett metodiskt sätt vaska fram det fåtal ärenden som är av intresse. Utifrån de exempel som har kommit till min kännedom har jag valt ut dem som jag tycker på bästa sätt åskådliggör problematiken. Jag har prioriterat ärenden som har prövats i högre instanser och jag har försökt hitta fall som belyser olika aspekter. Ärenden som har prövats enligt ÄPBL har givits företräde framför äldre, såvida inte de tidigare fallen har varit av stort intresse. Då det har funnits flera exempel som behandlat samma fråga har de ärenden där beslutet motiverats tydligt givits företräde. På grund av att antalet byggnadsnämnder är tämligen omfattande, och då det är svårt att få kontakt med rätt person, har jag valt att inte eftersöka exempel från byggnadsnämnder.

Ett ganska ansenligt avsnitt av rapporten utgörs av intervjuer som genomförts med personer från lantmäterimyndighet, bygglovsavdelning och länsstyrelse samt med tekniska råd. Personerna har valts genom tips från handledare och genom hänvisningar från personer inom respektive organisation. Jag har valt att intervjua personer från domstolar och länsstyrelser inom två olika län, Skåne och Halland, och från bygglovsavdelningar i två olika kommuner i Skåne län för att få infallsvinklar från olika håll. Den ena, Trelleborg, är en kommun där jag genom de praktiska exemplen vet att problematiken aktualiserats. Den andra är Lunds kommun. Från Lantmäteriet har jag valt att intervjua dels en person som arbetar som expert på fastighetsrättsliga frågor i Malmö och dels en förrättningslantmätare som ingår i det PBL-nätverk som finns inom Lantmäteriet. Jag har dessutom valt att presentera ytterligare kommentarer från engagerade förrättningslantmätare inom detta nätverk.

1.5 Disposition

Kapitel 2 – Lagstiftning. Kapitlet innehåller en genomgång av den lagstiftning som reglerar de situationer då bygglov skall beviljas, inom respektive utom detaljplanlagt område, och en redogörelse för de lagregler som avser den planmässiga bedömningen vid fastighetsbildning. Kapitlet inkluderar även beskrivningar av väsentliga begrepp och handläggningsrutiner som aktualiseras i samband med tillämpningen av lagstiftning.

⁵ Edenhofer-Klang, R., 2010.

Kapitel 3 – Fyra olika typfall. I detta kapitel beskrivs de situationer som kan uppstå vid lagtillämpning. Situationerna illustreras med exempel vilka även kommenteras i en kortare analys.

Kapitel 4 – Intervjuer. Kapitlet innehåller en sammanställning av de intervjuer som har genomförts som en del av rapportskrivningen. Avsnittet avslutas med en sammanfattande kommentar av författaren.

Kapitel 5 – Analys. Kapitlet innehåller en samlad analys av rapportens frågeställningar.

Kapitel 6 – Slutsatser. I detta kapitel presenteras författarens slutsatser.

1.6 Avgränsningar

Jag har valt att kategorisera fallen i inom och utom detaljplanelagt område. Ingen hänsyn tas således till områdesbestämmelser, naturvårdsbestämmelser och övriga regleringar av markens användning. Områdesbestämmelser jämförs i vissa fall med detaljplaner (t.ex. i FBL 3:2) men de kommer i denna rapport inte uppmärksammas särskilt. Jag kommer inte heller lägga någon större vikt vid övriga villkor för fastighetsbildning utan det är endast den planmässiga bedömningen som föreskrivs i FBL 3:2-3 samt FBL 3:1 som aktualiseras. På samma vis har jag inte fördjupat mig i de föreskrifter som finns för byggnaders utformning m.m. vid bygglovsprövning, utan endast fokuserat på den planmässiga lämplighetsbedömningen. Ytterligare en avgränsning är att jag endast har behandlat fall där bygglovsprövning och fastighetsbildningsprövning aktualiseras samtidigt eller inom en snävare tidsrymd. Jag har således inte tagit upp de fall där bygglov sedan tidigare är beviljat och fastighetsbildning sker för befintlig bebyggelse.

1.7 Felkällor

Den undersökning jag genomfört är inte statistiskt säkerställd då jag inte har haft för avsikt att göra uttömmande utredning av de fall som existerar. De ärenden som finns beskrivna är resultatet av en subjektiv bedömning och har sin utgångspunkt i det material som stått till mitt förfogande. Jag har inte efterfrågat exempel från byggnadsnämnder men detta torde inte ha fått någon större betydelse för utfallet eftersom dessa ärenden förr eller senare hamnat även hos lantmäterimyndigheten.

2. Gällande lagstiftning

2.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas den lagstiftning som är av betydelse vid kommunens beviljande av bygglov och de bestämmelser som ligger till grund för den planmässiga bedömningen vid fastighetsbildning. Utöver en redogörelse för gällande lag redovisas även de resonemang som fördes vid införandet av respektive lagrum. Den historiska utvecklingen av bestämmelserna är av intresse vid en senare analys och därför beskrivs även äldre rättsförhållanden.

2.2 Lagreglering PBL

2.2.1 Bygglov och förhandsbesked

Enligt PBL 9:2 krävs bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar, bl.a. avseende ändrat ändamål och inredande av ytterligare bostad eller lokal, av en byggnad. Vissa byggnader är undantagna från kravet på bygglov, exempelvis ekonomibygnad för jordbruk, PBL 9:3, och mindre komplementbyggnader i anslutning till en- och tvåbostadshus, PBL 9:4. Ett bygglov upphör att gälla om åtgärden som avsetts inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från dagen det vann laga kraft, PBL 9:43.

Den som vill vidta en åtgärd som kräver bygglov kan ansöka om förhandsbesked. I detta prövas om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen, PBL 9:17, och ett förhandsbesked som tillåter åtgärden är bindande vid den kommande bygglovsprövningen om ansökan görs inom två år, PBL 9:18.

Ansökningar om bygglov och förhandsbesked prövas av byggnadsnämnden, PBL 9:20.

2.2.2 Förutsättningar för bygglov

I PBL 9:30-31b anges förutsättningarna för att bygglov skall kunna beviljas. Dessa bestämmelser överfördes i stort sett oförändrade från ÄPBL 8:11-14.

2.2.2.1 Bygglov inom område som omfattas av detaljplan

Vid prövning av bygglov inom område med detaljplan aktualiseras tre olika fall som hänger samman med fastighetens och byggnadens planlighet. Jag har valt att utgå från situationen att bygglov söks för nybyggnation, då det enligt min mening bör vara i dessa fall som fastighetsbildning samtidigt kommer att aktualiseras. Vid bygglov för åtgärd på befintlig byggnad gäller dock att de krav som nedan föreskrivs om fastighetens utformning skall tillämpas även på den byggnad på vilken byggnadsåtgärden skall utföras. Observera att bygglov enligt punkt två nedan då även skall beviljas om byggnaden, på vilken åtgärden skall utföras, avviker från planen

men dessa avvikelser godtagits vid tidigare prövning av byggnadsnämnden, PBL 9:30.

1. Det första fallet då bygglov *skall* beviljas är om både fastigheten och den byggnadsåtgärd för vilken bygglov söks stämmer överens med för området gällande detaljplan, PBL 9:30.
2. Bygglov *skall* även beviljas om fastigheten avviker från detaljplanens krav men denna avvikelse har godtagits vid prövning enligt FBL 3:2 om byggnadsåtgärden, för vilken bygglov söks, överensstämmer med planen PBL 9:30.
3. Om byggnadsåtgärden, för vilken bygglov söks, innebär att en liten avvikelse görs från detaljplanens bestämmelser *får* bygglov beviljas om åtgärden är förenlig med planens syfte. En samlad bedömning skall göras då en fastighet eller byggnad berörs av flera avvikelser i förhållande till gällande detaljplan. Såväl avvikelser som har gjorts beträffande byggnadsåtgärder som avvikande fastighetsutformning skall därvid beaktas, PBL 9:31b. Endast om byggnadsnämnden finner att dessa avvikelser sammantaget rymms inom begreppet *liten avvikelse* skall de godtas⁶. Begreppet liten avvikelse behandlas mer ingående i avsnitt 2.2.2.2.

Bestämmelserna om planöverensstämmelse tillkom för att vara ett påtryckningsmedel för att planen skulle genomföras. Lagstiftaren har dock inte ansett det vara rimligt att fastighetsägaren, om avvikelserna vid en prövning har godtagits, inte skall få utnyttja befintlig bygg rätt enligt detaljplan. Ett godkännande av en avvikelse från gällande detaljplan vid fastighetsbildning får således effekten att fastigheten trots avvikelsen skall anses uppfylla kravet på planenlighet vid efterföljande bygglovsprövning⁷. Regeln avsågs vara tillämplig även på dispenser som lämnats enligt äldre lagstiftning men tillämpningen begränsades till avse endast dispenser som rymdes inom begreppet mindre avvikelse, vilket föreskrevs i övergångsbestämmelserna i ÄPBL 17:18a⁸. Departementschefen ansåg att det är givet att i de fall dispenser har lämnats som går utöver liten avvikelse bör dessa inte leda till att nya åtgärder får vidtas, då ett sådant förhållningssätt skulle motverka syftet med PBL-reformen⁹.

Då bygglov lämnas för en åtgärd som innebär en liten avvikelse från en detaljplan har kända sakägare och andra berörda parter rätt att yttra sig i saken, PBL 9:25. Omfattningen av denna sakägarkrets framgår närmare av avsnitt 2.2.4.

Om en detaljplan har upprättats för ett område innebär detta, i likhet med tidigare gällande rätt, att byggnadsverkets ändamålsenliga lokalisering har slutgiltigt prövats

⁶ Prop. 1989/90:37 s. 73-75.

⁷ Prop. 1989/90:37 s. 51-57.

⁸ Bestämmelsen återfinns numera i PBLs övergångsbestämmelser punkt 13.

⁹ Prop. 1989/90:37 s. 51-57.

och det som vid bygglovsgivning återstår att pröva är om åtgärden uppfyller kraven i PBL 2:6 första stycket punkterna 1 och 5 samt tredje stycket och 2:8-9¹⁰.

2.2.2.2 Liten avvikelser

Begreppet liten avvikelser infördes i samband med införandet av PBL i dess nuvarande lydelse. I tidigare lagstiftning användes istället termen mindre avvikelser men ingen ändring av betydelsen avsågs¹¹.

Byggnadsnämnden har enligt PBL 9:31b befogenhet att lämna tillstånd till åtgärder som avviker från gällande detaljplan. Befogenheten är begränsad till att avse åtgärd som dels är att betrakta som liten och dels är förenlig med detaljplanens syfte. Bakgrunden till denna bestämmelse är att begränsa de vidlyftiga möjligheter att ge dispens för avvikelser som utvecklats genom praxis i samband med äldre lagstiftning. Då kunde, enligt BL:s bestämmelser, tillstånd till avsteg från planbestämmelser ges ifall det fanns särskilda skäl till det¹². Dessa dispenser kunde avse frågående av tillåtet antal våningar, maximal lägenhetsyta eller andra åtgärder som utökade byggrätten¹³. En av PBLs grundpelare är att värna om medborgarnas inflytande och den tidigare möjligheten till dispensgivning ersattes vid införandet av PBL med instrumentet förenklat planförfarande. Om en åtgärd strider mot detaljplanens syfte krävs en planändring för att åtgärden skall kunna genomföras. En tydlig planbeskrivning där detaljplanens syfte klart framgår underlättar bedömningen men syftet med planen kan även vara underförstått och det kan vara nödvändigt att i sammanhanget beakta rådande förhållanden vid planens tillkomst. Tanken bakom möjligheten att tillåta en liten avvikelser var att underlätta genomförandet av en detaljplan då det ofta uppstår situationer som inte förutsetts vid planläggningen. Möjligheten att bevilja tillstånd till en liten avvikelser kan vara en förutsättning för att i praktiken kunna genomföra detaljplaner och för att kunna anpassa befintlig bebyggelse till samhällsutvecklingen¹⁴.

Bedömningen av om en avvikande åtgärd är att anse som liten skall inte primärt göras i absoluta mått. Åtgärden skall i varje enskilt fall bedömas relativt i förhållande till de föreliggande omständigheterna. Särskild hänsyn bör tas vid bedömningen av om det är tänkbart att beslutet får prejudicerande effekt som på sikt kan leda till en oacceptabel förändring. I områden som varit föremål för en omfattande dispensgivning kan vissa åtgärder på grund av dess frekventa förekomst vara att anse som en liten avvikelser även för resterande fastigheter om de är förenliga med planens syfte¹⁵.

Som exempel på tänkbara företeelser som får anses utgöra en liten avvikelser i PBL:s mening nämns placering av en byggnad så att den i liten omfattning kommer att stå på

¹⁰ Prop. 2010/11:63 s. 23-25 (se även Prop. 2009/10:170 s. 473- 474).

¹¹ Prop. 2009/10:170 s. 474.

¹² Prop. 1985/86:1 s. 712-713.

¹³ Didón, L.U., Magnusson, L., Millgård, O. & Molander, S., (1987), s.465.

¹⁴ Prop. 1989/90:37 s. 51-57.

¹⁵ Prop. 1989/90:37 s. 51-57.

s.k. prickmark eller överstigande av byggnadshöjd eller byggnadsarea om det påkallas av byggnadstekniska eller andra godtagbara skäl¹⁶. Didón konstaterar i sin kommentar till PBL att myndigheterna lämnas ett relativt stort tolkningsutrymme vid tillämpningen av bestämmelsen¹⁷.

Många gällande detaljplaner är mycket gamla och kravet på planenlighet ställer här till problem. Förnyelseåtgärder, som i dagens läge anses godtagbara av alla inblandade parter, går i vissa fall inte att genomföra utan en planändring. Det är lockande för kommunen att istället åstadkomma det önskade resultatet på det sätt som är enklast och billigast, d.v.s. att besluta om bygglov trots att åtgärden inte är att anse som mindre. Ett vidgat utrymme för avvikelser har diskuterats men avfärdats av lagstiftaren¹⁸.

2.2.2.3 Bygglov inom område som inte omfattas av detaljplan

För att bygglov skall kunna lämnas inom område som inte omfattas av detaljplan krävs att åtgärden för vilken bygglov söks uppfyller föreskrivna lämplighetskrav enligt PBL 2 kap. och 8:1-3, 6, 7, 9-13, 17 och 18, i den omfattning dessa inte redan prövats i områdesbestämmelser. Åtgärden får inte heller strida mot områdesbestämmelser och i vissa fall krävs upprättande av detaljplan för att bygglov skall kunna beviljas, PBL 9:31. Ofta används översiktsplanen som beslutsunderlag vid bygglovsprövningen. Denna innehåller riktlinjer för kommunens principiella uppfattning om markanvändningen och områdets lämplighet för bebyggelse har redan prövats i någon mån¹⁹. Även för enklare byggnadsåtgärder samt för byggnation av komplementbyggnader och mindre tillbyggnader till ett en- eller tvåbostadshus finns liknande bestämmelser om när bygglov skall ges, PBL 9:31a. Även från områdesbestämmelser finns möjlighet att tillåta liten avvikelse från bestämmelserna om de är förenliga med dess syfte. Byggnadsnämnden skall även i dessa fall, vilket är en nyhet som införts i samband med den nya PBL²⁰, göra en samlad bedömning ifall flera avvikelser aktualiseras, PBL 9:31b. Då bygglov lämnas för en åtgärd som inte endast innebär uppförande av komplementbyggnad eller tillbyggnad enligt PBL 9:31a har kända sakägare och andra berörda parter rätt att yttra sig i saken, PBL 9:25. Omfattningen och rättsverkningarna av denna sakägarkrets framgår närmare av avsnitt 2.2.4.

För bygglovsprövningen inom område som inte omfattas av detaljplan får det också viss betydelse om fastighetsbildning nyligen genomförts. Under den tid BL var gällande lag utarbetades, utan egentligt stöd i någon lagbestämmelse, en praxis av regeringen som föreskrev att om fastighetsbildning för bebyggelse genomförts skall bygglov normalt beviljas, förutsatt att ansökan sker inom de närmaste fem åren från fastighetsbildningen. Bakgrunden var att fastighetsbildningen skulle ske i enlighet

¹⁶ Prop. 1985/86:1 s. 712-713.

¹⁷ Didón et al. (1987), s. 464.

¹⁸ SOU 2008:68, s. 173-178.

¹⁹ Didón, L.U., Magnusson, L., Molander, S., Adolfsson, C., (2011), kommentar till PBL 9:31.

²⁰ Prop. 2010/11:63 s. 50

med gällande planer och i samråd med kommunen. Enligt Didón torde denna regel fortfarande vara tillämplig efter införandet av ÄPBL²¹ och detta styrks av att regeringen, och hovrätten, har kommit att tillämpa denna praxis även efter år 1987²².

2.2.3 Enkelt planförfarande

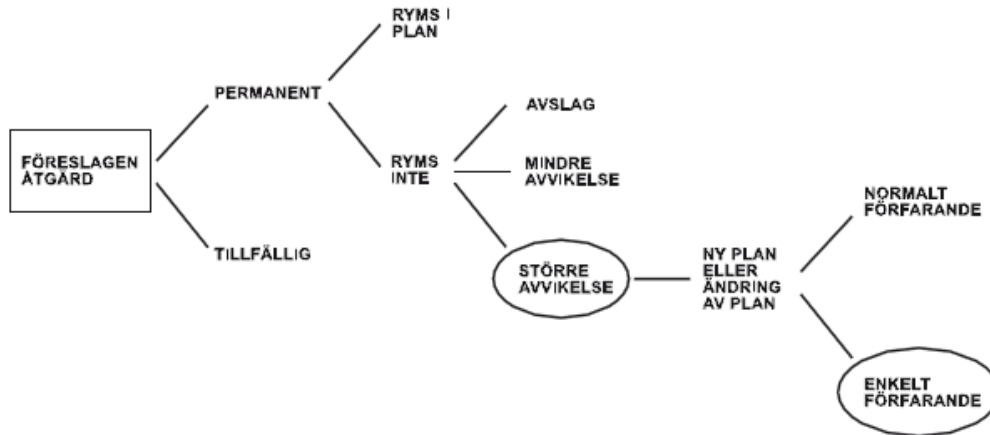
Det är inte alltid nödvändigt att upprättande av eller ändringar i en detaljplan sker genom tillämpning av normalt planförfarande. I vissa fall kan det ersättas av ett förenklat planförfarande. Förutsättningarna är att förslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande och dessutom är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten och inte heller kan tänkas få betydande miljöpåverkan, PBL 5:7. Samrådskretsen bör vara liten, och med begränsad betydelse avses ärenden av rutinkaraktär. Skillnaden mot normalt planförfarande är att planprogram vanligtvis inte behövs, samrådskretsen begränsas, särskild samrådsredogörelse krävs inte, utställningen ersätts av underrättelse och kungörelseförfarandet begränsas²³. Härmed kan en snabbare process uppnås. Vid enkelt planförfarande räcker det att kommunen underrättar och samråder med länsstyrelsen, kända sakägare (bl.a. grannar, se vidare avsnitt 2.2.4), känd hyresgästorganisation (som har avtal om förhandlingsordning för berörd fastighet eller är ansluten till en riksorganisation med verksamhetsområde som omfattar berörd fastighet) samt övriga myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har väsentligt intresse av förslaget. Således, till skillnad från vad som gäller vid normalt planförfarande, behöver exempelvis bostadsrättshavare och hyresgäster eller lantmäterimyndighet inte nödvändigtvis underrättas, PBL 5:15. Förfarandet kommer framförallt till användning då små planändringar aktualiseras i samband med bygglovsansökan som inte kan godtas som en mindre avvikelser²⁴. Situationen klargörs av figur 1.

²¹ Didón et al. (1987), s. 467-468.

²² RegR PT 787-2006. Rättsfallet refereras i avsnitt 3.5.3.

²³ Boverket (2002), boken om detaljplan och områdesbestämmelser, s. 34-36.

²⁴ Prop. 2009/10:170, s. 241-242.



Figur 1. Figuren åskådliggör schematiskt de bedömningar som avgör handläggningsordningen för bygglov inom område med detaljplan²⁵.

2.2.4 Byggnadsnämndens underrättelseskyldighet, sakägarbegrepp och överklagande enligt PBL

Byggnadsnämndens kommunikationsplikt vid lovärenden regleras i PBL 9:25-26. Bortsett från språkliga korrigeringar överfördes bestämmelserna i stort sett oförändrade från ÄPBL. (Ett tillägg gjordes som föreskriver att fastighetsägaren, såväl som sökanden, skall underrättas.)²⁶

Den underrättelseskyldighet som enligt PBL 9:25 åligger byggnadsnämnden är viktig för att ge berörda parter möjlighet till inflytande och aktualiseras då bygglov eller förhandsbesked söks för åtgärd som utgör mindre avvikelse från plan eller som vidtas i område utan detaljplan och inte utgör komplementbyggnad eller mindre tillbyggnad. Inhämmande av synpunkter från denna krets är det som i vardagligt tal kallas grannhörande. Det är dock fler än grannarna som skall beredas tillfälle att yttra sig. Som kända sakägare räknas, enligt PBL, de som är lagfarna ägare, såväl som personer som vid fastighetstaxering noterats som ägare, till angränsande fastigheter samt rättighetshavare som är inskriven i fastighetsregistret. Utöver dessa kända sakägare skall även kända bostadsrättshavare, hyresgäster, övriga boende samt de hyresgästorganisationer som föreskrivs i PBL 5:11, som berörs underrättas av byggnadsnämnden. För att underlätta byggnadsnämndens underrättelse är kretsen avgränsad till att gälla endast kända rättighetshavare. Underlåtenhet att höra samtliga som har rätt att yttra sig är ett så allvarligt formellt fel att det vid ett överklagande kommer att leda till att beslutet upphävs²⁷. Utöver kommunikationsplikten har byggnadsnämnden även en lagstadgad skyldighet att samarbeta med såväl enskilda

²⁵ Boverket (2002) s. 35.

²⁶ Prop. 2009/10:170 s. 472.

²⁷ Didón et al. (2011), kommentar till PBL 9:25.

personer som myndigheter och organisationer vars intresse och arbete berörs av nämndens verksamhet, PBL 12:1.

Den krets som skall underrättas behöver inte nödvändigtvis vara avgränsad på samma vis som dem som har rätt att överklaga ett beviljat bygglov. En person vars fastighet inte angränsar till den aktuella fastigheten kan, trots att denne inte behöver underrättas enligt PBL 9:25, anses vara berörd av beslutet och därmed ha rätt att överklaga²⁸. Samtidigt innebär inte det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt denna lag en automatisk rätt för denne att överklaga, PBL 13:9. Rätten att överklaga beslut enligt PBL 13:3 följer de allmänna principerna i FL 22§, och begränsas därmed till att omfatta den som beslutet angår om det har gått honom emot, se PBL 13:8. Överklagandekretsen avgränsas i huvudsak på samma sätt i planärenden som i ärenden om bygglov. Enligt praxis anses beslut om bygglov, utöver sökanden, angå ägare till angränsande fastigheter. Beslutet angår även ägare till fastigheter i den närmaste omgivningen om de särskilt berörs beroende på bygglovsart, omfattning, naturförhållanden på platsen m.m.. Beslut om detaljplan anses angå alla som äger fastigheter inom planområdet eller i direkt anslutning till detta²⁹.

För att en statlig myndighet skall ha rätt att överklaga en annan myndighets beslut krävs normalt sett att denna rätt uttryckligen föreskrivits i lag³⁰. I PBL:s nuvarande lydelse har införts en rätt för myndigheter, som agerar i form av fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet, att överklaga beslut, se PBL 13:10. Även instansordningen har ändrats och de beslut som enligt PBL 13:3 har överklagats till länsstyrelsen, däribland bygglovsbeslut, prövas i nästa instans av mark- och miljödomstol, PBL 13:6.

2.2.5 Tillsyn över bygglovsbeslut

Regleringen av tillsynen över kommunala beslut har överförs i stort sett oförändrade från ÄPBL³¹. Dock har en generell omstrukturering genomförts där numera endast allmänna bestämmelser återfinns i PBL och övriga regleringar har flyttats till förordningsnivå. Tillsynen skall utövas av regeringen, länsstyrelsen och den eller de statliga myndigheter i övrigt som regeringen bestämmer, PBL 11:3. Av förordningen framgår att i detta fall avses Boverket, som ansvarar för den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i landet, och länsstyrelsen i respektive län, som utövar tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i kommunerna, PBF 8:18-19. Enligt förarbetena till ÄPBL var dock inte tanken att länsstyrelsen skulle granska enskilda beslut och påpeka felaktigheter. Tillsynen skulle motverka att lagstiftningen tillämpas felaktigt på lång sikt genom förebyggande åtgärder t.ex. inom ramen för samrådsverksamheten, tillämpningsföreskrifter eller förslag till ändringar av lagen. Departementschefen uteslöt emellertid inte möjligheten att i vissa fall utöva tillsynen

²⁸ Didón et al. (2011), kommentar till PBL 9:25.

²⁹ Didón et al. (2011), kommentar till PBL 13:8.

³⁰ Boverket (2004), s 155.

³¹ Prop. 2009/10:170, s. 334-336.

på ett mer direkt sätt och påpeka felaktig handläggning av ärenden, såsom var fallet enligt tidigare gällande byggnadslagstiftning³². Sammantaget består dock länsstyrelsens tillsyn främst av rådgivning, utvecklingsstöd och allmän information³³. Länsstyrelsens möjligheter att ingripa mot bygglov beviljade av kommun inskränker sig till att omfatta i förväg utpekade områden. För att kunna förordna sådana områden krävs särskilda skäl, PBL 11:12, t.ex. att länsstyrelsen och kommunen är oense om den översiktliga planeringen när det gäller tillgodoseende av statliga intressen³⁴.

Boverket efterlyste i en rapport under utredningsarbetet av nya PBL ett tydligare statligt ansvar, vilket även resulterade i ett förslag till lagändring. Enligt detta förslag skulle länsstyrelsen hålla uppsikt över planläggning och byggande. I bestämmelsen föreslogs ingå att länsstyrelsen skulle inhämta och sammanställa information om hur lagen tillämpas och vilka resultat och effekter tillämpningen kan tänkas få³⁵. Länsstyrelsen skulle genom den föreslagna lagändringen få befogenhet att pröva väsentliga formaliafel i kommunala beslut om planer, bygglov och förhandsbesked³⁶. Boverket konstaterade vidare att behovet av en dylik kontroll är tydligt bl.a. då många kommuner medvetet och grovt missbrukat begreppet mindre avvikelser³⁷. Redan under arbetet med ÄPBL framfördes förslag att staten skulle kunna pröva kommunala beslut om det fanns en risk att de inte hade tillkommit i laga ordning eller om kommunen överskred sina befogenheter. Detta förslag kom dock inte att implementeras. I senare betänkanden har förslaget kommit upp på nytt men inte heller då har det lett till något lagförslag. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att lagstiftningen tillämpas korrekt och länsstyrelserna anser sig, enligt Riksrevisionen, idag inte ha tillräckliga medel för att tillse att lagstiftningen tillämpas på ett korrekt sätt³⁸.

Innehållet var således ingen nyhet då Boverket år 2007 återigen framförde ett förslag att utvidga länsstyrelsens möjligheter att ingripa. Samma möjligheter som fanns enligt ÄPBL 12 kap. föreslogs bli tillämpbara även i fråga om väsentliga formaliafel³⁹. Regeringen avstyrkte att lagförslaget skulle implementeras i nya PBL med motiveringen att det skulle leda till en otydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun samt att det skulle innebära en ny och resurskrävande uppgift för länsstyrelserna. Det grundläggande ansvaret för att PBL:s regler efterlevs åvilar kommunen, regeringen fann ingen orsak till att förändra regelverket. Däremot finns det anledning att utveckla och förbättra länsstyrelsens och Boverkets ansvar för en korrekt, effektiv och enhetlig tillämpning av PBL, då tillsynen inte har genomförts på det framåtsyftande sätt som varit avsett. En kompetenssatsning har genomförts under

³² Det kan dock ifrågasättas vilket stöd detta uttalande har fått i lagtext, se Boverket (2007) s.25.

³³ Prop. 1985/86:1, s. 466-468.

³⁴ Boverket (2007) s. 53.

³⁵ Prop. 2009/10:170 Bilaga 7, s. 195-196.

³⁶ Boverket (2007) s. 52-57.

³⁷ Boverket (2007) s. 33.

³⁸ Boverket (2007) s. 52-57.

³⁹ Boverket (2007) s. 52-57.

tre år, med start år 2008, bl.a. med syftet att utveckla lämpliga och effektiva arbetssätt⁴⁰.

Under år 2010 överklagades totalt 2817 stycken beslut om bygglov eller förhandsbesked av vilka länsstyrelserna helt eller delvis upphävde 516 stycken. Beslutsgrunden för upphävande var i 19 % av fallen att lovgiven åtgärd inte var att anse som mindre avvikelse, i 17 % av fallen att åtgärden stred mot detalj- eller fastighetsplanebestämmelser och i 17 % av fallen hade kommunen åsidosatt sin skyldighet att ”höra grannar”. Av Boverkets uppsiktsrapport för år 2010 framgår också att då en av landets länsstyrelser genomförde en genomgång av hälften av samtliga kommuners bygglov under år 2008 och 2009 bedömde länsstyrelsen att kommunerna i en tredjedel av alla beviljade bygglov hade tillåtit för stora avvikelser från detaljplan. Rapporten konstaterar också att kommunerna inte har resurser att se över gamla, inaktuella detaljplaner⁴¹.

2.3 Lagreglering FBL

I detta avsnitt behandlas den lagstiftning som är tillämpliga avseende den planmässiga bedömningen vid fastighetsbildning. Lagens lydelse förblev, i de delar som aktualiseras i detta sammanhang, oförändrad vid införandet av den nya plan- och bygglagstiftningen. Fokus ligger på skillnaden i den planmässiga prövning som skall göras vid fastighetsbildning inom respektive utom detaljplaneområde. Vid fastighetsbildning utom detaljplan kommer jag därför endast att behandla den planmässiga bedömning som föreskrivs i FBL 3:3. Det förutsätts att övriga villkor i FBLs tredje kapitel avseende bl.a. tillgång till vägar, skydd för jord- och skogsbruk m.m. anses vara uppfyllda.

2.3.1 Förutsättningar för fastighetsbildning, generella villkor

Fastighetsbildning skall ske så att varje fastighet som nybildats eller ombildats blir med hänsyn till belägenhet, omfattning och övriga förutsättningar varaktigt lämpad för sitt ändamål.

Detta föreskrivs i FBL 3:1 och bestämmelsen skall tillämpas vid fastighetsbildning både inom och utom område med detaljplan. Det som särskilt skall beaktas är att fastigheten får en lämplig utformning, tillgång till behövliga vägar och, då fastighetsbildning sker för bebyggelse, godtagbara anordningar för vatten och avlopp. Viktiga villkor som aktualiseras i situationer där nybyggnation skall ske är att fastighetsbildningen måste antas få *varaktig användning* för ändamålet inom en *överskådlig tid*. Dessa villkor kommer fortsättningsvis att refereras till såsom varaktighetskravet respektive aktualitetskravet.

Varaktighetskravet är normalt sett uppfyllt då fastighetsbildning sker för byggnation. Av större intresse är dock aktualitetskravet. I förarbetena föreskrevs att alltför stränga

⁴⁰ Prop. 2009/10:170 Bilaga 7, s. 332-336.

⁴¹ Boverket (2010) s. 35-41.

krav inte borde ställas och att även ganska långa dröjsmål torde kunna godtas. Fastighetsbildningskommittén anförde att när ett område skulle avskiljas till följd av ett köp talar mycket för att ändamålet kommer att bli förverkligat. I kravet på aktualitet ingår även en prövning av möjligheterna att förverkliga ändamålet utifrån villkor i annan lagstiftning, t.ex. förutsättningar för bygglov. I lagkommentaren till FBL angavs att *"För nybyggnadsåtgärd gäller i princip ett generellt krav på bygglov. Det finns emellertid inte i fastighetsbildningslagstiftningen något formellt krav på att bygglov måste ha beviljats innan frågan om fastighetsbildning för nybyggnadsändamål kan avgöras."* Fastighetsbildning för bebyggelse måste dock ske i nära samverkan mellan lantmäterimyndighet och planmyndighet.

Inom områden med detaljplan torde resultatet av lämplighetsprövningen i många fall vara givet eftersom lämplighetsfrågorna redan prövats i samband med planläggningen⁴². I vissa fall blir det dock aktuellt med en mer utförlig prövning, se vidare avsnitt 2.3.2. Utom område med detaljplan har kravet på samverkan mellan myndigheterna dels kommit till uttryck genom praxis, vilken ger uttryck för en långtgående följsamhet i fastighetsbildningsfrågan ifall bygglov har beviljats, och genom bestämmelsen i FBL 4:25a, se vidare avsnitt 2.3.5.

2.3.2 Fastighetsbildning inom område som omfattas av detaljplan

FBL 3:2 föreskriver att fastighetsbildning inom område som omfattas av detaljplan inte får ske i strid mot planen och att bestämmelserna alltid skall tillämpas tillsammans med de allmänna lämplighetsvillkoren i FBL 3:1⁴³. Bedömningen om avvikelse från äldre planer, t.ex. stadsplan och byggnadsplan, gjordes av lantmäterimyndigheten och denna ordning bibehölls vid införandet av APBL. När PBL infördes och följdändringar gjordes i övrig lagstiftning krävdes det, i samband med anläggningsförrättningar och upplåtelse av ledningsrätt inom område med stadsplan, att byggnadsnämnden tilläts pröva frågan. Departementschefen motsatte sig att denna ordning skulle gälla i fråga om fastighetsbildningsförrättningar då det ansågs vara onödigt betungande att inhämta medgivande från byggnadsnämnden vid handläggningen av lantmäteriförrättningar⁴⁴. Vid tveksamhet om en åtgärd överensstämmer med plan bör samråd ske med byggnadsnämnden och avgörande vikt fästas vid dess åsikt⁴⁵. Behovet av att samråda med byggnadsnämnden betonas i de fall då detaljplanens genomförandetid har gått ut eftersom det finns risk att detaljplanen kan komma att ändras eller upphävas. För det fall byggnadsnämnden då avråder från den aktuella fastighetsbildningen får tillåtligheten av fastighetsbildningen prövas utifrån de allmänna lämplighetsvillkoren i FBL 3:1⁴⁶.

Förutsättningarna för en lämplighetsprövning enligt FBL 3:1 skiljer sig från fall till fall p.g.a. att de förhållanden som omfattas kan ha prövats redan vid planläggningen.

⁴² Bonde, F., Dahlsjö, A., Julstad, B. (2009), kommentar till FBL 3:1.

⁴³ Bonde et al. (2009), kommentar till FBL 3:2.

⁴⁴ Prop. 1985/86:90 s.104-105.

⁴⁵ Handbok FBL kap. 3.2.1.

⁴⁶ Prop. 1985/86:90 s.104-105.

Kravet i FBL 3:2, att fastighetsbildning inte får ske i strid mot detaljplanen, innebär inte något hinder mot att successiv fastighetsbildning kan tillåtas, för att på sikt leda till planöverensstämmelse. Det bör dock noteras att bygglov inte kan beviljas förrän fastigheten stämmer överens med gällande detaljplan. Inte heller innebär en överensstämmelse med planen någon ovillkorlig rätt att få genomföra fastighetsbildningen eftersom åtgärden kan vägras om den inte uppfyller villkoren i FBL 3:1. En mer utförlig prövning enligt FBL 3:1 aktualiseras vid successiv fastighetsbildning och då planer är föråldrade⁴⁷.

För att en fastighet som är avsedd för *nybyggnation* skall anses vara lämplig måste den vara bebyggbar med hänsyn till gällande planbestämmelser. Avser fastighetsbildning däremot en fastighet med *befintlig* byggnation, som med stöd av bygglov uppförts i strid med planbestämmelse, bör fastighetsbildning i vissa fall, trots planstridigheten, kunna anses vara planenlig. Har byggnaden exempelvis placerats på avvikande sätt bör detta således inte hindra en senare ändring av fastighetens utformning⁴⁸.

2.3.3 Mindre avvikelse enligt FBL

Lagstiftaren har inte varit konsekvent vid införandet av PBL och det nya begreppet *liten avvikelse* har inte överförs till fastighetslagstiftningen. Således lever begreppet mindre avvikelse alltfjämt vidare. Innebörden av de båda uttrycken skall dock anses vara densamma, se avsnitt 2.2.2.2.

Vid bedömningen av om en avvikelse är att anse som mindre är påverkan på enskilda och allmänna intressen av stor vikt. Endast marginella intrång accepteras och exempelvis kan avvikelser avse storleken på hörnavskärningar, avsteg från minsta tomtstorlek och justering av gränser för anpassning till terräng m.m.⁴⁹. De synpunkter som framfördes i samband med införandet av ÄPBL angående mindre avvikelse vid prövning av bygglov är i relevanta delar tillämpliga även vid fastighetsbildning⁵⁰. Det finns ett flertal rättsfall där avvikelser från planbestämmelser bedömts. Utrymmet för arealavvikelser är relativt begränsat⁵¹ och exempelvis skall en arealavvikelse på 150 m² från bestämmelsen om minsta areal 2000 m² inte vara att betrakta som mindre⁵². Inte heller fick en fastighet på 1552 m² delas då minsta fastighetsareal angetts till 800 m²⁵³. En avvikelse som bestod i att illustrationslinjer på plankartan för fastighetsindelningen frångicks godtogs av hovrätten med hänvisning till att fastighetens storlek uppfyllde detaljplanens krav på minsta tomtstorlek och att antalet fastigheter som skulle bildas inom planen endast kunde anses vara en ungefärlig angivelse. Att byggnadsnämnden ansåg att det stred mot planens syfte genom att fler

⁴⁷ Bonde et al. (2009), kommentar till FBL 3:2.

⁴⁸ Handbok FBL kap. 3.2.1.

⁴⁹ Handbok FBL, kap. 3.2.1.

⁵⁰ Landahl, T., Nordström, O. (1991), s. 61.

⁵¹ Handbok FBL kap. 3.2.1.

⁵² NJA 1984 s. 60.

⁵³ LMV rättsfallsregister 06:22.

fastigheter än vad som illustrerats på plankartan kunde komma att tillskapas tillmättes ingen betydelse.⁵⁴

Vid lantmäteriförrättning finns ingen skyldighet att höra grannar och andra berörda innan frågan om fastighetsbildning avgörs, då sakägarbegreppet är snävare enligt FBL än enligt PBL, se avsnitt 2.3.6. Det är endast de som innefattas i FBLs definition av sakägarbegreppet som har rätt att överklaga förrättningen. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det således mycket viktigt att de avvikelser som bedöms vara mindre är marginella⁵⁵. Fastigheten skall efter förrättningen behandlas som planenlig vid efterföljande bygglovsprövning, PBL 9:30.

2.3.4 Lydelse före 1 juli 1987

Vid införandet av ÄPBL var regeln i FBL 3:2 något annorlunda utformad jämfört med dagens lydelse. Fastighetsbildning fick inte heller då genomföras i strid mot gällande planer, men det fanns en möjlighet att göra undantag från planen trots att avvikelser inte var att anse som mindre. Byggnadsnämnden kunde, efter förordnande från länsstyrelsen, godkänna att undantag gjordes från planer om *särskilda skäl* förelåg⁵⁶. Möjligheten till att göra sådana undantag motiverades främst av att detaljplaner lätt föråldras och att det då kan finnas skäl att frångå planbestämmelser. Det fick dock endast ske om enskilda intressen inte åsidosattes⁵⁷. Utan sådant medgivande kunde mindre avvikelser godtas om allmänna och enskilda intressen inte påverkades⁵⁸. Detta stämmer väl överens med förhållandena i byggnadslagstiftningen där liknande möjligheter fanns att göra undantag från planer vid prövning av bygglovsgivning. För att uppnå samstämmighet med den tidens byggnadslagstiftning och undvika dubbelprövningar fanns i sista stycket en bestämmelse som fastslog att för det fall dispens hade lämnats för en nybyggnadsåtgärd skulle planavvikelsen inte hindra att nödvändig fastighetsbildning, för att kunna utnyttja dispensen, genomfördes⁵⁹. Ett dispensbeslut satte med andra ord prövningen enligt FBL 3:2 ur spel.

I samband med införandet av ÄPBL försvann bestämmelsen om byggnadsnämndens möjlighet att medge dispens från planer från både bygglagstiftning och fastighetsbildningslagstiftning, se även avsnitt 2.2.2.2. Således är det endast mindre avvikelser som numera kan godtas utan att planen ändras. Dispensmöjligheten finns dock fortfarande kvar beträffande avvikelser från naturvårdsföreskrifter och andra särskilda bestämmelser angående marks bebyggande eller användning, FBL 3:2.

⁵⁴ RH 1983:7.

⁵⁵ Handbok FBL, kap. 3.2.1.

⁵⁶ Prop. 1969:128 del A, s. 7.

⁵⁷ Prop. 1969:128 del B, s. 115 ff.

⁵⁸ Prop. 1969:128 del A, s. 7, Prop. 1969:128 del B s. 115.

⁵⁹ Prop. 1969:128 del A, s.7, Prop. 1969:128, del B, s. 116.

2.3.5 Fastighetsbildning inom område som inte omfattas av detaljplan

Ifall ett bygglov har beviljats är fastighetsbildningsfrågan i mångt och mycket redan avgjord. Förutsättningarna för att tillåta fastighetsbildning i område utan detaljplan är att åtgärden inte försvårar markens ändamålsenliga användning, föranleder olämplig bebyggelse eller motverkar lämplig planläggning av området, FBL 3:3. Vid fastighetsbildning för *ny eller befintlig bebyggelse* har den planmässiga prövningen som avses i FBL 3:3 ålagts byggnadsnämnden⁶⁰. När lantmäterimyndigheten har prövat samtliga förutsättningar för fastighetsbildningen, utöver FBL 3:3, och bedömer att det inte finns några andra hinder mot den tänkta åtgärden kan det aktualiseras att ärendet hänskjuts till byggnadsnämnden⁶¹. Lantmäterimyndigheten är skyldig att samråda med berörda myndigheter, FBL 4:25, och om byggnadsnämnden ifrågasätter åtgärdens planmässiga lämplighet har nämnden rätt att pröva de planmässiga förutsättningarna. Byggnadsnämndens beslut är bindande för lantmäterimyndigheten, enligt FBL 4:25a.

För det fall byggnadsnämnden samtycker till fastighetsbildning är det inte nödvändigt att ett formellt hänskjutande sker till nämnden för ett formellt beslut enligt FBL 4:25a. Det är tillräckligt att samtycke lämnas i samband med samråd med lantmäterimyndigheten. Då byggnadsnämnden tillstyrkt fastighetsbildningen skall villkoret i FBL 3:3 anses vara uppfyllt och kan inte längre utgöra hinder för åtgärden⁶². Byggnadsnämndens medgivande får inte överklagas⁶³. För det fall byggnadsnämnden avstyrker fastighetsbildningen räcker inte ett samrådsvist nekande utan det krävs att ärendet hänskjuts till byggnadsnämnden för ett formellt beslut⁶⁴. Medgivande till fastighetsbildning enligt FBL 4:25a kan lämnas av tjänsteman som enligt delegation har fått befogenhet att företräda nämnden. Ett sådant samtycke är bindande för byggnadsnämnden, vilket innebär att nämnden inte kan kräva att få pröva ett ärende som redan godkänts av delegat. Detta framgår av ett rättsfall från Hovrätten för Västra Sverige där en stadsarkitekt lämnade medgivande till sökt avstyckning och byggnadsnämnden sedan överklagade förrättningen. Domstolen ansåg att kommunen genom stadsarkitektens godkännande fick anses ha lämnat medgivande till fastighetsbildningen⁶⁵.

Samrådsskyldighetens syfte, tillsammans med villkoren i FBL 3:3, är att uppnå samstämmighet i prövningen av fastighetsbildning och bygglov. Det finns inte föreskrivet i vilken ordning frågorna skall prövas utan det är upp till sökanden att besluta vilken fråga som skall behandlas först. Det är dock önskvärt att utfallet av prövningarna skall överensstämja och att resultatet skall bli detsamma oavsett i

⁶⁰ Endast detta fall kommer att behandlas då övriga omständigheter ej är av intresse i sammanhanget.

⁶¹ Handbok FBL, kap. 3.3.

⁶² Handbok FBL, kap. 3.3.

⁶³ Handbok FBL, kap. 4.25a.1.

⁶⁴ Handbok FBL, kap. 3.3.

⁶⁵ Ö 3605-06, Hovrätten för Västra Sverige.

vilken ordning frågorna prövas. Problemet uppmärksammades i samband med utformningen av följdlagstiftningen till ÄPBL och resulterade i införandet av FBL 4:25a⁶⁶. Under lagstiftningsarbetet diskuterades i vilken mån fastighetsbildning för ändamål som kräver bygglov skulle göras beroende av förekomst av detaljplan, bygglov eller förhandsbesked om bygglov. En önskan fanns att de oklarheter avseende kompetensfördelningen mellan plan- och fastighetsbildningsmyndigheterna skulle avlägsnas. Utredningens förslag för att åstadkomma detta var att fastighetsbildning inte skulle tillåtas utan erforderligt tillstånd enligt PBL. Departmentschefen ansåg dock, i likhet med Lantmäteriverket, att denna ordning var onödig och innebar en obefogad formalisering. Diskussionerna utmynnade i FBL 4:25a, där byggnadsnämnden fick möjlighet att vid samråd ifrågasätta fastighetsbildningens planmässiga aspekter och pröva tillåtligheten av densamma. Vidare anförde departementschefen följande: ”med denna ordning bör det inte uppstå någon tvekan om att det skall ankomma på byggnadsnämnderna att göra den planmässiga bedömningen av fastighetsbildningsåtgärder i nu berörda hänseenden”. Denna ordning avsågs gälla även i de fall då fastighetsbildning sker för befintlig bebyggelse⁶⁷. Byggnadsnämndens ökade inflytande har sedan kommit till uttryck i efterföljande praxis⁶⁸. Det råder således ingen tvekan om att det är byggnadsnämnden som är ansvarig att bedöma fastighetsbildningens planmässiga aspekter och det åligger även nämnden att ta fram underlag för beslutet⁶⁹.

I de fall som byggnadsnämnden fattar ett beslut enligt FBL 4:25a och fastighetsbildningen är tänkt att efterföljas av bygglov bör berörda grannar höras redan i samband med prövningen av FBL 4:25a. Ett beslut enligt FBL 4:25a faller inom ramen för lantmäteriförrättningen och sakägarkretsen avgränsas i enlighet med FBLs regler. Andra än de som är sakägare i förrättningen kan således inte överklaga beslutet. Lantmäteriet rekommenderar därför i sin Handbok FBL att bygglovsfrågan prövas före fastighetsbildningen⁷⁰.

2.3.6 Definition av sakägare FBL

Enligt FBL åligger det lantmäterimyndigheten att utreda vem som är sakägare i förrättning, FBL 4:11. Det finns dock inte i lagen någon närmare definition av vem som skall anses vara sakägare. När FBL utarbetades fördes diskussioner angående införande av en precisering av vem som är att anse som sakägare men det resulterade inte i någon ändring då det ansågs vara svårt att överblicka konsekvenserna av detta. Det kan dock konstateras att ägare till fastigheter som direkt berörs alltid skall tas upp som sakägare vid förrättning⁷¹. Vid fastighetsreglering innebär detta exempelvis att samtliga fastigheter, även delägarfastigheter i samfälligheter, som berörs av marköverföring skall ingå i sakägarkretsen. Som fastighetsägare räknas även delägare

⁶⁶ Prop. 1985/86:90 s.105-107.

⁶⁷ Prop. 1985/86:90 s.105-107.

⁶⁸ Ö 1070/86 Hovrätten för Västra Sverige, LMVs rättsfallsregister 88:27.

⁶⁹ Handbok FBL kap. 3.3.

⁷⁰ Handbok FBL kap. 4.25a.

⁷¹ Prop. 1969:128 s. B 221.

av fastighet, innehavare av sänjelott och person som genom arealöverlåtelse äger mark⁷². Med fastighetsägare jämställs även innehavare av ständig besittningsrätt till fastighet eller fideikommissrätt, se Lag (1970:989) om införande av fastighetsbildningslagen, 10§. Även innehavare av servitut är sakägare om deras rätt berörs. Detta aktualiseras ofta vid fastighetsreglering och då är också nyttjanderättshavare och tomträtthavare sakägare om regleringen är av betydelse för rättighetshavaren. Innehavare av pant eller annan fordran som gäller i fastigheten utan anteckning är dock inte sakägare. Fastighetsregistret är en viktig källa för information i samband med lantmätarens utredning och det är lantmätaren som utifrån ärendets art beslutar hur omfattande utredningen skall vara.

Kommun och länsstyrelse har i vissa sammanhang rätt att påkalla förrättning och möjlighet att överklaga densamma men de har inte ställning såsom sakägare, utom för det fall de uppträder som fastighetsägare i förrättning. Inte heller part som i samband med expropriation har rätt att påkalla förrättning skall anses vara sakägare. Alla sakägare är likställda och har därmed samma rätt att bli kallade till sammanträde och föra talan⁷³. Talan väcks numera, enligt FBL 15:1, vid mark- och miljödomstol. Sakägarkretsens omfattning enligt FBL är således inte identisk med omfattningen av begreppet enligt PBL. Vid fastighetsbildning har begreppet getts en snävare begränsning.

Enligt FBLs tidigare utformning (före år 1987) fanns en rätt för grannar att överklaga fastighetsbildningsbeslut då åtgärden medförde en större avvikelse från plan än vad som kunde godtas utan dispens⁷⁴. Även i de fall lantmäterimyndigheten gjort en felaktig bedömning av huruvida en åtgärd var att anse som mindre, och därmed inte sökt dispens, kunde berörda parter som inte var sakägare i förrättningen överklaga beslutet⁷⁵. När möjligheten att lämna dispens för mer omfattande avvikelser försvann i samband med första upplagan av PBL försvann även denna rätt för grannar att kunna överklaga fastighetsbildningsbeslut. I ett rättsfall som avgjordes strax efter lagändringen förde Högsta Domstolen ett resonemang om att en besvärsmöjligen alltjämt skulle vara motiverad för det fall lantmäterimyndigheten felaktigt bedömer att en fastighetsbildningsåtgärd utgör en mindre avvikelse från plan. Samtidigt konstaterade domstolen att en sådan talerätt inte har kommit till uttryck i någon lagbestämmelse och inte heller har behandlats i förarbeten till PBL eller följdändringar i FBL. Det saknas därför lagstöd för att tillåta besvärsmöjligen för andra än dem som är att betrakta som sakägare i FBL:s mening. Högsta Domstolen anförde slutligen att de som berörs av åtgärden istället får överklaga efterföljande bygglov, om fastighetsbildning skett för nybyggnation⁷⁶. Genom en ytterligare lagändring som har gjorts på området, införandet av nuvarande PBL 9:30 1 st punkt 1b, aktualiseras frågan återigen, se vidare avsnitt 2.2.2.1. Genom denna reglering blir lantmäterimyndighetens bedömning bindande för byggnadsnämnden vid prövningen

⁷² Handbok FBL, kap. 4.11.

⁷³ Handbok FBL, kap. 4.11.

⁷⁴ NJA 1990 s. 800.

⁷⁵ NJA 1984 s. 803.

⁷⁶ NJA 1990 s. 800.

av bygglov då den genomförda fastighetsbildningen skall anses vara planenlig. Såvida inte byggnadsåtgärden i sig avviker från detaljplanen har byggnadsnämnden inte någon annan möjlighet än att bevilja sökt bygglov. Frågan är vad som då återstår av grannarnas talerätt?

2.4 Samordning mellan PBL och FBL

Samordningen av fastighetsbildning och byggande är tänkt att tillgodoses framförallt genom de föreskrifter som finns i FBL om samråd, FBL 4:25, underrättelse till byggnadsnämnden, FBL 4:15 och 4:24, och byggnadsnämndens möjlighet att överklaga, FBL 15:7, som finns i FBL. Byggnadsnämnden å sin sida har endast en generell skyldighet att samarbeta med myndigheter som berörs av dess verksamhet, PBL 12:2. Frågor som rör byggande och fastighetsbildning skall lösas enligt likformiga riktlinjer och i nära samverkan mellan lantmäterimyndighet och byggnadsnämnd⁷⁷. De lagregler som finns ger, i de olika situationer som kan uppstå vid handläggning av bygglov och fastighetsbildning inom respektive utom område med detaljplan, upphov till de variationer i handläggningsordning, se vidare kapitel 3.

Prövningen sker enligt två olika lagar, enligt vilka myndigheterna skall fatta självständiga beslut. Det är således inbyggt i systemet att bedömningarna kan komma att skilja sig från varandra. Överklagande av besluten har tidigare även skett till olika domstolar, fastighetsbildningsmål till fastighetsdomstol och bygglov till förvaltningsdomstol⁷⁸. Förfarandet har numera ändrats så att överprövning av samtliga fall sker i mark- och miljödomstol, se avsnitt 2.2.4 och 2.3.6.

En situation som uppmärksammats i en av utredningarna som föregick införandet av PBL är den där byggnadsnämnden har beviljat ett förhandsbesked eller bygglov som förutsätter att fastighetsbildningen ändras i strid mot detaljplan och där lantmäterimyndigheten sedan har gjort bedömningen att avvikelserna inte kan tillåtas. Ett förslag presenterades i en av utredningarna i samband med införandet av PBL för att undvika att enskilda i sådana situationer skulle komma i kläm, då besluten riskerar att skilja sig åt, och för att undvika att handläggningen försvåras och blir dyrare då diskussioner uppkommer angående planöverensstämmelsen. Förslaget innebar att en liknande följsamhetsbestämmelse som finns i PBL 9:30 skulle införas i FBL, d.v.s. en åtgärd som tidigare godtagits vid en prövning enligt FBL eller PBL skall vid efterföljande prövning enligt PBL behandlas som om den vore planenlig. För det fall bygglov har beviljats skulle fastighetsbildning kunna ske utan ytterligare prövning av planöverensstämmelsen vilket bl.a. motiverades med att bygglovsprövningen får anses vara av primärt intresse och att fastighetsbildningen i huvudsak är en följd effekt⁷⁹. Detta förslag, som skulle komma att överensstämma med gällande förhållanden inom områden med naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda föreskrifter enligt FBL 3:2 andra stycket, har dock inte kommit att implementeras i lagstiftningen.

⁷⁷ Bonde et al. (2009), kommentar till FBL 3:1.

⁷⁸ SOU 2005:77 s. 580-581.

⁷⁹ SOU 2005:77, s. 579-581.

Lagstiftaren har, som tidigare redovisats, betonat vikten av att bygglovsprövningen och fastighetsbildningsprövningen leder till förenliga beslut, framförallt i samband med byggnation utom område med detaljplan. Diskussionerna utmynnade i en lösning av situationen, genom införandet av FBL 4:25a, vilken innebar att den planmässiga prövningen i sin helhet lades på byggnadsnämnden. Innan dess hade det varit av större betydelse vilken myndighetsprövning som genomfördes först. Ifall bygglovsfrågan prövades först var sannolikheten stor att fastighetsbildningsprövningen skulle överensstämma med bygglovsprövningen. I det omvända fallet var osäkerheten större⁸⁰.

⁸⁰ Prop. 1985/86:90 s. 105.

3. Fyra olika typfall

3.1 Inledning och disposition

Samordningen mellan PBL och FBL är som tidigare nämnts inte helt okomplicerad och de två författningarnas oförenlighet kan leda till ett antal icke önskvärda effekter. Utifrån förutsättningen att en fastighet kan vara belägen antingen inom eller utom område med detaljplan, och då det inte finns några regler för i vilken ordning bygglov och fastighetsbildning skall sökas, kan fyra olika typfall identifieras.

1. *Inom* område med detaljplan och bygglov *före* fastighetsbildning.
2. *Inom* område med detaljplan och bygglov *efter* fastighetsbildning.
3. *Utom* område med detaljplan och bygglov *före* fastighetsbildning.
4. *Utom* område med detaljplan och bygglov *efter* fastighetsbildning.

Nedan ges en kortfattad beskrivning av de lagregler som blir tillämpliga i respektive typfall samt de olika scenarier och problem som kan tänkas uppstå utifrån lagstiftningens utformning. För en mer utförlig beskrivning hänvisas till respektive avsnitt i kapitel 2. Därefter följer valda exempel av hur bestämmelserna i olika typfall har kommit att tillämpas i praktiken. Jag har valt att inkludera en kort analys av rättsfallen i anslutning till beskrivningen för att belysa intressanta aspekter och omständigheter i fallen.

För att underlätta orienteringen i förhållande till föregående kapitel hänvisar jag genomgående i kapitlet till både äldre och nyare lagregler enligt PBL. Samtidigt måste hänsyn tas till att exemplen har handlagts under den period som ÄPBL var gällande lagstiftning och därför har jag t.ex. i beskrivningarna av exemplen konsekvent använt mig av begreppet mindre avvikelser i både fastighetsbildningssammanhang såväl som i frågor enligt ÄPBL.

Vid varje exempel har jag hänvisat till ärendets aktnummer i Lantmäteriets register och i förekommande fall till domstolens målnummer. I fotnoten har jag angett hur ärendet kommit till min kännedom.

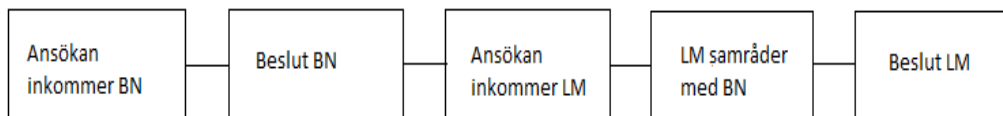
3.2 Typfall 1. Inom område som omfattas av detaljplan, bygglov *före* fastighetsbildning

3.2.1 Inledning

Bygglov skall lämnas om sökt åtgärd, och aktuell fastighet, stämmer överens med de bestämmelser som finns i gällande detaljplan. Från denna plan finns även möjlighet att göra en liten/mindre avvikelse. Vid efterföljande lantmäteriförrättning finns det ingen skyldighet för lantmäterimyndigheten att godta den lämplighetsbedömning som

byggnadsnämnden har gjort i fråga om liten/mindre avvikelse från detaljplan genom att bevilja bygglov. Lantmäterimyndigheten skall göra en fristående bedömning av fastighetsbildningens lämplighet enligt FBL. Handläggningsordningen innebär att samråd mellan myndigheterna inte sker förrän det ena beslutet redan har fattats, vilket illustreras i figur 2. Samråd behöver inte ske i uppenbara fall.

Nedan följer exempel på hur lagreglerna har kommit att tillämpas i praktiken.



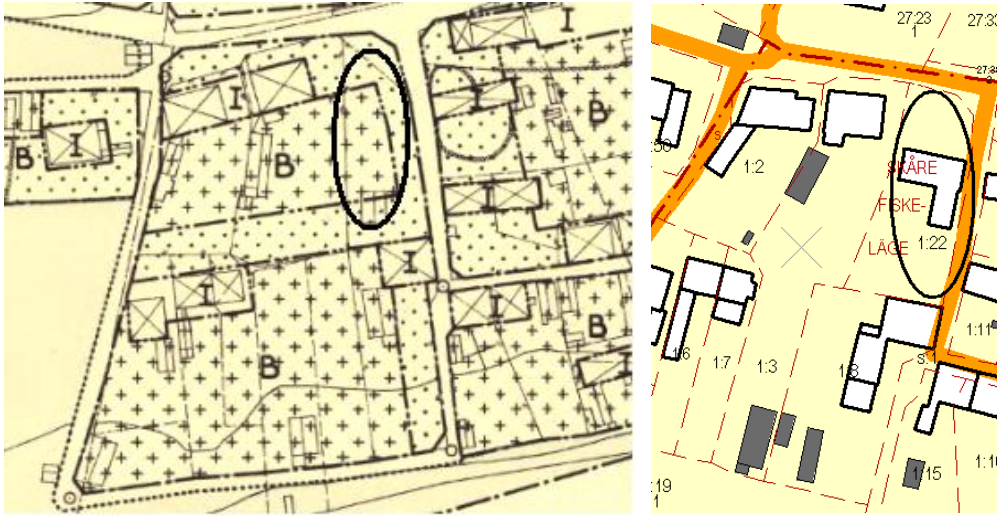
Figur 2. Handläggningsordning då bygglov söks först och fastighetsbildning i efterhand. Samråd sker inte mellan myndigheterna förrän vid det andra beslutet i ordningen.

3.2.2 F 9020-09/Akt 1287-2664 Skåre Fiskeläge 1:3, Trelleborgs kommun⁸¹

Beskrivning

Byggnadsnämnden i Trelleborgs kommun beviljade den 21 april 2009 bygglov för nybyggnation av ett enbostadshus på fastigheten Skåre Fiskeläge 1:3. Fastigheten är bebyggd med ett bostadshus och den detaljplan från år 1959, se figur 3, som gäller för området medger byggrätt endast för befintligt hus på fastigheten. Resterande mark är markerad som prickmark och får således inte bebyggas med bostadshus. Denna reglering av exploateringsgraden har genomgående använts i detaljplanen, som genom prick- och kryssmark i detalj redovisar var byggnader får uppföras och inte. Grannar hördes i anslutning till bygglovsbeslutet och hade inget att erinra. Fastighetsägaren ansökte därefter om avstyckning av den del av fastigheten som skulle bebyggas. Lantmäterimyndigheten ställde in förrättningen med motiveringen att en bostadsfastighet som enligt gällande detaljplan inte får bebyggas med bostadshus inte kan anses vara en, för sitt ändamål, varaktigt lämpad fastighet enligt FBL 3:1. Fastighetsbildning får inte genomföras i strid med gällande detaljplan och lantmäterimyndigheten ansåg att fastighetsbildningen inte kunde anses utgöra en mindre avvikelse.

⁸¹ Fredrik Warnquist, avdelningen för Fastighetsvetenskap Lunds Tekniska Högskola.



Figur 3. Del av detaljplan⁸² för fastigheten samt karta över dagens förhållanden⁸³ efter avstyckning från fastigheten Skåre Fiskeläge 1:3. Byggnaden som redovisas på styckningslotten, Skåre Fiskeläge 1:22, ligger helt inom område som inte får bebyggas med bostadshus, prick- och kryssmarkerad mark.

Ärendet överklagades till fastighetsdomstolen. Fastighetsägaren yrkade på att byggnadsnämnden i samband med lovgivningen prövat åtgärdens lämplighet och att detta kan jämföras med detaljplaneändring. Dessutom anfördes att det på 1940-talet funnits ett hus på platsen och att detaljplanen är föråldrad. Byggnadsnämnden påstods även ha planer på att upprätta en ny plan för området och att det då inte skulle vara lämpligt att göra en liten planändring med anledning av byggnationen.

Fastighetsdomstolen biföll fastighetsägarens talan och återförvisade ärendet till lantmäterimyndigheten för fortsatt handläggning. (Resultatet av avstyckningen redovisas i form av ett utdrag ur förrättningskartan i figur 3.) Fastighetsdomstolen konstaterade att fastighetsbildningen strider mot detaljplanen men framhöll vikten av byggnadsnämndens beslut att bevilja bygglov. Eftersom byggnadsnämnden har tillstyrkt förslaget måste det förutsättas att de har gjort bedömningen att avvikelsen är att anse som mindre och förenlig med planens syfte. Fastighetsdomstolen anförde att den betraktade detaljplanen som en bevarandeplan och konstaterade att byggnadsnämndens bedömning hade skett utifrån ett mer övergripande perspektiv och inte utifrån hur planens syfte hade kommit att omsättas i konkreta planbestämmelser. Fastighetsdomstolens bedömning var att det beviljade bygglovet satte detaljplanens bestämmelser avseende byggnadsförbud ur spel vid senare bedömning av nödvändig fastighetsbildning. Situationen jämfördes med att bostadsändamålet genom det beviljade bygglovet skulle anses vara pågående och tillåten markanvändning även om den strider mot detaljplanen. En analog tillämpning av de bestämmelser som finns i FBL 3:2 2 st. som efter särskilt medgivande tillåter att undantag görs från

⁸² Trelleborgs kommun (1959).

⁸³ Utdrag ur digitala registerkartan, återgivet i kartprogrammet AutoKa-Vy.

naturvårdsföreskrifter och andra särskilda bestämmelser angående markens användning och bebyggelse förespråkades. Fastighetsdomstolen anförde att kommunens inflytande har stärkts vid införandet av PBL vilket för områden utan detaljplan kommit till uttryck genom införandet av FBL 4:25a. I förarbetena till PBL har bostadsutskottet dessutom gjort ett uttalande att begreppet mindre avvikelser från detaljplan ”i relevanta delar bör bedömas på samma sätt vid såväl prövning av fastighetsbildning som prövning av bygglov”. Fastighetsdomstolen hänvisar i sin dom till propositionen till införandet av ÄPBL där det uttalas att det är viktigt att värna om medborgarinflytandet, att grundvalen för PBL inte får urholkas och att utrymmet för att göra mindre avvikelser därmed har sina klara gränser. De anförde vidare att eftersom bygglov har beviljats, och byggnaden därmed kan uppföras, skulle resultatet i praktiken bli detsamma oavsett om fastighetsbildningen genomfördes eller inte. Ett särskilt angeläget motiv var att den enskilde inte skulle drabbas av att myndigheter gör olika bedömningar i likartade frågor. Samtidigt hänvisar domstolen till rättsfallet NJA 1978 s. 261 där det klargörs att kravet på samordnad bedömning inte bör kunna göras gällande vid grova överträdelser av vad som enligt lagstiftning och praxis rymms inom begreppet ”mindre avvikelser som inte motverkar syftet med planen”. Inställandebeslutet undanröjdes och ärendet återförvisades till lantmäterimyndigheten för fortsatt handläggning.

Analys

Bygglovsgivningen har i detta exempel varit helt avgörande för utfallet i fastighetsbildningsfrågan. Det är dessutom utan tvivel så att bygglovet har meddelats i strid mot gällande lagstiftning. Ett bostadshus som i sin helhet är beläget inom markområde som ej får bebyggas för detta ändamål utgör inte en mindre avvikelse från plan. Byggnadsnämnden borde i detta fall ha genomfört en planändring, vilken med största sannolikhet kunde ha genomförts med ett förenklat planförfarande. Det som emellertid är av större intresse för undersökningen är att bygglovet har tillåtits få en så avgörande roll i fastighetsbildningsprövningen trots att lagstiftaren uttryckligen har föreskrivit att frågan om vad som skall anses utgöra mindre avvikelser skall prövas av lantmäterimyndigheten.

Domskälen i fastighetsdomstolens beslut tycks vara något motstridiga och det är svårt att utläsa vad som egentligen var den avgörande faktorn till att domen ser ut som den gör.

Fastighetsdomstolen menar i sin bedömning att byggnadsnämnden genom sitt bygglovsbeslut har satt detaljplanens bestämmelser om bebyggelseförbud ur spel. Jag har inte kunnat finna något lagligt stöd för ett sådant ställningstagande och enligt min mening måste en detaljplan upphävas för att inte längre vara tillämplig. Till stöd för min åsikt hänvisar jag till ÄPBL 5:5, fjärde stycket: ”Efter genomförandetidens utgång fortsätter planen att gälla tills den ändras eller upphävs.”

Fastighetsdomstolen anför också att byggnadsnämnden genom sitt bygglov måste förutsättas ha gjort bedömningen att avvikelserna är att anse som mindre och förenliga med planens syfte. Det kan tyckas tvivelaktigt att ett felaktigt beslut från en

byggnadsnämnd skall kunna ligga till grund för domstolens bedömning av om en sökt fastighetsbildning skall kunna genomföras när lagstiftaren har valt att lägga ansvaret för en *fristående* bedömning på lantmäterimyndigheten.

Detaljplanen anges vara av bevarandekaraktär och fastighetsdomstolen har därigenom godtagit att byggnadsnämnden inte följer bindande planbestämmelser utan att de har gjort en mer övergripande bedömning utifrån planens syfte. I ÄPBL 8:11, motsvarande PBL 9:30, föreskrivs att bygglov skall beviljas om åtgärden inte strider mot detaljplanens bestämmelser. Det tål också att påpekas att de frågor som redan prövats i samband med planläggningen inte skall prövas igen i bygglovsprövningen. Detaljplanen innebär att frågorna slutgiltigt har prövats.

Fastighetsdomstolen förespråkade att en analog tillämpning skulle ske av reglerna som gäller för bl.a. naturvårdsföreskrifter då byggnadsnämnden kan lämna dispens från föreskrifterna. Om en sådan dispens beviljats utgör föreskrifterna inte längre något hinder för fastighetsbildning. En sådan analog tillämpning bör möjligen göras med en viss grad av försiktighet eftersom en liknande bestämmelse tidigare har funnits och lagstiftaren i samband med införandet av PBL genom ett aktivt beslut valde att ta bort denna lagregel. I motiveringen hänvisas också till den möjlighet byggnadsnämnden har att *utom* område med detaljplan avgöra fastighetsbildningens planmässighet. Syftet med att låta byggnadsnämnden göra bedömningen var bland annat att prövningarna skulle samordnas och bli samstämmiga. Skillnaden är dock att inom detaljplanelagt område har den planmässiga bedömningen redan gjorts i samband med planen, vilken är bindande för både byggnadsnämnd och lantmäterimyndighet vid efterföljande prövning. För att uppnå samstämmighet inom plan infördes ÄPBL 8:11, 1 st., punkt 2b (motsvarande PBL 9:30). Ett lagförslag, som innebar att bygglovet skulle medföra att planenligheten inte ytterligare skulle prövas, har funnits. Lagstiftaren har dock valt att inte implementera detta förslag till följsamhetsbestämmelse åt andra hållet, varken i samband med ÄPBL eller PBL, trots att problematiken har uppmärksammats.

Bygglovet går att utnyttja även om fastighetsbildningen inte genomförs och situationen skulle enligt fastighetsdomstolen bli densamma oavsett om avstyckningen kommer till stånd eller inte. Detta är förvisso sant när man studerar frågan utifrån rättigheten att uppföra ett hus på platsen och hur platsens utseende i realiteten kommer att förändras. Frågan blir dock något annorlunda vid bedömning av sannolikheten för att sökanden skall vilja ta bygglovet i anspråk. Ett bostadshus på en egen registerfastighet torde enligt min mening vara mer värd än ett hus på ofri grund och dessutom betydligt lättare att omsätta på marknaden med tanke på att styckningslotten blir ett självständigt objekt för pantsättning. Det är inte säkert att en fastighetsägare väljer att utnyttja ett bygglov om det inte går att bilda en självständig fastighet.

Fastighetsdomstolen har samtidigt i motiven till domslutet lyft fram propositionens riktlinjer om medborgarinflytande och det begränsade utrymmet för att göra mindre avvikelser. Detta konstaterande i kombination med rättsfallet som citeras, om att

samordning ej bör kunna göras gällande vid grova överträdelser, tyder närmast på att lantmäterimyndighetens inställandebeslut bör stå fast.

Domskäl som ligger till grund för domstolens beslut är, enligt min mening, inte helt tydliga. Min uppfattning är att domstolen har ansett att det är oskäligt att den enskilde fastighetsägaren skall drabbas av två olikriktade beslut och har därför i det enskilda fallet ansett att fastighetsbildningen bör kunna genomföras (vilket även konfirmeras av Torsten Sojdelius, se vidare avsnitt 4.1.1). Utifrån hur lagstiftningen har utformats finns det dock, enligt min åsikt, vissa tveksamheter till om domslutet stämmer helt överens med den ursprungliga tanken bakom lagbestämmelserna och lagtextens utformning.

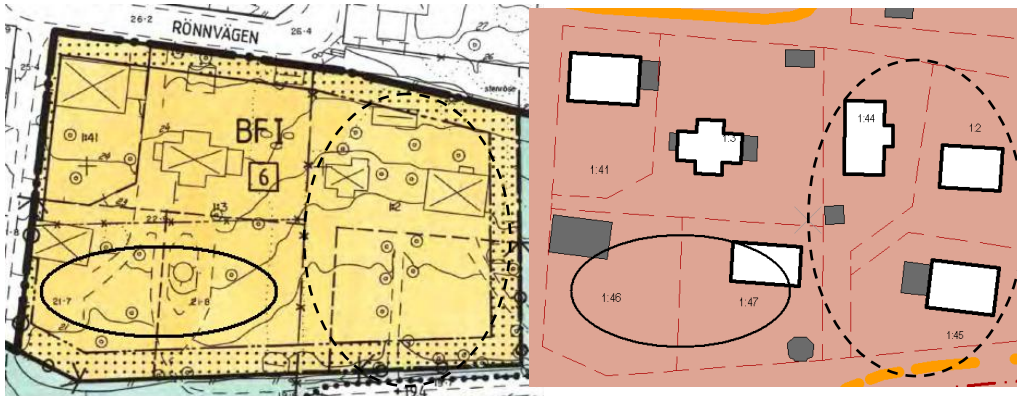
I detta fall har det haft stor betydelse för utfallet i sakfrågan att fastighetsägaren valde att vända sig till byggnadsnämnden först. Det står utom allt rimligt tvivel att utfallet hade blivit ett annat om fastighetsägaren först hade vänt sig till lantmäterimyndigheten.

3.2.3 Akt 0191-07/41, Sigtuna Norrbacka 1:3, Sigtuna kommun⁸⁴

Beskrivning

Lantmäterimyndigheten beslutade att genomföra en avstyckning i strid med detaljplan med stöd av ett förhandsbesked om bygglov lämnats från byggnadsnämnden. Styckningslotterna betecknas Norrbacka 1:46 och 1:47. Detaljplanen, se figur 4, innehåller en uttrycklig bestämmelse att endast sex byggrätter är tillåtna inom det aktuella kvarteret och den genomförda avstyckningen medförde att antalet överskreds. Detaljplanens intention var att två fastigheter skulle avstyckas från stamfastigheten Norrbacka 1:3, såsom nu blir fallet. Grannfastigheten Norrbacka 1:2 har dock sedan detaljplanen antogs, men före ansökning om avstyckning från Norrbacka 1:3, delats i totalt tre fastigheter och kommit att utnyttja en byggrätt mer än vad planens illustration visar. Resultatet av denna tidigare åtgärd redovisas i figur 4 och har markerats med en streckad ellips. Byggnadsnämnden har motiverat beslutet att bevilja förhandsbesked till bygglov med att fastigheten är tillräckligt stor för att kunna delas. De konstaterar samtidigt att ”I det fall det blir någon avvikelse från vad som står i detaljplanen kommer berörda grannar att höras om dessa avvikelser”. Ur förrättningshandlingarna kan utläsas att lantmätaren ställt sig tveksam till om avstyckningen går att genomföra och i samband med förrättningen diskuterat frågan med byggnadsnämnden, varvid nämnden angav att fastighetsbildningen stämde överens med planens syfte.

⁸⁴ Ragnhild Fahleryd, länslantmätare, Stockholms län.



Figur 4. Utdrag ur detaljplan⁸⁵ vilken omfattar fastigheten Sigtuna Norrbacka 1:3 samt karta⁸⁶ över befintliga förhållanden. Den heldragna ellipsen visar var den aktuella avstyckningen genomförts medan den streckade ellipsen redovisar den tidigare avstyckning som genomförts i kvarteret.

Analys

I detta fall beslutade lantmäterimyndigheten att genomföra fastighetsbildningen efter samråd med byggnadsnämnden. Tillkomsten av ytterligare en byggrätt inom kvarteret utgör sannolikt inte en mindre avvikelse från planen med tanke på den uttryckliga planbestämmelsen som tillåter sex byggrätter. Lantmäterimyndigheten är i detta fall inte bunden att följa byggnadsnämndens ställningstagande men väljer att följa dess rekommendation. Då planen upprättades ansågs den aktuella fastighetsbildningen och byggnationen vara lämpligt utformad, vilket åskådliggjorts genom illustrationslinjer. Samtidigt innebär inte den tidigare avstyckningen att planens bindande bestämmelser frångicks. Min uppfattning är att byggnadsnämndens beslut att lämna ett förhandsbesked om bygglov här har fått stor betydelse på utfallet av fastighetsbildningsprövningen och det är tveksamt om utfallet hade blivit detsamma om ansökan först hade inkommit till lantmäterimyndigheten.

3.2.4 15-LEJ-2801, Lerum 1:154, Lerums kommun⁸⁷

Beskrivning

Ansökan om avstyckning från fastigheten Lerum 1:154 inkom till lantmäterimyndigheten. Önskad avstyckning skulle dels komma att medföra att antalet byggrätter som gällande detaljplan föreskrev för kvarteret överskreds och dels tillskapa en fastighet som i sin helhet kom att ligga inom område som enligt planen inte fick bebyggas. Byggnadsnämnden hade oenigt beslutat att lämna ett positivt förhandsbesked för byggnation på den blivande fastigheten. Stadsbyggnadskontoret hade förordat att positivt förhandsbesked skulle meddelas och menade att avvikelsen var att betrakta som mindre och förenlig med planens syfte. En planändring ansågs

⁸⁵ Sigtuna kommun (1983).

⁸⁶ Utdrag ur digitala registerkartan, återgivet i kartprogrammet AutoKa-Vy.

⁸⁷ Liselott Bengtsson, länslantmätare, Västra Götalands län.

därför inte vara nödvändig. En ledamot i byggnadsnämnden var av motsatt åsikt och votering genomfördes. Byggnadsnämnden biföll därvid stadsbyggnadskontorets förslag. Lantmäterimyndigheten meddelade att avstyckningen troligtvis inte skulle kunna genomföras på grund av planstridigheten. Även om bygglov beviljades skulle det vara tveksamt. Sökanden ansökte hos kommunen om en ändring av planen varpå avstyckningen genomfördes.

Analys

Förhandsbeskedet som beviljades av byggnadsnämnden har i detta fall inte varit av avgörande betydelse för lantmäterimyndighetens bedömning. Lantmäterimyndigheten fattade ett självständigt beslut utifrån gällande detaljplan för området och hänvisade sökanden att ansöka om en planändring. Den enskilde fastighetsägaren drabbades i detta fall av två skiljaktiga beslut från byggnadsnämnden och lantmäterimyndigheten. De berörda parterna respekterade lantmäterimyndighetens ställningstagande vilket föranledde en planändring. Slutresultatet hade i detta fall blivit detsamma oavsett till vilken myndighet fastighetsägaren valt att vända sig. I slutändan har båda myndighetsbesluten kunnat genomföras i enlighet med gällande lagstiftning utan att göra större avvikelser än vad som faktiskt ryms inom begreppet mindre avvikelse. Enligt min åsikt är det på detta vis som plan- och bygglagstiftningen är tänkt att fungera bl.a. för att värna om medborgarinflytandet.

3.2.5 F 4049-09/Akt 1880-2176, Torne älv 22, Örebro kommun⁸⁸

Beskrivning

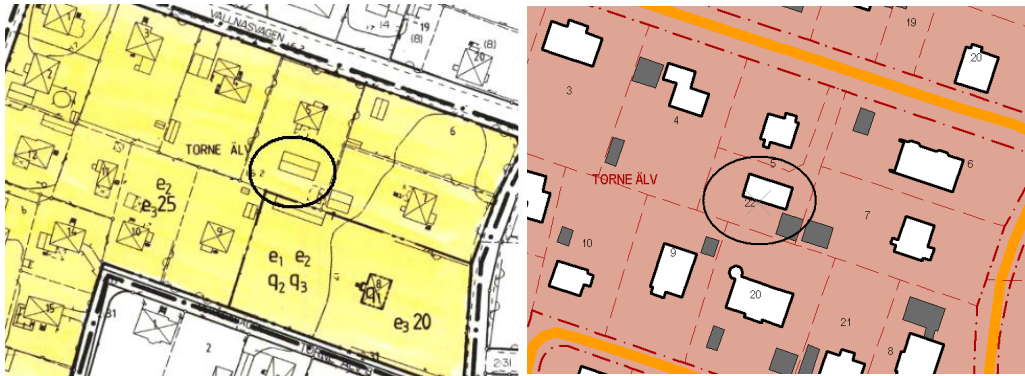
Stamfastigheten Torne älv 5 hade en areal på 1230 m² och då den första ansökan om avstyckning, år 1997, inkom till lantmäterimyndigheten gällde för fastigheten en gammal detaljplan från år 1954. Denna föreskrev att endast fristående byggnader ägnade för bostadsändamål fick uppföras och att byggnaden fick inredas med högst två bostadslägenheter. Syftet med planen var att bevara karaktären av trädgårdsstad. Lantmäterimyndigheten beslutade efter samråd med byggnadsnämnden, som meddelade att den inte var beredd att lämna bygglov för nybyggnation på styckningslotten, att ställa in förrättningen. Beslutet överklagades men fastighetsdomstolen beslutade att lämna överklagandet utan bifall då bygglov ej kunde påräknas och då fastigheten inte skulle kunna delas p.g.a. utformningen av nära förestående detaljplan.

Den nya detaljplanen för området, se figur 5, var avsedd att gälla parallellt med den äldre och vann laga kraft år 2000. Den hade till syfte att bevara äldre byggnader och områdets karaktär och för den aktuella fastigheten angavs kompletterande bestämmelser om maximal byggnadsarea på 25 % av fastighetens areal och om minsta tomtstorlek på 700 m². Då den nya detaljplanen hade vunnit laga kraft ansökte fastighetsägaren om bygglov, dels för att ändra ändamål, från förråd till bostad, för en på fastigheten befintlig byggnad och dels för uppförande av en ny garagebyggnad. Byggnadsnämnden avlog ansökan med hänvisning till att det var främmande för

⁸⁸ Richard Edenhofer-Klang, förrättningslantmätare Motala kommun, spontant tips.

områdets karaktär att inom en fastighet inrymma två separata bostadshus, däremot fick två bostadslägenheter finnas inom en och samma byggnad. Fastighetsägaren överklagade till länsstyrelsen vilken upphävde byggnadsnämndens beslut med motiveringen att detaljplanen inte medförde någon begränsning av antalet byggnader på en fastighet. Byggnadsnämnden uppgav dock att de i samtliga planärenden med liknande bestämmelser tillämpat dem så att alla lägenheter skall vara inhysta i samma byggnad, och att det heller inte finns någon annan fastighet i området som fått bebyggas med två bostadshus. Länsstyrelsens beslut överklagades av byggnadsnämnden, vilket avslogs av länsrätten. Varken kammarrätten eller Regeringsrätten lämnade prövningstillstånd.

En ny ansökan om avstyckning inkom år 2009 till lantmäterimyndigheten med stöd i det nu beviljade bygglovet. Förrättningen ställdes in med motiveringen att avstyckningen skulle komma att ske i strid med detaljplanen då de blivande fastigheterna endast skulle bli 600-630 m² vilket inte kunde ses om en mindre avvikelse. Dessutom motsatte sig byggnadsnämnden att avstyckning skulle ske. Förrättningen överklagades till fastighetsdomstolen vilken undanröjde lantmäterimyndighetens inställandebeslut och återförvisade ärendet för fortsatt handläggning. Fastighetsdomstolen konstaterade inledningsvis att utrymmet för att göra avsteg från bestämmelser om minsta tomtstorlek är tämligen begränsat och endast bör bli aktuellt i *klart bagatellartade* fall. Vidare anförde de att samordning av besluten är eftersträvansvärt och att genom det beviljade bygglovet ”har detaljplanens bestämmelser avseende hur marken får indelas blivit verkningslös ifråga om den bebyggelse för vilken avstyckning söks”. Avstyckningen ansågs inte medföra ytterligare konflikt med planen utöver vad det beviljade bygglovet inneburit och ”i analogi med vad som gäller enligt 3 kap. 2§ 2 st. fastighetsbildningslagen om att fastighetsbildning kan ske om byggnad uppförts på grund av särskilt medgivande trots att det strider mot annars gällande särskilda bestämmelser, borde därför avstyckning kunna medges”. Fastighetsdomstolen företog syn på platsen och konstaterade att lokaliseringen gav ett överexploaterat intryck men att det nybyggda bostadshuset fungerade som en självständig enhet. De ansåg inte heller miljön som särskilt skyddsvärd (det framgår av klagandens anförande att fem av nitton fastigheter i samma kvarter redan hade liknande storlek som begärd avstyckning och att det i närliggande kvarter fanns fastigheter med en areal på mindre än 400 m²). Fastighetsdomstolen betonade att det är angeläget att den enskilde inte drabbas av att myndigheter gör olika bedömningar i en likartad fråga och att en nekad avstyckning kan få stora ekonomiska konsekvenser för den enskilde. På grund av detta ansåg fastighetsdomstolen att den sökta avstyckningen kunde betraktas som en mindre avvikelse från detaljplanen som inte motverkar dess syfte. Fastighetsbildningen genomfördes, se figur 5.



Figur 5. Utdrag ur detaljplan⁸⁹ vilken omfattar fastigheten Torne älv 22, samt karta⁹⁰ som visar resultatet av avstyckningen.

Analys

Värt att notera i detta exempel är att fastighetsägaren fått frågan om fastighetsbildning prövad i fastighetsdomstolen vid två tillfällen. Den första gången utan att bygglov för bostadsändamål fanns och den andra gången med stöd av ett beviljat bygglov. Det tillägg till detaljplanen som under mellantiden har antagits och vunnit laga kraft måste betraktas som en skärpning av planbestämmelserna i området och ändock har fastighetsbildning i detta senare skede ansetts kunna genomföras. Fastighetsbildningen ansågs redan enligt den ursprungliga planen inte kunna genomföras på grund av planstridighet och den nya planen torde göra avstyckning än mer otänkbart. Sedd som en enskild entitet skulle fastighetsbildningen således troligtvis aldrig kunna anses tillåtlig. Enligt rättspraxis torde en avvikelse på 100 m² respektive 70 m² inte vara att anse som mindre, se avsnitt 2.3.3 ovan.

Enligt min mening finns det inte något som hindrar att övriga fastighetsägare i området beviljas bygglov eftersom länsstyrelsen har konstaterat att det går att bevilja bygglov utan begränsning i planen. Vidare torde det vara möjligt att få fastigheten avstyckad då fastighetsdomstolen fastslagit att fastighetsbildning i strid mot detaljplanen skall genomföras om det finns ett bygglov. Vid en snabb anblick ser det ut att finnas fler fastigheter i området med samma utformning och risken finns att länsstyrelsens och fastighetsdomstolens beslut får prejudicerande verkan i området. Detaljplanen måste göras om för att kunna förhindra att åtgärderna vidtas och detta tycker jag är ganska anmärkningsvärt med tanke på att kommunen nyligen har gjort ett tillägg i planen med syfte att förhindra att denna typ av avstyckningar kommer till stånd.

Detta kan inte tolkas på annat sätt än att bygglovet har fått en avgörande och något anmärkningsvärd tyngd i fastighetsbildningsfrågan. Lagstiftningen är utformad så att lantmäterimyndigheten skall göra en enskild prövning i frågan. Detta har, som

⁸⁹ Örebro kommun (2000).

⁹⁰ Utdrag ur digitala registerkartan, återgivet i kartprogrammet AutoKa-Vy.

tidigare påpekats, fastslagits i propositionen till ÄPBL, ”Det bör liksom nu ankomma på fastighetsbildningsmyndigheten att bedöma om fastighetsbildningen överensstämmer med gällande planer.”⁹¹. I likhet med fallet i Trelleborgs kommun, se avsnitt 3.2.2, för fastighetsdomstolen ett resonemang om att detaljplanens bestämmelser genom bygglovet har satts ur spel och om en analog tillämpning av FBL 3:2 andra stycket. Jag hänvisar i denna fråga till tidigare anfört resonemang, se avsnitt 3.2.2.

3.2.6 Akt 1419-646, Hövik 3:66, Tjörns kommun⁹²

Beskrivning

Byggnadsnämnden hade beviljat bygglov för bostadshus på fastigheten Hövik 3:66 och detta lades till grund för avstyckning av lotten Hövik 3:255. Bygglovet hade beviljats i strid med detaljplan då byggnaden placerats inom område med byggnadsförbud. I motiveringen kan utläsas att byggnadsnämnden från början inte tänkt sig att bevilja bygglov på platsen. Sökanden hade vid tidigare tillfälle ansökt om bygglov på fastigheten men fått avslag. Genom information från politiker hade fastighetsägaren fått upplysningen att platsen skulle kunna bebyggas när en viss tätortsstudie genomförts. Informationen var felaktig men kommunen ansåg att denna felaktighet inte skulle drabba den sökande och fann det ”lämpligt att bevilja bygglov genom att medge avvikelse från gällande detaljplan utan krav på att detaljplanen dessförinnan ändras”. Avstyckningen genomfördes efter konstaterande att bygglovet givits i strid med gällande detaljplan. Lantmäterimyndigheten gjorde ingen närmare prövning av planöverensstämmelsen.

Analys

Det som är anmärkningsvärt i detta fall är att både bygglovsbeslut och fastighetsbildningsbeslut vilar på en felaktig upplysning från kommunpolitiker. Bygglovet strider mot detaljplanen och tanken var egentligen att inget bygglov skulle beviljas. Motivet bakom beslutet kan, draget till sin spets, sammanfattas i att kommunen ville vara ”snäll” mot den enskilde sökanden. Det kan också ifrågasättas att lantmäterimyndigheten låter en sådan subjektiv motivering vara legitimt underlag för dess bedömning av fastighetens planlighet och lämplighet. Det hade inte funnits något som hindrade sökanden att bebygga sin tomt om byggnadsnämnden nu kände att de borde bevilja ett bygglov utifrån tidigare uttalanden, men ingen hade ju i efterhand kunnat beskylla politikerna för något bara för att lantmäterimyndigheten hade sagt nej. Den formulering som valts i beslutsskäl till bygglovet kan möjligen, enligt min mening, också tyda på en inställning hos byggnadsnämnden att de fortfarande kan lämna dispenser från detaljplaner.

⁹¹ Prop. 1985/96:90 s. 104.

⁹² Liselott Bengtsson, länslantmätare, Västra Götalands län.

3.2.7 Åhus 2:17, Kristianstad kommun⁹³

Beskrivning

För fastigheten gäller en detaljplan som anger att endast en huvudbyggnad per tomt får finnas och minsta tomtstorlek har angetts till 1000 m². Inom området är efterfrågan på tomter hög och för att bibehålla karaktären av fritidshusbebyggelse har lantmäterimyndigheten i samförstånd med den tidigare sittande byggnadsnämnden beslutat att inte godta någon avvikelse från just bestämmelsen om minsta tomtstorlek. Fastigheten, som har en areal på 1510 m², är sedan tidigare bebyggd med två huvudbyggnader, trots att planen endast tillåter en huvudbyggnad. År 2007 beviljades ett rivningslov för den ena byggnaden samt bygglov för en nu uppförd ersättningsbyggnad. Efteråt har ansökan om avstyckning inkommit till lantmäterimyndigheten. Lantmäterimyndigheten meddelade sökanden att möjligheten fanns att ansöka om avstyckning men att de blivande fastigheternas arealer skulle komma att bli för små. Lantmäterimyndighetens beslut skulle, med hänvisning till att avstyckningen skulle komma att strida mot gällande plan, ha blivit att ställa in förrättningen och fastighetsägaren hänvisades istället till byggnadsnämnden för att därigenom försöka få till stånd en planändring. Beslut har fattats om ett sådant planuppdrag⁹⁴.

Analys

Bygglovet har i detta fall inte fått någon inverkan på lantmäterimyndighetens bedömning. Fastighetsägaren har blivit upplyst om att förrättningen inte kommer gå att genomföra och resultatet har blivit att en planändring skall ske. Efter en planändring kan fastighetsbildningen genomföras i enlighet med plan.

3.2.8 Akt 1214-940, Värmdö 17:2, Svalövs kommun⁹⁵

Beskrivning

Ansökan om avstyckning av 13 tomter enligt föreslag, se figur 6 till höger, inkom till lantmäterimyndigheten. Sökanden upplystes om att förrättningen troligen skulle komma att ställas in då åtgärden stred mot gällande detaljplan, se figur 6 till vänster. Fastighetsägaren vände sig till byggnadsnämnden, vilken lämnade förhandsbesked för 13 enbostadshus med hänvisning till att åtgärden uppfyller kraven i tredje kapitlet PBL och att åtgärden är förenlig med detaljplanen, d.v.s. ej utgör någon avvikelse. Lantmäterimyndigheten beslutade, utan samråd med byggnadsnämnden, att ställa in förrättningen då åtgärden stred mot gällande detaljplan och inte uppfyllde kraven för lämplig fastighetsbildning. Byggnation är förhindrad inom vissa delar av planområdet på grund av den befintliga sockersaftsledning som sträcker sig genom området, se område y till vänster i figur 6. Föreslaget område B, se heldragen cirkel till höger i figur 6, delas i två delar av detta y-område, vilket i praktiken inte kan bebyggas. Vissa delar av detaljplanen är dessutom markerade som prickmark, som inte får bebyggas,

⁹³ Linda Ekeröth, Kommunala lantmäterimyndigheten, Kristianstad.

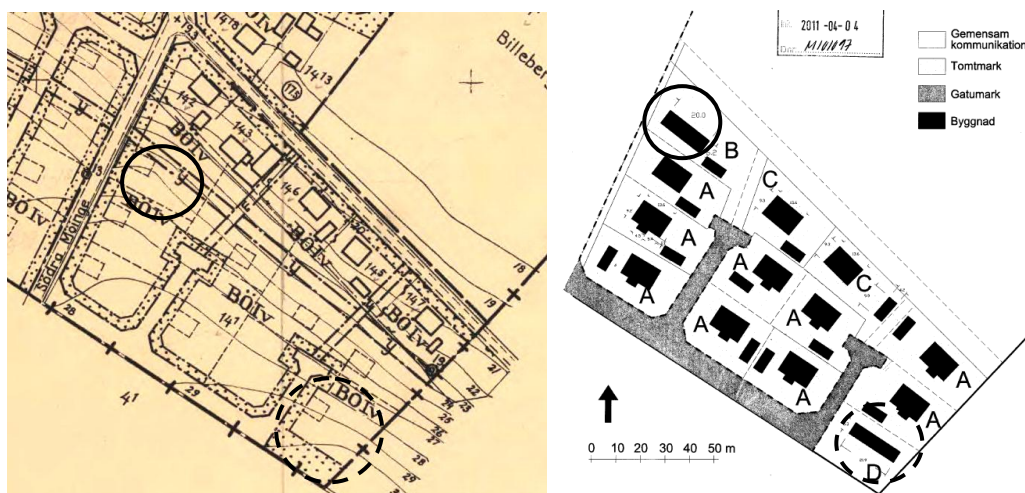
⁹⁴ Linda Ekeröth, telefonsamtal.

⁹⁵ Statliga lantmäterimyndigheten, Malmö.

vilket leder till att alla fastigheter inte får lämplig utformning för bostadsändamål, se streckad cirkel, område D till höger i figur 6. Begränsningarna bedömdes leda till att inte alla fastigheter uppfyllde lämplighetskravet i FBL 3:1. Lantmäterimyndigheten konstaterade samtidigt att förhandsbeskedet inte medförde att det prövats att 13 lämpliga bostadsfastigheter kunde bildas i enlighet med detaljplanen. Inte heller har det prövats om planavvikelsena är att betrakta som mindre. Sett ur ett helhetsperspektiv stred åtgärderna även mot FBL 3:2. Övriga delar av ansökan stred inte mot FBL 3:1-2 men ett genomförande av dessa delar av ansökan skulle medföra att återstående delar av planen inte kan genomföras. Därigenom skulle syftet med planen gå förlorat.

Inställandebeslutet har överklagats av fastighetsägaren och förrättningshandlingarna översändes till mark- och miljödomstolen 2011-05-12. Domstolen har begärt in ett yttrande från lantmäterimyndigheten men ärendet är ännu inte avgjort.

Ägarna till intilliggande fastigheter har i efterhand dessutom ingett en skrivelse till lantmäterimyndigheten angående byggnadsprojektet där de ställer sig negativa till byggnationen och är tacksamma att förrättningen har ställs in.



Figur 6. Utdrag ur detaljplan⁹⁶ vilken omfattar fastigheten Värmö 17:2, samt situationsplan för exploateringsprojektet. Ringarna markerar de områden där planbestämmelserna leder till att exploateringsförslaget inte leder till lämplig fastighetsbildning.

Analys

Under pågående förrättning har fastighetsägaren vänt sig till byggnadsnämnden och fått förhandsbesked för byggnation. Lantmäterimyndigheten fullföljde dock sin prövning i enlighet med detaljplanen och konstaterade att fastigheternas överensstämmelse med detaljplan inte har prövats i förhandsbeskedet.

⁹⁶ Svalövs kommun (1953).

Förhandsbeskedet kan därmed anses inte ha haft någon inverkan på fastighetsbildningsfrågan.

Om fastighetsdomstolen anser att fastighetsbildningen uppfyller villkoren i FBL 3:1-2 och att fastighetsbildningen skall genomföras innebär detta att styckningslotterna skall behandlas som om de vore planenliga vid byggnadsnämndens prövning. De missnöjda grannarna har genom byggnadsnämndens handläggning förlorat sin rätt att påverka saken eftersom de har handlagt ärendet som att det inte innebär någon avvikelse från planen. Grannarna har därför inte hörts i samband med förhandsbeskedet och ifall fastighetsbildningen efter fastighetsdomstolens beslut genomförs kan de inte överklaga förrättningen. Möjligen kan de överklaga efterföljande bygglov men överklagandena skulle endast kunna beröra byggnadernas utformning eftersom fastighetsbildningen är en avslutad fråga. Frågan är ifall det faktum att grannarna inte har hörts är något som fastighetsdomstolen kan ta hänsyn till i samband med den överklagade förrättningen?

Fallet liknar ärendena i Trelleborgs kommun och Örebro kommun. Skillnaden är dock att en enskild fastighetsägare här vill exploatera ett flertal fastigheter. I detta fall finns även motstridiga intressen i form av ägare till angränsande fastigheter vilka inte vill att byggnationen skall komma till stånd. Fastighetsdomstolens resonemang i tidigare exempel har grundat sig i den enskilda situationen, men om de tillåts bli tillämplbara även i detta fall torde lantmäterimyndighetens beslut bli upphävt och ärendet återförvisat. Det som i detta fall kan tänkas bli avgörande är att ett större område skall exploateras på en och samma gång och att det får en större inverkan på omgivningen om ett flertal byggrätter samtidigt tillskapas i strid mot detaljplan utan en erforderlig planändring. I kombination med att grannarna är avigt inställda till byggnationen och inte tillåtits yttra sig i samband med förhandsbeskedet strider handläggningen mot principerna i PBL.

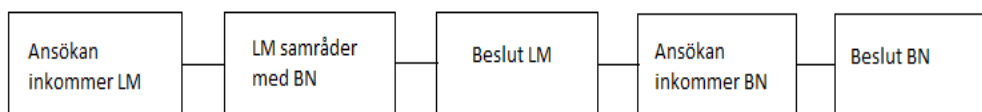
3.3 Typfall 2. Inom område som omfattas av detaljplan, bygglov efter fastighetsbildning

3.3.1. Inledning

I de fall en fastighetsägare väljer att först vända sig till lantmäterimyndigheten med ansökan om fastighetsbildning som innebär mindre avvikelse från plan och denna genomförs kan fastighetsägaren vara förvissad om att inte stöta på problem vid bygglovsgivningen vad gäller fastighetens utformning. Genom följsamhetsbestämmelsen i PBL 9:30 fastställs nämligen att fastigheten skall anses stämma överens med planen. För det fall som lantmäterimyndigheten beslutar om mindre avvikelse, och detta inte överklagas av byggnadsnämnden eller sakägare i förrättningen, är frågan om fastighetens utformning således slutligt prövad. Om bygglov söks för en byggnad som stämmer överens med detaljplanen kan byggnadsnämnden inte neka bygglov. De som enligt PBL har rätt att överklaga bygglov kan således på intet sätt motverka att bygglov ges på fastigheten. Deras klagorätt har utsläckts genom fastighetsbildningsbeslutet, vilket de inte kunnat

överklaga då de inte är sakägare i förrättningen. Om däremot även byggnadens utformning innebär en mindre avvikelse från detaljplanen skall avvikelsen prövas och byggnadsnämnden skall, enligt PBL 9:31b, göra en sammantagen bedömning då även fastighetens avvikelse kommer att beaktas. Byggnadsnämnden kan därigenom vägra att lämna bygglov för det fall de anser att avvikelserna totalt blir för stora och ett beviljat bygglov kan överklagas. Handläggningssamordningen i dessa fall illustreras i figur 7.

Nedan följer exempel på hur lagreglerna har kommit att tillämpas i praktiken.



Figur 7. Handläggningsordning då fastighetsbildning genomförs först och bygglov i efterhand.

3.3.2 Ö 1775-96, Höllviken 17:89 samt F 7697-98/Akt 1233-1039, Höllviken 17:88 och 17:89, Vellinge kommun⁹⁷

Beskrivning

Fastigheten Höllviken 17:89 har en areal om 1947 m² och fastighetsägarna ansökte år 1996 om avstyckning. Fastigheten ligger inom område som omfattas av detaljplan, från år 1985, med planbestämmelse som föreskriver att minsta tomtstorlek är 1000 m² med möjlighet för byggnadsnämnden att medge avsteg från bestämmelsen om särskilda skäl förelåg. Efter en ändring år 1993 försvann möjligheten att göra avsteg från bestämmelsen. Lantmäterimyndigheten bedömde att avvikelsen var att betrakta som mindre och förenlig med planens syfte och medgav avstyckning så att stam och lott efter fastighetsbildningen hade en areal om 950 m² respektive 993 m². Byggnadsnämnden ställde sig i ett yttrande i samband med förrättningen kritisk till lantmäterimyndighetens bedömning av avvikelsen och överklagade sedemera fastighetsbildningsbeslutet.

Byggnadsnämnden anförde i fastighetsdomstolen att syftet bakom planändringen år 1993 bl.a. var att hindra förtätningen av området och bibehålla dess karaktär och speciella miljövärden och att begränsa befolkningstillväxten. Tidigare har avvikelser från minsta tomtstorlek gjorts i ett flertal fall.

Fastighetsdomstolen påtalade att lantmäterimyndighetens bedömning i stort skall grundas på byggnadsnämndens uppfattning vid planmässiga bedömningar och avsteg från gällande detaljplaner. Lantmäterimyndigheten skall besluta i frågan men är skyldig att samråda med berörda myndigheter. I förevarande fall ansåg

⁹⁷ Torsten Sojdelius, tekniskt råd Mark- och miljödomstolen Växjö, f.d. fastighetsråd Malmö tingsrätt.

fastighetsdomstolen att bestämmelsen om minsta tomtstorlek var nära förknippad med planens uttalade syfte och avvikelsen kunde därför inte godtas.

Ärendet överklagades därefter till hovrätten som fastställde fastighetsdomstolens utslag.

Ägarna till Höllviken 17:89 och Höllviken 17:88 återkom senare med en gemensam ansökan till lantmäterimyndigheten där de enligt överenskommelse ville genomföra en marköverföring och bilda totalt fyra fastigheter av de två stamfastigheterna. Styckningslotterna skulle då få en areal på 999 m² respektive 997 m² samtidigt som stamfastigheterna precis översteg kravet på 1000 m². Lantmäterimyndigheten bedömde att avvikelsen var bagatellartad och att en så liten avvikelse från planen inte kunde sägas strida mot dess syfte om begränsning av nybyggnation. Byggnadsnämnden överklagade återigen, men denna gång lämnade fastighetsdomstolen överklagandet utan bifall. Fastighetsdomstolen instämde i lantmäterimyndighetens bedömning och ansåg att avvikelsen var ringa och inte kunde anses strida mot planens syfte angående utnyttjandegraden även om förtätningen reglerades genom bestämmelsen om minsta tomtstorlek. Byggnadsnämnden yrkade även på att fastigheterna inte uppfyllde kraven då en förhållandevis stor del av arealen kom att ingå i ett tomtskaf för väg. Fastighetsdomstolen konstaterade dock att fastigheterna uppfyllde kraven för att vara lämpliga enligt FBL 3:1 och att en optimal utformning inte kan krävas utan detaljplanen utgör en nedre gräns för vad som är godtagbart. Om en fastighet uppfyller detaljplanens bestämmelser utgör inte dess syfte en grund för att ställa mer omfattande krav.

Bygglov för de avstyckade fastigheterna beviljades av byggnadsnämnden. För ena fastigheten har endast angetts att ansökan överensstämmer med gällande detaljplan⁹⁸. För den andra har angetts att garaget placerats närmare tomtgräns än 4,5 m och att bygglov beviljas eftersom berörda grannar godkänt det⁹⁹.

Analys

Fastighetsdomstolen gör, efter att arealavvikelsen har minskats genom fastighetsreglering, samma bedömning som lantmäterimyndigheten. 1 m² respektive 3 m² är en bagatellartad avvikelse. I detta fall var det nödvändigt att fastighetsbildningsfrågan löstes först och beslutet innebar att byggnadsnämnden därefter var tvungen att bevilja bygglov p.g.a. följsamhetsbestämmelsen i ÄPBL (finns även i PBL). Byggnadsnämnden har i sitt bygglovsbeslut inte nämnt något om att bygglovet föranletts utav att lantmäterimyndigheten har godtagit en mindre avvikelse utan bara angett att fastigheten stämmer överens med planen. Det är ändå tydligt att byggnadsnämndens bedömning beror på att de är bundna att följa lantmäterimyndighetens beslut. Garagebyggnaden stred mot planen och i detta fall torde byggnadsnämnden ha gjort en sammanvägd bedömning. Det är på grund av denna avvikelse som grannarna fått yttra sig i det bygglovsärendet. Om

⁹⁸ Vellinge kommun (1999).

⁹⁹ Vellinge kommun (2000).

byggnadsnämnden inte hade överklagat ärendet i det första läget hade grannarna fått godta den större avvikelsen och inte heller haft rätt att överklaga bygglovet i ett senare skede. I fastighetsbildningsärendet och i efterföljande planenliga bygglov har grannarna ingen klagorätt och underrättas inte. Byggnadsnämnden fyllde i detta fall en viktig funktion i att förhindra att en relativt stor avvikelse medgavs vid lantmäterimyndighetens prövning eftersom grannar inte är sakägare, se vidare avsnitt 2.3.6, och därmed inte har rätt att föra talan mot lantmäterimyndighetens beslut.

3.3.3 Ö 6640-07 / LMV 07:11, Granvirket 10¹⁰⁰

Beskrivning

För fastigheten gällde en detaljplan (avstyckningsplan) från år 1934 och en översiktsplan fastställd år 2002. Ansökan om avstyckning inkom till lantmäterimyndigheten och fastighetsbildningen resulterade i en stamfastighet på 736 m² och styckningslott på 465 m². Kommunen överklagade förrättningen och anförde att avstyckningen stred mot syftet med planen samt att fastighetens utformning omöjliggjorde ett bostadshus som harmonierade med omgivningen och uppfyllde modern standard. Ett strikt planenligt hus skulle bli endast 7x7 m. Fastighetsdomstolen konstaterade att i de fall byggnadsnämnden ställde sig negativ till fastighetsbildningen får lämpligheten prövas utifrån FBL 3:1. Fastighetsdomstolen hänvisade också till den praxis som finns angående samordningen mellan PBL och FBL, bl.a. NJA 1978 s. 261 och NJA 1979 s. 433. Avstyckningsplanen redovisade förslag till relativt stora tomter och översiktsplanen angav att området skulle bibehållas för bostadsbebyggelse och att tomterna kunde variera från knappt 800 m² till drygt 1000 m². Dessutom angav översiktsplanen att all ny bebyggelse skulle prövas i detaljplan. Fastighetsdomstolen fäste vikt vid byggnadsnämndens yttrande till lantmäterimyndigheten avseende styckningslottens utformning och om hur den skulle kunna bebyggas. I kombination med kraven på samordning av fastighetsbildnings- och bygglovsbeslut anförde fastighetsdomstolen att även de intentioner som legat till grund för översiktsplanen och styckningslotternas utformning skulle beaktas. Fastighetsbildningen kom därmed att strida mot FBL 3:2 och FBL 3:1 och förrättningen ställdes in. Ärendet överklagades till hovrätten, som fastställde fastighetsdomstolens beslut. Högsta Domstolen lämnade ej prövningstillstånd.

Analys

Lantmäterimyndigheten har genomfört avstyckning i enlighet med gällande detaljplan. Ifall lantmäterimyndighetens beslut hade fått stå fast skulle ett planenligt bygglov också ha kunnat genomföras utifrån planen. Om fastighetsägarens önskemål inte stämde överens med planen skulle det vara upp till byggnadsnämnden att göra bedömning av mindre avvikelse. Bedömningen av fastighetsbildningens genomförbarhet har i detta fall snarare gjorts utifrån översiktsplanen än utifrån detaljplanen. Med tanke på detaljplaners bindande rättsverkan är det märkligt att

¹⁰⁰ LMVs rättsfallsregister.

översiktsplanen har fått en så markant påverkan, eftersom den inte innehåller några bindande bestämmelser.

3.3.4 Akt 1233-986, Falsterbo 4:231, Vellinge kommun¹⁰¹

Beskrivning

Kommunen sålde del av en industrifastighet och köpekontraktet villkorades av att bygglov beviljades och att fastighetsbildning gick att genomföra. Den byggnad, för småindustri och hantverk, som planerades bli uppförd på styckningslotten avvek från gällande detaljplan då den till viss del skulle vara belägen på prickmark d.v.s mark som inte får bebyggas. Dessutom stred byggnaden mot en planbestämmelse som föreskrev att byggrätten endast omfattade uppförande av skyddstak inom området. Området var egentligen avsett för gemensamt upplag¹⁰² men byggnadsnämnden hade förklarat sig villig att bevilja bygglov och medge avvikelser från detaljplanen. Lantmäterimyndigheten konstaterade att fastighetsbildningen inte stämde överens med detaljplanen men genomfördes då myndigheten inte fann några skäl till att ha en annan uppfattning om huruvida avvikelserna var att anse som mindre än byggnadsnämnden.

Analys

Lantmäterimyndigheten har godtagit byggnadsnämndens bedömning och byggnadsnämndens positiva besked vid samråd har ansetts vara tillräckligt för att lantmäterimyndigheten skall kunna genomföra fastighetsbildningen. Det som kan noteras är att den avvikelse som medgavs var relativt stor och det är tveksamt om den verkligen är att betrakta som mindre. Byggnadsnämndens åsikt har nog till stor del spelat in och i det närmaste varit den avgörande faktorn i detta fall, trots att det är fastighetsbildningen som har genomförts först. Ifall byggnadsnämnden hade varit negativ till åtgärden hade den inte kunnat genomföras. Risken med att genomföra fastighetsbildning där avvikelserna är relativt stora är att sakägares klagorätt i samband med bygglovsprövningen beskärts.

3.3.5 Akt 1233-1793, Höllviken 12:5 och Höllviken 12:61, Vellinge kommun¹⁰³

Beskrivning

Ansökan inkom till lantmäterimyndigheten angående fastighetsreglering av 640 m² från fastigheten Höllviken 12:5 till fastigheten Höllviken 12:61. Fastighetsbildningsåtgärden resulterade i två fastigheter för bostadsändamål med arealerna 1004 m² respektive 990 m². Detaljplanen för området föreskriver en tillåten minsta tomtstorlek på 1000 m² och fastighetsregleringen genomfördes således som en mindre avvikelse från planen. Lantmäterimyndigheten har inom förrättningsens ram samrått med byggnadsnämnden, vilken inte hade något att erinra. Det befintliga

¹⁰¹ Statliga lantmäterimyndigheten, Malmö.

¹⁰² Vellinge kommun (2008).

¹⁰³ Statliga lantmäterimyndigheten, Malmö.

bostadshuset på Höllviken 12:5 överfördes genom fastighetsregleringen till Höllviken 12:61. Båda fastigheterna är numera bebyggda.

Analys

Fastighetsbildningen har genomförts som en mindre avvikelse från gällande detaljplan. Lantmäterimyndigheten och byggnadsnämnden var överens om att fastighetsbildningen gick att genomföra. I detta fall krävdes att fastighetsbildningen genomfördes först för att bygglov skulle kunna beviljas, alternativt att ett eventuellt bygglov villkorats av att fastighetsbildning kunde genomföras. Grannarna har inte haft rätt att överklaga fastighetsregleringen och, genom följsamhetsbestämmelsen i ÄPBL, inte heller möjlighet att överklaga efterföljande bygglov. I detta fall var avvikelsen troligen att avse som mindre och det spelade således ingen roll för sakägare enligt PBL att fastighetsbildningen genomfördes först.

3.3.6 Akt 1291-2221, Mellby 3:140 samt akt 1291-2461, Mellby 3:132, Mellby 3:142 och Mellby 3:143, Simrishamns kommun¹⁰⁴

Beskrivning

Fastigheten Mellby 3:140 omfattades av en detaljplan från år 2004 med en genomförandetid på fem år. Planens syfte var att möjliggöra bostadsbyggnation i området och utnyttjandegraden begränsades genom att huvudbyggnader fick ha en maximal byggnadsarea på 200 m² och genom att byggnation inte tilläts inom vissa områden, punktprickad mark. Illustrationslinjer redovisar en indelning i 13 tomter men det fanns ingen bindande planbestämmelse som reglerade antalet tillåtna tomter eller minsta tillåtna tomstorlek. I samband med genomförandet av planen avstyckades år 2004 tretton tomter, varav Mellby 3:140 utgjorde en styckningslott. År 2008 beviljades bygglov för ett bostadshus på fastigheten. Fastighetsägaren till Mellby 3:140 lämnade år 2008 in en ansökan om avstyckning till lantmäterimyndigheten. Lantmäterimyndigheten samrådde i frågan om avstyckning från Mellby 3:140 med byggnadsnämnden, vilken avstyrkte fastighetsbildningen då den ansåg att avstyckningen inte balanserade mot detaljplanens utnyttjandegrad och att fastigheten inte skulle komma att få en lämplig utformning. Fastighetsbildningen betraktades som avvikande från tomt- och bebyggelsestruktur och ansågs strida mot planens syfte. Lantmäterimyndigheten konstaterade dock att detaljplanen¹⁰⁵, se figur 8, inte innehöll några bestämmelser om minsta tomstorlek eller maximala antalet tomter och fastighetsbildningen genomfördes. Byggnadsnämnden överklagade beslutet till fastighetsdomstolen och då fastighetsdomstolens överprövning visade att avstyckningen kunde genomföras träffade kommunen en överenskommelse med fastighetsägaren om en något ändrad utformning och tillstyrkte fastighetsbildningen, se figur 8. Fastighetsdomstolen återförvisade ärendet till lantmäterimyndigheten för fortsatt handläggning och förrättningen avslutades 2009-10-12. Inget bygglov har ännu sökts på styckningslotten, Mellby 3:144.

¹⁰⁴ Statliga lantmäterimyndigheten Malmö.

¹⁰⁵ Simrishamns kommun (2004).

I april år 2009 inkom ytterligare tre ansökningar om avstyckning för bostadsändamål, från fastigheterna Mellby 3:132, Mellby 3:142 och Mellby 3:143, inom samma detaljplaneområde. Samråd i ärendet skedde med byggnadsnämnden och efter att de fått kännedom om förrättningen beslutade kommunen att ändra detaljplanen. Lantmätaren noterade i protokollet särskilt det faktum att planändringen inte kom genom eget initiativ från nämndens sida, utan som en följd av begärd förrättning. Detaljplanen från år 2004 ansågs inte vara gammal eller otidsenlig och Göta Hovrätt har i ett avgörande (2005-10-07, Ö1716-05) konstaterat att huvudprincipen för fastighetsbildning i övergångsskedet mellan en gällande detaljplan och detaljplan som har antagits men ej vunnit laga kraft är att fastighetsbildningen skall prövas med utgångspunkt i de gällande bestämmelserna. Fastighetsbildningen genomfördes därför men beslutet har överklagats av kommunen. Planändringen antogs i augusti 2009 och utgör ett tillägg till den gällande planen med bindande planbestämmelser som reglerar antalet tillåtna fastigheter inom respektive kvarter. Antalet har fastställts till 14, vilket skulle omöjliggöra ytterligare avstyckningar inom planområdet. Att förhindra avstyckningarna var också det uttalade syftet med planändringen¹⁰⁶. Planändringen har bifallits av länsstyrelsen men beslutet har överklagats till Regeringsrätten. Bygglov för nybyggnation av bostadshus på styckningslotterna har ej sökts. Lantmätaren har varit tydlig med att påpeka att fastighetsbildningsbeslutet inte garanterar beviljat bygglov.



Figur 8. Till vänster visas ett utdrag ur gällande detaljplan¹⁰⁷. Till höger visas karta över förhållanden inom planområdet efter att den första avstyckningen, från Mellby 3:140, genomförts¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Simrishamns kommun (2009).

¹⁰⁷ Simrishamns kommun (2004).

¹⁰⁸ Utdrag ur digitala registerkartan, återgivet i kartprogrammet AutoKa-Vy.

Analys

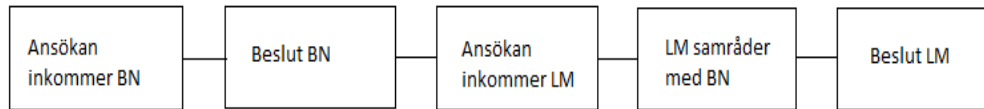
Det är i detta fall av intresse att kommunen som en följd av fastighetsbildningen har tagit initiativ till en ny detaljplan. Utfallet i ärendet är fortfarande en öppen fråga då ingen av prövningarna har blivit slutligt avgjord. Jag har ändå valt att presentera exemplet för att belysa olika frågeställningar och för spekulation. Om fastighetsdomstolen gör samma bedömning som hovrätten i det rättsfall som angetts i beslutsskälerna kommer fastighetsbildningen att genomföras. Frågan är då vad som händer i bygglovsprövningen. Skall den göras i enlighet med den nya detaljplanen, förutsatt att den vinner laga kraft, eller den gamla detaljplanen? Om detaljplanen inte vinner laga kraft kommer den gamla planen alltjämt vara gällande och eftersom fastighetsbildningen inte förhindras av dessa planbestämmelser kommer både fastighetsbildning och bygglovsprövning att kunna genomföras vilket leder till samstämmigt resultat. Om detaljplanen vinner laga kraft är frågan hur stor inverkan det får på bygglovsfrågan att fastighetsbildning har genomförts. Kan bygglov beviljas då fastigheten inte stämmer överens med tydliga planbestämmelser i den nya planen eller måste en sammaläggning av styckningslotterna göras för att ett bygglov skall kunna beviljas? Om man utgår från Örebrofallet, se avsnitt 3.2.5, och tillämpar domen med utgångspunkt i att den enskilde inte skall drabbas av olikriktade beslut så bör svaret kunna bli att bygglov skall beviljas. Detta är dock inte helt givet med tanke på att delar av resonemanget grundar sig i byggnadsnämndens möjlighet att enligt ÄPBL kunna medge större avvikelser. Om detaljplanen vinner laga kraft och fastighetsdomstolen undanröjer fastighetsbildningsbeslutet kommer byggnation på fastigheterna ej att kunna genomföras. Inte heller avstyckning blir möjlig. I detta fall borde fastighetsägarna ha ansökt om ett förhandsbesked innan genomförandetiden för planen gick ut, vilket var ungefär i samband med att ansökan om fastighetsbildning inkom till lantmäterimyndigheten. På så vis kunde fastighetsägarna ha försäkrat sig om att vid en senare prövning få ett bygglov beviljat ifall fastighetsbildningen kan genomföras. Med tanke på den tyngd som lagts vid bygglov i tidigare exempel skulle fastighetsbildningen i så fall möjligen kunna genomföras även i strid med bestämmelser i en ny detaljplan.

3.4 Typfall 3. Utom område som omfattas av detaljplan, bygglov före fastighetsbildning

3.4.1 Inledning

Om ett bygglov har beviljats av byggnadsnämnden finns inget skäl för lantmäterimyndigheten att motsätta sig fastighetsbildning på grund av att den inte skulle vara planmässigt lämplig eftersom bedömningen av FBL 3:3 ligger på byggnadsnämnden. Handlägningsordningen redovisas i figur 9. Om byggnadsnämnden *inte vill* att fastighetsbildning kommer till stånd trots att bygglov beviljats, krävs att nämnden fattar ett formellt beslut enligt FBL 4:25a. Ifall så inte sker kan fastighetsbildningen genomföras, såvida den inte möter andra hinder enligt FBL.

Nedan följer exempel på hur lagreglerna har kommit att tillämpas i praktiken.



Figur 9. Handläggningssamordning då bygglov genomförs först och fastighetsbildning i efterhand.

3.4.2 NJA 1984 s. 122, Avelsåter 1:16, Säffle kommun¹⁰⁹

Beskrivning

Ansökan om avstyckning för bostadsändamål inkom till lantmäterimyndigheten. Den blivande styckningslotten var inte användbar för brukande men fastigheten var belägen inom område i kommunöversikten där det särskilt angetts att jordbrukets intressen skulle beaktas, särskilt om förutsättningar för rationellt bruk förelåg. Bebyggelse skulle sålunda inte lokaliseras så att lukt eller buller från jordbruksverksamheten medför olägenheter för bebyggelsen. Byggnadsnämnden förklarade sig den 13 februari år 1979 vara villig att bevilja bygglov på styckningslotten. Lantbruksnämnden ställde sig ogillande då åtgärden skulle innebära olägenhet för jordbruket. I maj samma år ställdes förrättningen in med motiveringen att fastighetsbildningen inte uppfyllde lämplighetskraven i FBL 3:1 och även kunde tänkas försvåra områdets ändamålsenliga användning, FBL 3:3. Ifall lokaliseringsfrågan skulle anses vara avgjord genom byggnadsnämndens ställningstagande skulle åtgärden ändå innebära väsentlig olägenhet för jordbruksnäringen och därmed inte kunna genomföras enligt FBL 3:6.

Förrättningen överklagades till fastighetsdomstolen och den 13 oktober år 1979 beviljades bygglov på den tänkta styckninglotten. Länsstyrelsen avstyrkte i ett yttrande fastighetsbildningen bl.a. med hänvisning till det försvårande av brukandet som vägen till styckninglotten skulle orsaka samt det olämpliga i att bostadsfastigheten skulle riskera att utsättas för kemikalier från jordbruket. Representanten för byggnadsnämnden framförde att byggnadsnämnden ur plansynpunkt var negativ till byggnation i området men att nämnden uppenbarligen tagit hänsyn till fastighetsägarens personliga förhållanden på bekostnad av de synpunkter som lantmäterimyndigheten framfört vid sammanträde. Fastighetsdomstolen fastställde lantmäterimyndighetens beslut med motiveringen att den kunde komma att försvåra en framtida strukturrationalisering. Ärendet överklagades till hovrätten, som återförvisade ärendet till lantmäterimyndigheten då fastighetsbildningen inte ansågs innebära någon olägenhet av betydelse för jordbruket i området. Länsstyrelsen överklagade ärendet till Högsta Domstolen. Högsta Domstolen uppmärksammade inledningsvis vikten av att prövning av fastighetsbildning för bebyggelse och bygglovsprövningen för samma bebyggelse skulle få samma utfall. Denna aspekt skulle beaktas vid den fortsatta bedömningen.

¹⁰⁹ Bonde et al. (2009), kommentar till FBL 3:1

Vidare anförde Högsta Domstolen att det för avstyckning tänkta området inte var lämpligt för åker och att olägenheter inte helt kunde undvikas. Vissa merkostnader skulle uppstå men dessa bedömdes inte vara av någon större olägenhet för jordbruksnäringen. Hovrättens beslut fastställdes.

Analys

Exemplet ger uttryck för det önskemål som funnits från lagstiftarens sida att prövningarna av bygglov och fastighetsbildning skall leda till ett enhetligt resultat. Bygglovet har inte getts i överensstämmelse med den översiktliga planeringen och lantmäterimyndigheten ansåg dessutom att det fanns hinder mot avstyckningen på grund av skyddsreglerna för jordbruksnäringen som finns i FBL. Bygglovet har tillåtits få en avgörande påverkan på fastighetsbildningen och det är samtidigt så att lantmäterimyndighetens åsikt inte har fått någon betydande inverkan på byggnadsnämndens beslut. Högsta Domstolen ger i sin motivering utrymme för att önskemålet av samstämmiga beslut mellan byggnadsnämnd och lantmäterimyndighet kan påverka hur bedömningen av övriga villkor i FBL skall göras.

3.4.3 NJA 1979 s. 433, Hägsbol 1:9, Borås kommun¹¹⁰

Beskrivning

Ansökan om fastighetsbildning inkom till lantmäterimyndigheten. Fastigheten berördes av strandskyddsförordnande men dispens från bebyggelseförbudet hade år 1958 lämnats för uppförande av en sommarstuga på det område som avsågs bli avstyckat. Något bygglov hade inte sökts men fastighetsägaren hänvisade till dispensen. Länsstyrelsen avgav yttrande och anförde att den återopade dispensen på grund av sin ålder inte kunde läggas till grund för fastighetsbildning eller byggnadslov och avstyrkte fastighetsbildningen. Länsstyrelsen anförde vidare att byggnationen inte heller borde få komma till stånd p.g.a. att den kunde påverka vattenkvaliteten i en närliggande sjö och att det inte stämde överens med upprättad markanvändningsplan. Förrättningen ställdes in med hänvisning till länsstyrelsens yttrande. Byggnadsnämnden förklarade sig anse att det inte fanns andra hinder för bygglov än de bebyggelseförbud som dispensen avsåg. En stor del av rättsfallet berör just frågan av dispensens giltighet och jag kommer därför inte att återge händelseförloppet i sin helhet. Istället nöjer jag mig med att återge följande resonemang som fördes i Högsta Domstolen. Högsta Domstolen konstaterade att dispensen alltså skulle anses vara giltig och att fastighetsbildningsfrågan skulle prövas utifrån antagandet att bygglov skulle komma att beviljas om fastighetsägaren skulle ansöka om det. Domstolen anförde att det framstår *”som naturligt, att man så långt möjligt söker undvika det otillfredställande resultatet att prövningen av ett ärende rörande fastighetsbildning för bebyggelse och prövningen av ärende rörande byggnadslov för samma bebyggelse utfaller olika”*. Samtidigt konstaterades att det fanns en viss tveksamhet om i vilken utsträckning samordningsprincipen skulle upprätthållas med tanke på de förändringar som skett i området sedan dispensen beviljades. Högsta Domstolen konstaterade därvid att de olägenheter som återopats

¹¹⁰ Bonde et al. (2009), kommentar till FBL 3:1.

av länsstyrelsen var ett resultat av byggnationen och att avstyckningen inte skulle medföra några ytterligare olägenheter. Avstyckningen genomfördes.

Analys

Detta exempel påminner om det föregående med undantag från att det inte finns något formellt bygglov beviljat. Fastighetsbildningen genomfördes istället med stöd av en dispens från länsstyrelsen avseende bebyggelseförbud och ett uttalande att byggnadsnämnden uttryckt sig vara villig att bevilja bygglov ifall dispensen är giltig. Även här är Högsta Domstolen tydlig med att utfallet skall bli detsamma av båda prövningarna. Eftersom olägenheterna som länsstyrelsen hänvisat till uppstår av själva byggnationen, och domstolen fastslagit att ett bygglov kan beviljas, finns det ingen anledning att inte genomföra fastighetsbildningen.

3.4.4 F 399-06/Akt 1263-637, Svedala 201:4 och 201:5, Svedala kommun¹¹¹

Beskrivning

Bygglov för nybyggnation av enbostadshus för generationsboende har beviljats på jordbruksfastigheten Svedala 201:4. I beslutet angavs att generationsboendet innebar att befintligt bostadshus och nybyggnaden kunde komma att ses som en enhet vid eventuell fastighetsbildning i framtiden. Lantmäterimyndigheten begärde i samband med senare ansökt fastighetsbildning samråd med byggnadsnämnden. Avsikten med förrättningen var att stycka av bostadshuset, som uppfördes enligt det erhållna bygglovet, tillsammans med ett mindre markområde för bostadssändamål och lantbruk. Nämnden beslutade att ta upp ärendet för behandling, vilket resulterade i ett avstyrkande av fastighetsbildningen med grund i nämndens uttalande om generationsboende, men begärde inte att ärendet skulle hänskjutas till nämnden för prövning enligt FBL 4:25a. Inget formellt beslut, som hade kunnat överklagas, fattades. Yttrandet behandlades av lantmäterimyndigheten som en rekommendation men ansågs ej utgöra ett bindande beslut. Fastighetsbildningen genomfördes då en lämplig bostadsfastighet kunde bildas och nämnden inte framfört ytterligare skäl för beslutet att avstycka fastighetsbildningen med beaktande av de allmänna lämplighets- och planvillkoren i FBL 3:1-3. Byggnadsnämnden överklagade förrättningen. De anförde att fastighetsbildningen strider mot översiktsplanen, som enligt nämnden endast medger begränsade möjligheter till nybyggnation och ändamålet skall då vara generationsboende. Bygglovet skulle därför inte ha beviljats under annan förutsättning än att byggnaden skulle nyttjas för generationsboende. De bedömde dessutom att fastighetsbildningen skulle försvåra framtida planläggning och menade att nämndens yttrande utgjorde ett beslut enligt 4:25a. Fastighetsdomstolen konstaterar att regleringen i frågan bygger på att byggnadsnämnden fattar ett formellt beslut för det fall den vill utöva sin vetorätt enligt FBL 4:25a. Byggnadsnämnden har i detta fall varken hänvisat till FBL 4:25a eller lämnat överklagandehänvisning. Inte heller har de skäl som anförts för avstyrkande av fastighetsbildningen någon tydlig koppling till FBL 3:3. Beslutet skall således endast ses som ett samrådsyttrande enligt

¹¹¹ Torsten Sojdelius, tidigare fastighetsråd Malmö tingsrätt.

FBL 4:25. Fastighetsdomstolen avslutar redogörelsen med att konstatera att *även om det hade varit möjligt* för byggnadsnämnden att genom överklagande begära att få pröva frågan har inga omständigheter framkommit som föranleder någon annan bedömning än den lantmäterimyndigheten har gjort.

Analys

Trots att byggnadsnämnden ställt sig negativ till fastighetsbildning utom detaljplaneområde har avstyckningen ändå kommit till stånd. Exemplet påvisar vikten av att byggnadsnämnden agerar i enlighet med lagstiftningens utformning för att kunna göra sin rätt gällande att få pröva åtgärdens planmässiga lämplighet. Det krävs ett överklagbart beslut för att kunna ställa in en förrättning med hänvisning till att åtgärden inte uppfyller villkoren i FBL 3:3. På grund av att byggnadsnämnden inte har fattat ett sådant formellt beslut och fastighetsbildningen utifrån lantmäterimyndighetens bedömning var lämplig genomfördes avstyckningen. Enligt fastighetsdomstolens dom är det tveksamt om det finns någon möjlighet för byggnadsnämnden att i efterhand få pröva frågan på nytt. Den slutliga bedömningen skall således göras i samband med samrådet och byggnadsnämnden måste i detta skede bestämma sig för att utnyttja sin vetorätt eller inte.

3.4.5 Akt 1285-1783, Killebäcksrummet 1:8, Eslövs kommun¹¹²

Beskrivning

Fastighetsägarna inkom med en ansökan om bygglov till byggnadsnämnden i Eslövs kommun. Byggnadsnämnden var positiv till byggnationen då den kunde samordnas väl med den spridda bebyggelsen i området och ett förhandsbesked beviljades. Vid den efterföljande lantmäteriförrättningen samrådde lantmäterimyndigheten med byggnadsnämnden och det noterades i förrättningsprotokollet att förhandsbesked hade beviljats. Lantmäterimyndigheten konstaterade, efter prövning av övriga villkor i FBL, att avstyckningen kunde genomföras.

Analys

Fastighetsbildningen genomfördes i detta fall med stöd av ett förhandsbesked. Lantmäterimyndigheten har i samband med förrättningen samrått med byggnadsnämnden och eftersom den planmässiga bedömningen ligger på byggnadsnämnden skulle avstyckningen ur denna synvinkel anses vara lämplig. Detta är troligen¹¹³ ett exempel på hur processen i de allra flesta fall ser ut.

¹¹² Statliga lantmäterimyndigheten, Malmö.

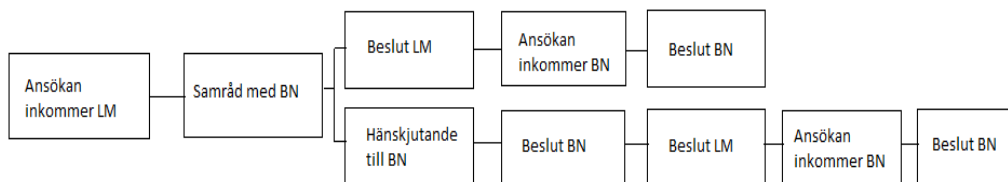
¹¹³ Bedömningen är gjord utifrån mina erfarenheter i samband med arbetet med denna rapport och med hänvisning till de intervjuer som har genomförts.

3.5 Typfall 4. Utom område med detaljplan, bygglov efter fastighetsbildning

3.5.1 Inledning

I områden utom detaljplan har byggnadsnämnden fått ett större inflytande på fastighetsbildningen i det enskilda fallet. Om en fastighetsägare vänder sig till lantmäterimyndigheten och ansöker om fastighetsbildning skall lantmäterimyndigheten samråda med byggnadsnämnden. Handläggningsordningen visas i figur 10. Det är upp till byggnadsnämnden att avgöra ifall bebyggelse på den aktuella platsen är lämplig och nämnden har rätt att förhindra fastighetsbildningen. Enligt den rättspraxis som finns på området är byggnadsnämnden, åtminstone under en begränsad tid, i princip bunden att bevilja bygglov på en nybildad fastighet utom område med detaljplan. Därmed är dock inte sagt att fastighetsägaren skall få bygglov för vad som helst, utformningen skall fortfarande prövas.

Nedan följer exempel på hur lagreglerna har kommit att tillämpas i praktiken.



Figur 10. Handläggningsordningen då fastighetsbildning söks först och bygglov i efterhand.

3.5.2 In97/3257/PL / Akt 1480K-1990F205, Brottkärr 2:275, Göteborgs kommun¹¹⁴

Beskrivning

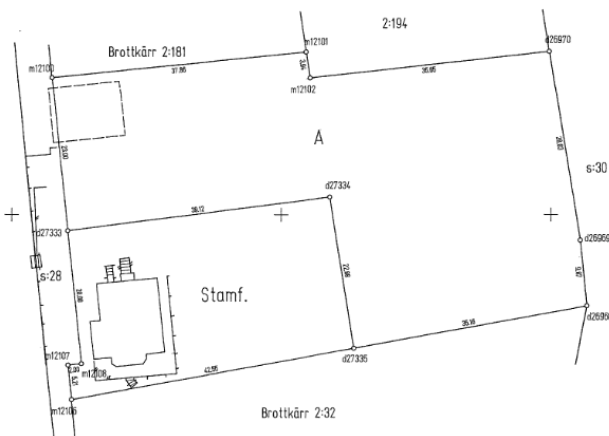
Fastigheten Brottkärr 2:275, som är belägen utom detaljplaneområde, bildades genom avstyckning från stamfastigheten 2:187, år 1990. Utformningen framgår av figur 11. Av fastighetsbildningsbeslutet framgår att styckningslotten ansågs vara lämplig för bostadsändamål och att fastighetsbildningen inte stred mot villkoren i FBL 3:3. Ett positivt förhandsbesked hade lämnats tidigare under året, vilket lades till grund för förrättningen. Byggnadsnämnden beslutade år 1995 att avslå en ansökan om bygglov för nybyggnad på den angivna fastigheten med motiveringen att nödvändig vatten- och avloppsledning och körväg skulle försvåra en ändamålsenlig användning och att

¹¹⁴ Hänvisning från rättsfallet RegR PT 787-2006

placeringen var olämplig i förhållande till landskapsbilden. Fastigheten är uppdelad i två plataer som åtskiljs av ett brant bergsparti och höjdskillnaden mellan dessa är cirka sexton meter. Den lägre delen utgör en lucktomt och nämnden anförde att det var denna placering som avsetts i förhandsbeskedet. För byggnation på den andra delen av fastigheten ansåg byggnadsnämnden att byggnationen skulle prövas genom en detaljplan på grund av den stora efterfrågan på tomter i området och avlog därför ansökan om bygglov.

Beslutet överklagades. Länsstyrelsen menade att i samband med att byggnadsnämnden lämnat positiva besked vid prövningen av förhandsbesked och fastighetsbildning hade det varit tydligt att nämndens avsikt var att det var den lägre delen av fastigheten som var aktuell för bebyggelse. Överklagandet avslogs då fastighetsbildningen inte ansågs innebära att varje del av fastigheten hade bedömts vara lämplig för bebyggelse.

Ärendet överklagades återigen och Kammarrätten i Göteborg beslutade därvid att överlämna ärendet till regeringen för prövning. Det var då ostridigt mellan parterna att den sökta byggnadsåtgärden uppfyllde kraven i tredje kapitlet ÄPBL angående byggnaders lämpliga utformning och placering. Regeringen konstaterade att fastigheten vid lantmäteriförrättningen ansågs vara lämplig för bostadsändamål och att fastighetsbildningen inte stred mot FBL 3:3. Med hänsyn till bl.a. detta bedömde regeringen att det saknades skäl att vägra bygglov på den grunden att bygglovsprövningen måste föregås av detaljplaneläggning. Ärendet återförvisades till nämnden för ny behandling.



Figur 11. Utdrag ur förrättningskarta, akt 1480K-1990 F205. Styckninglotten Brottkärr 2:275 betecknas med A.

Analys

Exemplet ger uttryck för den praxis som alltjämt råder på området. I detta fall har fastighetsbildningen genomförts med stöd av ett förhandsbesked om bygglov där

byggnadsnämnden således har ställt sig positiv till byggnation på platsen. När sedan ansökan om bygglov inkom ville fastighetsägaren placera byggnaden på annan plats inom fastigheten än vad som förutsatts av byggnadsnämnden vid prövningen av förhandsbesked. Regeringen fastställde att eftersom fastigheten bedömts vara lämplig för bostadsbebyggelse kan inte ytterligare krav ställas på att utreda frågan. Byggnadsnämnden hade i detta fall varit tvungna att vara mer förutseende i ett tidigare skede och avstyckningen fick betydande påverkan på bygglovsbeslutet.

3.5.3 RegR PT 787-2006 / Akt 1480K-2003F230, Älvsborg 755:475, Älvsborg 755:495 och Älvsborg 755:496, Göteborgs kommun¹¹⁵

Beskrivning

Byggnadsnämnden beslöt den 11 juni 2002 att bevilja bygglov för nybyggnation av ett enbostadshus på ett område som utgjorde del av fastigheterna Älvsborg 755:475, Älvsborg 755:495 och Älvsborg 755:496. Ett antal sakägare överklagade bygglovet och anförde att det nu aktuella området behövdes för biluppställning och vändplan samt att det höga bebyggelsestrycket i området och behovet av en samlad reglering av bebyggelse- och trafikmiljön påkallade att åtgärdens lämplighet skulle prövas genom detaljplan. Länsstyrelsen beslutade den 4 juli 2002 att bygglovet inte fick tas i anspråk då detaljplanläggning sannolikt skulle krävas.

Lantmäterimyndigheten beslutade den 18 oktober 2002 att avstycka det område som var avsett för byggnation, vilket kom att bilda styckningslotten Älvsborg 855:807. Detta beslut överklagades av Länsstyrelsen då byggnation och avstyckning av styckningslotten skulle få betydande påverkan på omgivningen och beröra grannar. Fastighetsbildningen ansågs föranleda olämplig bebyggelse och motverka lämplig planläggning. Dessutom skulle den medföra åtgärder på vägar och avlopp i området. Ärendet förklarades vilande i väntan på fastighetsdomstolens avgörande. Efter att trafiksituationerna för intilliggande fastigheter hade lösts återkallade länsstyrelsen sitt överklagande och målet avskrevs den 31 juli 2003. Fastighetsbildningsbeslutet vann laga kraft. Länsstyrelsen prövade frågan om bygglov och hänvisade till att fastighetsbildning hade skett utan krav på detaljplan och att området därför inte behöver planläggas för det aktuella huset. Byggnadens utformning och lokalisering ansågs lämplig och de klagande har tillförsäkrats biluppställningsplats genom servitutsupplåtelse. Det som klagandena anført utgör således inte hinder för bygglovet.

Länsstyrelsens beslut att bevilja bygglov överklagades till länsrätten där sakägarna yrkade att byggnationen skulle prövas i detaljplan då byggnaden får stor påverkan på omgivningen. Fastighetsägaren hävdade å sin sida att byggnationen ansetts lämplig genom att fastighetsbildningen tillåts. Byggnadsnämnden bestred bifall till överklagandet och hänvisar till det program för bostadsbyggnation som finns för området. Detta anger att området bör ses som reservområde men tillåter byggnation på lucktomter, likt det aktuella området. Länsrätten konstaterade att byggnationen av

¹¹⁵ Rättsfallsdatabasen Karnov.

denna enstaka byggnad skulle komma att ske i ett område med högt exploateringsstryck vilket i regel skall föregås av planläggning. Kravet på detaljplaneläggning i dessa fall är dock inte absolut utan det kan ske i bygglovsprövningen. Fastighetsbildningen inkluderar ett krav på planmässig bedömning och med stöd i den praxis som utvecklats i frågan, att bygglov i princip skall kunna påräknas inom fem år från fastighetsbildningsbeslutet, avslog länsrätten överklagandet. Länsrättens dom överklagades till kammarrätten vilken var av samma uppfattning som länsrätten. Ärendet överklagades även till Regeringsrätten vilken lämnade prövningstillstånd. Klagandena drog dock tillbaka sitt överklagande.

Analys

I detta fall har frågan om bygglov aktualiserats först, vilket har överklagats av grannarna. Beslut har dock först fattats i fastighetsbildningsfrågan och detta beslut har fått betydelse för utfallet i bygglovsfrågan. Länsstyrelsen konstaterar i början att en detaljplan sannolikt behövs för området. Med tanke på att fastighetsbildningen har genomförts och i enlighet med den praxis som finns kan dock inte detta krav ställas i samband med bygglovet. Detta konstateras av länsrätten och därefter kammarrätten. De som skulle ha haft rätt att yttra sig i samband med detaljplanen har avskurits från sin rättighet i samband med att fastighetsbildningen genomfördes. Om detaljplanen genomförts med förenklat planförfarande skulle kretsen som haft rätt att överklaga blivit densamma som den som nu haft rätt att överklaga bygglovet. Om fastighetsbildningen inte hade genomförts är det mycket möjligt, eller snarare troligt, att det hade uppställts krav på detaljplaneläggning. Det som är speciellt i detta fall, jämfört med föregående, är att länsstyrelsen hade fattat ett inhibitionsbeslut avseende bygglovet och fastighetsbildningen genomfördes under denna tid. Byggnadsnämnden har inte avstyrkt fastighetsbildning enligt FBL 4:25a och då kan fastighetsbildning genomföras om den anses vara lämplig i övrigt. Sakägarna i bygglovsärendet som har överklagat bygglovsbeslutet har genom fastighetsbildningen beskurits från sin rätt att få frågan prövad. Detta förfarande är enligt Lantmäteriets riktlinjer inte rekommendabelt, just med tanke på att besvärskretsen beskärs. Det hade varit mycket intressant att få veta vilken bedömning Regeringsrätten skulle ha gjort.

3.5.4 Akt 1262-908, Borgeby 21:2, Lomma kommun¹¹⁶

Beskrivning

Ägaren till fastigheten Borgeby 21:2 inkom med en ansökan om avstyckning till lantmäterimyndigheten. Fastigheten är belägen utom detaljplaneområde och befintlig byggnation på fastigheten bestod av ett bostadshus och en lokal för industriverksamhet. Syftet med fastighetsbildningen var att stycka av industribyggnaden med tillhörande tomtmark och bygga om denna till bostad. Byggnadsnämnden begärde vid samråd att ärendet skulle hänskjutas till nämnden för prövning enligt FBL 4:25a. Byggnadsnämnden ställde sig då negativ till avstyckningen bl.a. med stöd i kommunens översiktsplan som föreskriver att ny bebyggelse på landsbygden bör undvikas såvida inte särskilda skäl föreligger. Den

¹¹⁶ Statliga lantmäterimyndigheten Malmö.

fördjupade översiktsplan som gäller för området utpekar några mindre områden som på sikt är aktuella för bebyggelse och nämnden konstaterade att fastigheten Borgeby 21:2 inte omfattas av dessa. De anförde vidare att efterfrågan på mark är stor inom kommunen och det finns anledning att inte tillåta spridd bebyggelse. För det fall att områdets bebyggelsestruktur skall förändras måste ändringen föregås av detaljplaneläggning. Med nybebyggelse måste jämföras bl.a. ianspråktagande av industribyggnad för bostadsändamål. Nämnden konstaterade även att en avstyckning för bostadsändamål inte medför att bygglovet för industriverksamhet upphör att gälla. Detta skulle kunna leda till konflikter mellan boendet och industriverksamheten i framtiden. P.g.a. det negativa beslutet från byggnadsnämnden beslutade lantmäterimyndigheten att ställa in förrättningen.

Analys

I detta fall avses inte någon ny byggnad tillkomma men en prövning av att ändra ändamålet aktualiserades. Byggnadsnämnden valde att begära att ärendet skulle prövas av nämnden i enlighet med FBL 4:25a. Lantmäterimyndigheten hade då enligt lagstiftningen inte något annat val än att ställa in förrättningen. Byggnadsnämndens åsikt var avgörande för fastighetsbildningens utfall och lantmäterimyndighetens beslut har därmed inte tillåtits påverka byggnadsnämndens beslut.

3.5.5 Akt 1280K-46/1997 Klagstorp 9:1, Malmö kommun¹¹⁷

Beskrivning

Ansökan inkom till lantmäterimyndigheten angående avstyckning av del av fastigheten Klagstorp 9:1 för bostadsändamål. Fastigheten omfattades inte av detaljplan. Den ansökta fastighetsbildningen stred mot de kriterier som översiktsplanen föreskrev för avstyckningar. Byggnadsnämnden bedömde dock vid samråd att styckningslotten var lämplig för sitt ändamål. I omgivningen fanns utspridd bebyggelse och området som avsågs ingå i styckningslotten bestod huvudsakligen av impediment och hade tidigare använts som grustäkt. Till styckningslotten fanns befintlig godtagbar väg och under förutsättning att bebyggelsen anpassades till platsen och att så lite åkermark som möjligt togs i anspråk tillstyrktes fastighetsbildningen. I bygglovshandlingarna fanns ingen motivering till beslutet men förrättningsakten hade bilagts handlingarna¹¹⁸.

Analys

Fastighetsbildningen genomfördes innan ett bygglov beviljats. Lämplighetsprövningen gjordes inom förrättningen och byggnadsnämnden bedömde att trots att byggnationen egentligen stred mot de riktlinjer som fanns i översiktsplanen var platsen lämplig för bebyggelse. I och med att byggnadsnämnden lämnade medgivande och fastighetsbildningen genomfördes blev byggnadsnämnden i princip bunden att senare bevilja ett bygglov. Risken med ett sådant här förfarande är att eventuella grannar inte får komma till tals. Framför allt då fastighetsbildningen

¹¹⁷ Herbert Falck, kommunala lantmäterimyndigheten Malmö.

¹¹⁸ Malmö kommun (1998).

genomfördes i strid med översiktsplanens riktlinjer var byggnationen inget som grannarna hade att räkna med och eftersom de inte är sakägare i förrättningen har de förlorat sin talerätt. Byggnadsnämnden har en viktig roll i att se till att byggnationen prövas i tillräcklig omfattning i samband med förrättningen och eventuella grannar måste höras i samband med förrättningen för att deras åsikter avseende platsens lämplighet skall kunna beaktas.

3.5.6 Ö771-10 / Akt 2284K-11/102, Västerhus 19:1, Örnsköldsviks kommun¹¹⁹

Beskrivning

Lantmäterimyndigheten genomförde en fastighetsreglering av mark från en samfällighet till en bostadsfastighet efter att först ha hänskjutit fallet till byggnadsnämnden för prövning enligt FBL 4:25a. En bostadsfastighet utökades med mark från en sandtäkt för att möjliggöra uppförande av garage och snickeriverkstad/förråd. Tillstyrkan till åtgärden lämnades från byggnadsnämndens sida, dock ej vid ett formellt beslut. Vid samrådet har förrättningslantmätaren antecknat: ”Inga problem att få bygglov för lokaler f. normal byggnadsverksamhet på en utökad Västerhus 19:1”. Förrättningen överklagades av delägare i samfälligheten och byggnadsnämnden har i tingsrätten tillbakavisat uppgiften om att de skulle vara villiga att bevilja bygglov. Byggnadsnämnden har dock inte utnyttjat möjligheten att överklaga lantmäterimyndighetens beslut. Den byggnadsinspektör som framfört kommunens åsikt var själv sakägare i förrättningen och det hade viss betydelse att hon inte vid sakägarsammanträde korrigerat uttalandet för det fall förutsättningarna förändrats. Hovrätten bedömde att den av byggnadsnämnden lämnade uppgiften skall ligga till grund för bedömningen av fastighetsbildningen enligt FBL 3:3 och fastighetsbildningsbeslutet fastställdes.

Analys

Detta exempel passar inte helt in bland de övriga exemplen eftersom bygglov ännu inte har beviljats. Byggnadsnämnden tillbakavisade att de skulle ha gjort ett uttalande angående bygglov men det verkar troligt att byggnadsinspektören har haft befogenhet att lämna ett sådant medgivande. Byggnadsnämnden har valt att inte överklaga förrättningen och i enlighet med det rättsfall som har presenterats i avsnitt 2.3.5 är byggnadsnämnden troligen bunden av beslutet. Bygglov har ännu inte ansökts på fastigheten men enligt den praxis som har bildats i frågan bör det inte uppstå några problem vid en efterföljande bygglovsprövning.

¹¹⁹ Torbjörn Yttergren, tidigare fastighetsråd Hovrätten för Nedre Norrland.

4. Intervjuer

Nedan följer sammanfattningar av de kommentarer och svar som har getts i samband med de intervjuer som genomförts. Intervjuerna omfattar bl.a. tekniska råd (vilka tidigare arbetat som fastighetsråd), förrättningslantmätare, tjänstemän på bygglovsavdelningar och planhandläggare på länsstyrelser.

4.1 Tekniska råd

4.1.1 Torsten Sojdelius

Torsten Sojdelius har under flera år arbetat som fastighetsråd vid Malmö tingsrätt vilket innebär att han deltagit i avgöranden av fastighetsmål och bidragit med specialkompetens i fastighetsrättsliga, fastighetsekonomiska och ersättningsrättsliga frågor.

Torsten Sojdelius konstaterade inledningsvis att lagstiftningen på området är bristfällig och att det finns utrymme för att genom praxis förtydliga vad som skall gälla. Samarbetet mellan lantmäterimyndigheten och byggnadsnämnden har inte alltid fungerat så bra. Detta har delvis en historisk anledning då lantmäterimyndigheten från början ensam stod för myndighetsutövningen på området och hade stort inflytande även över byggfrågorna. Genom kommunreformen 1971 gavs kommunerna en större roll och det fanns tendenser till revirstrider. Det var då inte reglerat i vilken mån byggnadsnämnden var bunden av lantmäterimyndighetens beslut om avstyckning och vice versa. FBLs utformning har medfört att lantmäterimyndigheten i många fall får rätta sig efter byggnadsnämnden i planfrågor, vilket förstärktes genom införandet av ÄPBL. En källa till konflikter kan vara att lantmäterimyndighetens prövning är av mer judiciell art medan byggnadsnämnden kanske anser sig kunna ta sig större friheter. Nyckeln till bra beslut, menar Sojdelius, är att byggnadsnämnden och lantmäterimyndigheten har en väl utarbetad samarbetsrutin. Då kommer framförda synpunkter redan att ha behandlats när besluten skall fattas. Lantmäterimyndigheten beslutar sällan om mindre avvikelser utan att samråda med byggnadsnämnden även om lantmäterimyndigheten inte alltid väljer att följa byggnadsnämndens åsikt. Det händer dock endast i undantagsfall och då kan byggnadsnämnden överklaga. En nyligen gjord avstyckning, som genomförts korrekt, får en stark påverkan på bygglovsprövningen. När avstyckningen blivit äldre och allt eftersom förändringar skett får den mindre inverkan.

Med införandet av ÄPBL minskades möjligheterna att göra avsteg från planer till att endast omfatta mindre avvikelser. Sojdelius menar dock att tidsbegränsade bygglov¹²⁰

¹²⁰ Byggnadsnämnden får lämna bygglov för en tillfällig åtgärd även om åtgärden inte är förenlig med detaljplanebestämmelser, om sökanden begär det (PBL 9:33/PBL (1987:10) 8:14). Tidigare kunde bygglov meddelas för tio år med möjlighet till förlängning med fem år i taget, dock sammanlagt högst tjugo år (PBL (1987:10) 8:14). Nu har tiden förkortats till fem år med möjlighet till förlängning med fem år, som längst totalt tio år om bygglovet ej är av säsongskaraktär (PBL 9:33). Författarens kommentar.

har blivit ett sätt att gå runt denna begränsning i möjligheten att medge dispenser. På frågan hur han uppfattar byggnadsnämndernas tillämpning av mindre avvikelser svarar Sojdelius att det troligen varierar mycket mellan olika kommuner men att de i vissa fall är tämligen generösa. Det är dock inte generellt så att de tillåter stora avvikelser och han konstaterar att det förekommer förhållandevis få kontroversiella fall.

När ett fall överklagas till fastighetsdomstolen är lantmäterimyndigheten aldrig part i ärendet då en underrätt aldrig är part i överrätt. Lantmäterimyndighetens utredning ligger dock till grund för fastighetsdomstolens beslut och skall vara så uttömmande att ingen mer utredning behövs. Domstolen har till skillnad från lantmäterimyndigheten ingen officialutredningsplikt utan skall besluta i enlighet med vad som yrkats. Enligt Sojdelius är det en besvärlig bedömning huruvida detta skall tillämpas strikt och i praktiken förekommer det att viss utredning görs även i fastighetsdomstolen. Det är inte heller ovanligt att fall återförvisas till lantmäterimyndigheten för förnyad handläggning p.g.a. bristfällig utredning.

Sojdelius deltog i fastighetsdomstolens beslut i fallet F 9020-09, vilket redovisats i avsnitt 3.2.2. Sojdelius konstaterar att fallet går utanför ramarna men ifrågasätter en strikt tillämpning av lagen på ett sätt som straffar den enskilde för att myndigheterna inte har kunnat samordna sig. Sojdelius är av den uppfattningen att det är viktigare att ett materiellt vettigt beslut fattas än att till varje pris iaktta alla formalia. I vissa undantagssituationer anser han således att det inte är fel att blunda för att det föreligger någon brist i formellt hänseende som är utan betydelse för sakfrågan. Att bokstavstolka lagen på ett sätt som inte blir meningsfullt utan som endast är straffande är inte okej, menar Sojdelius. Istället bör lagstiftarens syfte med lagen tillmätas betydelse. Sojdelius påpekar att bedömningen som gjordes i fallet F 9020-09 svårigen kan tillämpas på andra platser. Vid bedömningar liknande denna måste stor försiktighet iakttas vad gäller de prejudicerande effekter beslutet kan få. I detta fall fanns inte ytterligare mark där liknande åtgärder kunnat genomföras. Samtidigt kunde det visas att det tidigare funnits en byggnad på den plats där bygglov för nybyggnation söktes. Sojdelius betonar enskilda fastighetsägares situation i förhållande till kommunen och anser att det är fel att enskilda drabbas när ansvaret ligger på kommunen. Det är resurskrävande att ändra gamla detaljplaner samtidigt som det inte är lönsamt, vilket medför att det får låg prioritering. Byggnadsnämnden var av uppfattningen att planen inte hade fått en bra utformning och att det egentligen var mer korrekt ur bevarandesynpunkt att faktiskt tillåta en lämpligt utformad byggnad. Den som möjligen kan ha blivit förbisedd är den förre ägaren till fastigheten som kan ha avstått från att bebygga fastigheten med hänseende till planen.

Utvecklingen har gått mot att det ställs större krav på kommunerna. De kan inte förhålla en planprocess hur länge som helst och enskilda har rätt till ett beslut. Detta har också fastställts i PBL där den enskilde kan kräva besked. Byggnadsnämnderna har också, sakta men säkert, blivit bättre på att inhämta grannarnas åsikter i samband med bygglovsprövning. Däremot har Sojdelius inte noterat tendenser till att lantmäterimyndigheten skulle ha blivit hårdare i sin bedömning av bl.a. mindre avvikelser. Länsstyrelsens roll som kontrollerande myndighet uppfattar Sojdelius som

oklar men konstaterar att även här kan revirkonflikter uppstå då, framförallt stora, kommuner uppfattar att länsstyrelsen sätter sig på dem. Sojdelius tror inte att det kommer att bli någon större förändring på området i samband med införandet av nya PBL. Domstolsorganisationen kommer att se annorlunda ut men det är trots allt samma personer som kommer att fatta besluten. Avslutningsvis konstaterar Sojdelius att problematiken med samordningen mellan fastighetsbildning och bygglov ännu inte har fått någon tillfredsställande lösning.

4.1.2 Bengt Svensson

Bengt Svensson har under många år arbetat som fastighetsråd vid Göteborgs tingsrätt och har en bakgrund som bl.a. överlantmätare i Göteborgs och Bohus län och avdelningschef på fastighetskontoret i Göteborgs kommun.

Bengt Svenssons uppfattning är att samarbetet mellan byggnadsnämnd och lantmäterimyndighet generellt sett fungerar mycket bra och att de har en ömsesidig respekt för varandra. Detta gäller oavsett om det är en kommunal lantmäterimyndighet eller en statlig. Bra rutiner har utvecklats och det är endast i enstaka undantagsfall som problem uppstår. Även kommunernas hantering av ärenden enligt FBL 4:25a fungerar i allmänhet bra.

Svensson anser att både byggnadsnämnder och lantmäterimyndigheter gör godtagbara bedömningar av begreppet mindre avvikelse. Det är en stor skillnad i hur stora avsteg som görs från planer nu jämfört med tiden innan den första PBL kom år 1987. Då kunde dispenserna avse mycket stora avvikelser från planer och kunde gälla vitt skilda företeelser. Möjligheterna till att göra mindre avvikelser från planer fanns i FBL redan innan år 1987 och denna bestämmelse överfördes till PBL.

De mest intressanta fallen där fastighetsbildning och bygglovsprövning aktualiseras uppstår utom områden med detaljplan, menar Svensson, eftersom en detaljplan innebär att de flesta frågor redan har prövats. Inom detaljplanelagt område uppstår det sällan problem. Svensson har inte själv varit med om något fall där en större avvikelse godtagits i ett bygglov vilket senare har fått ligga till grund för att även fastighetsbildning skall tillåtas. Denna företeelse är därför något Svensson inte gärna vill uttala sig om men han medger att det inte låter som att sakfrågan har ett givet utfall. Utom detaljplan aktualiseras ibland att byggnadsnämnden kräver att prövningen av frågan hänskjuts enligt FBL 4:25a. Enklare beslut kan avgöras av tjänstemän enligt delegation och Svensson är av åsikten att ifall byggnadsnämnden eller en delegat har uttalat sig i frågan är byggnadsnämnden bunden av detta uttalande och kan inte i efterhand begära ytterligare en prövning. Om en "modern avstyckning" har genomförts skall även bygglov i princip kunna beviljas, om inte speciella omständigheter framkommit som ändrar förutsättningarna. Svenssons anser att ett bygglovsbeslut väger tyngre än ett beslut om fastighetsbildning men hans erfarenhet är att de nästan uteslutande stämmer överens och att det oftare är länsstyrelsen som är av en annan uppfattning, än byggnadsnämnd och lantmäterimyndighet, och därmed överklagar.

Vid en prövning i fastighetsdomstol, och framöver även i mark- och miljödomstolen, är det lagstadgat att domstolen i princip är bunden av det som parterna tar upp. För fastighetsbildningsärenden och även en del andra måltyper finns dock i viss mån specialregler. Det förekommer omfattande diskussioner om domstolens möjligheter och skyldigheter till officialprövning. I visst hänseende kan en utvidgad prövning ske men samtidigt måste de beslutande säkerställa att de inte försätter sig i en situation där de kan bli beskyllda för jäv.

Enligt Svensson är det viktigt att bygglovsbeslut och fastighetsbildningsbeslut får samma utfall och så bör åtminstone bli fallet i de ärenden där prövningarna tangerar varandra. Svensson påpekar att det är ett av lagstiftaren uttalat mål att prövningarna skall leda till samma resultat, men poängterar att det två olika frågor. Problemet med olikriktade beslut är dock mindre nu än det har varit tidigare och Svensson konstaterar att lagstiftningen på området fungerar ganska bra även om det kunde vara önskvärt med vissa förenklingar. Svensson har dock inga specifika förslag på hur detta skulle kunna genomföras.

4.2 Byggnadsnämnd

4.2.1 Pontus Gunnarsson och Malin Sjögren

Pontus Gunnarsson är numera administrativ chef inom Lunds kommun men har under lång tid arbetat med fastighetsfrågor som jurist på byggnadsnämnden och har även varit sekreterare i byggnadsnämnden. Malin Sjögren är chef på bygglovsavdelningen i Lunds kommun. Lunds kommun har kommunal lantmäterimyndighet.

Pontus Gunnarsson anser att det i plan- och bygglagen är ganska tydligt angivet i vilka fall som bygglov kan beviljas och inte och det är inte regelmässigt så att byggnadsnämnden skall samråda med lantmäterimyndigheten i bygglovsfrågor. Inom område som omfattas av detaljplan kontrolleras att både fastigheten och åtgärden som skall vidtas överensstämmer med planen. De flesta detaljplaner har inga bestämmelser som reglerar fastighetsindelningen och bygglov kan således beviljas för byggnad på stamfastighet som sedan kommer att styckas av till lämpliga fastigheter. Gunnarsson anser att det är en mycket formalistisk granskning av om åtgärden uppfyller detaljplanen. Ur bygglovssynpunkt tittar man sällan på fastighetsbildningsfrågan, det sker endast för att se till att åtgärden inte strider mot detaljplan.

Malin Sjögren anger att de i Lunds kommun har utarbetat ett arbetssätt där de vill att sökanden skall pröva bygglovsfrågan först. Sjögren kan inte minnas att det någon gång, under hennes 13 år på avdelningen, förekommit att ett ärende har hänskjutits till nämnden enligt FBL 4:25a. Vid bygglovsprövningen för byggnation i område utom detaljplan får lantmäterimyndigheten alltid yttra sig i fastighetsbildningsfrågan om det är troligt att fastighetsbildning kommer att aktualiseras. Det förekommer mycket sällan att byggnadsnämnden och lantmäterimyndigheten är oense i sakfrågor och knepiga problem diskuteras inom ärendet för att uppnå ett samstämmigt resultat. Sjögren anser att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna på det stora hela är

tydlig och att de har utarbetat ett väl fungerande system inom kommunen genom att bygglovsfrågan generellt avgörs först. Inom områden med detaljplan samråder byggnadsnämnden oftast inte med lantmäterimyndigheten vid bygglovsprövningen då detaljplanen till stor del reglerar markanvändningen. Vanligtvis ligger ett förhandsbesked till grund för fastighetsbildningen. För det fall lantmäterimyndigheten beslutar om en mindre avvikelse från detaljplanen remitteras förslaget först till byggnadsnämnden. Sjögrens uppfattning är att lantmäterimyndigheten generellt sett gör snävare bedömningar om mindre avvikelser. Endast små detaljer för att möjliggöra plangenomförande tillåts och hon uppfattar det som att lagstiftaren möjligen har gett byggnadsnämnden lite större befogenheter att medge avvikelser.

Enligt Gunnarsson finns det troligen delade meningar angående byggnadsnämndens bundenhet att bevilja bygglov då fastighetsbildning genomförs. Om fastighetsbildning sker utom detaljplan remitteras frågan till byggnadsnämnden för yttrande och de gör en bedömning av om man tror att det går att ge bygglov på platsen, vilken ganska mycket liknar den bedömning som görs vid ett förhandsbesked. Bedömningen görs utifrån översiktsplanen och hänsyn tas till eventuella riksintressen och naturvårdsföreskrifter. Byggnadsnämnden har därmed delvis tagit ställning och försöker följa det ställningstagandet. Rättsligt har Gunnarsson svårt att se att byggnadsnämnden skulle vara bunden att bevilja bygglov, men han anser att det finns en moralisk bundenhet. Gunnarsson konstaterar att det finns fall då avstyckning skett och byggnadsnämnden i samband med detta ställt sig positiv men senare avslagit ansökan om bygglov. Ansökan om bygglov inkom i det fallet många år senare och byggnadsnämnden beslutade att avslå ansökan då förutsättningarna i området hade förändrats. Gunnarsson anser inte att det är rimligt att man efter fastighetsbildning automatiskt skall kunna få bygglov. Ett fastighetsbildningsbeslut är definitivt och gäller tills vidare. För bygglov och förhandsbesked finns tidsbegränsningar och har man inte påbörjat byggnationen och avslutat den i tid är det inte längre giltigt. Prövningen hänför sig till tidpunkten för beslutet d.v.s. vid prövningstidpunkten är det lämpligt att bebygga en viss plats, men vid en senare tidpunkt kan bedömningen bli en annan.

Detaljplanen är ett viktigt dokument som gör att grannar vet vad som kan komma att hända i omgivningen. Det är av stor betydelse att detaljplanen följs då den är grunden i systemet och utgör den handling grannar kan yttra sig över. Av enskilda kan det uppfattas som byråkratiskt och fyrkantigt men det är viktigt för medborgarna att man följer dess bestämmelser.

Byggnadsnämndens beslut att godta avvikelser från detaljplaner har blivit betydligt mer restriktiva sedan ÄPBL infördes. Det finns gott om praxis som tydliggör vad som är godtagbart och i Lund är det, trots att det generellt sett är många av kommunens beslut som överklagas, få bygglovsärenden som har överklagats och sedan ändrats. Gunnarsson menar att det inte är någon idé att godta för stora avvikelser, istället för att använda enkelt planförfarande, då risken är alldeles för stor att beslutet skall komma att upphävas.

Länsstyrelsen har stor betydelse i vissa frågor, främst vid säkerhetsfrågor och vid kulturhistoriska bedömningar då Lund har en gammal stadskärna.

Gunnarsson tror inte att det har någon betydelse vilken myndighet man vänder sig till först. I Lund uppmanas bygglovssökanden att redan från början ta kontakt med lantmäterimyndigheten så att processerna kan löpa parallellt eller att åtminstone prata med en förrättningslantmätare angående eventuella hinder mot fastighetsbildning. Om det skulle vara så att detaljplanen är utformad så att fastighetsbildning måste ske först råder de naturligtvis sökanden att först ta kontakt med lantmäterimyndigheten. I praktiken arbetar byggnadsnämnden med ärendet även under den tid handläggning sker hos lantmäterimyndigheten men byggnadsnämnden väntar med att fatta beslut tills fastighetsbildning skett. Ansvarsfördelningen är tydlig och det uppkommer sällan gränsdragningsproblem men det kan kanske vara skillnad om det finns en kommunal eller statlig lantmäterimyndighet. I Lund finns en kommunal lantmäterimyndighet och de har regelbundna möten då problem kan lösas gemensamt. Enligt Gunnarsson är det viktigt för den enskilde att besluten som fattas av byggnadsnämnd och lantmäterimyndighet får samma utfall. För en enskild fastighetsägare kan det vara svårt att förstå skillnaden mellan de prövningar som byggnadsnämnden och lantmäterimyndigheten gör och detta perspektiv måste beaktas vid bedömningen. Därför är det viktigt att byggnadsnämnden i ett yttrande i samband med fastighetsbildning försöker göra en så noggrann bedömning som möjligt, bl.a. för att undvika att den enskilde gör investeringar som kan gå förlorade om bygglov sedan inte kan beviljas.

På frågan om lantmäterimyndigheten skall vara bunden att genomföra fastighetsbildning då byggnadsnämnden har gjort bedömningen att en åtgärd utgör en mindre avvikelse svarar Gunnarsson att genom bygglovet bör frågan anses vara slutgiltigt prövad. Finns det ett beviljat bygglov, oavsett om man anser att det är orätt tillkommet eller inte, menar Gunnarsson att frågan är avgjord. Det är trots allt byggnadsnämnden som har att avgöra lämpligheten av åtgärden och om den överensstämmer med plan. Är någon missnöjd får beslutet överklagas och prövas. Däremot är Gunnarsson inte övertygad om var den juridiska gränsen går om frågan skulle ställas på sin spets. Gunnarsson betonar att den enskilde fastighetsägarens intressen måste tillmätas hänsyn. Frågan har hanterats olämpligt om besluten får olika utfall och det ger även ett olämpligt resultat. Den enskildes intressen måste sättas i första rummet då denne måste kunna lita på ett bygglovsbesked, där lämplighetsprövningen faktiskt sker. Gunnarsson betonar dock att det sällan uppstår problem och han har inte varit med om att lagstiftningarna har krockat.

4.2.2 Görel Björkengren och Anders Lusth

Görel Björkengren är i grunden arkitekt och har tidigare varit verksam inom den privata sektorn men arbetar sedan ett antal år som bygglovshandläggare. Anders Lusth har arbetat inom Trelleborgs kommun sedan 1975, varav många år som mätningsschef. Kommunen har ett avtal med lantmäterimyndigheten om kommunal förrättningsmedverkan och Lusth sysslar bl.a. med förrättningsverksamhet men även samrådsfrågor.

Enligt Lusth sker samråd i princip inte i bygglovsfrågor. Byggnadsnämnden underrättas dock alltid om alla ansökningar om fastighetsbildning som sker inom kommunen. Björkengren påpekar att byggnadsnämnden i en ansökan om bygglov eller förhandsbesked prövar platsens lämplighet för den föreslagna byggnationen. Efter detta kan den sökande vända sig till lantmäterimyndigheten som fastighetsbildar för bostadsändamål i enlighet med FBL. Diskussioner förs om att införa samrådsrutiner med lantmäterimyndigheten i knepiga situationer, så att en bra fastighetsbildning går att genomföra.

Byggnadsnämnd och lantmäterimyndighet är sällan oense. Om lantmäterimyndigheten beslutat om mindre avvikelse har det aldrig överklagats. Lusth menar att lantmäterimyndigheten mycket sällan gör mindre avvikelser från detaljplan. Det kan nog förekomma att byggnadsnämnden ibland försöker påverka lantmäterimyndigheten till att göra mindre avvikelser i större utsträckning. I Trelleborgs kommun har införandet av ÄPBL år 1987, vilken innebar att endast mindre avvikelser vid bygglovsgivning skulle tillåtas, inte medfört några större förändringar då byggnadsnämnden tillåtit ganska stora avvikelser. Vid dispensgivningen har det varit tänkt att en planändring skall genomföras men i de flesta fall har en sådan inte kommit till stånd. Lusth beskriver områden där byggnaderna blivit större och större och därmed även avvikelserna ökat, vilket har möjliggjorts genom att grannarna har samtyckt till varandras åtgärder. Rena felaktigheter har förekommit men nu har ett arbete påbörjats med att förbättra verksamheten. Byggnadsnämnden har en ny sammansättning, stadsbyggnadschefen är nyligen tillsatt och det finns en vilja att göra rätt och följa reglerna. Det finns dock svårigheter då de fastighetsägare som nu söker bygglov hänvisar till att andra har fått genomföra liknande åtgärder. En förutsättning för att kunna göra bra bedömningar i bygglovsprövningen är att planerna är väl genomarbetade. Björkengren betonar vikten av att vara noggrann och att utreda vad en fastighet "tål". Prickmark bör inte omfatta större ytor än vad som faktiskt behövs och det underlättar om planerna är tydliga och planbestämmelser inte motsäger varandra. Problemet är inte gamla planer i sig, utan specifikt de gamla planer med mycket snäva bestämmelser som finns som är anpassade för fritidsbebyggelse men där kommunen egentligen vill tillåta större bebyggelse. För att komma till rätta med problemet har diskussioner förts om ett närmare samarbete mellan planarkitekter och bygglovshandläggare.

Det är ytterst sällan som byggnadsnämnden ber att få pröva ett ärende enligt FBL 4:25a. Enligt Lusth har det bara hänt två eller tre gånger under hans 30 år inom kommunen. Oftast har byggnadsnämnden ingen erinran men i vissa fall förekommer det att de tillkännager sin åsikt men utan formellt beslut.

Lusth anser att den bästa ärendegången är att fastighetsägaren först söker ett förhandsbesked, för att försäkra sig om att det går att bygga, och sedan ansöker om avstyckning i enlighet med förhandsbeskedet. Enligt Lusths erfarenhet tror fastighetsägare i allmänhet att om de har fått stycka av först så innebär det automatiskt att de skall få bygga.

En fråga som har uppmärksammats i kommunen är när byggnadsnämnden beviljar förhandsbesked eller bygglov för flera byggnader på en fastighet, utom detaljplan, som är tänkta att fungera som en enhet och fastighetsägaren i ett senare skede ansöker om avstyckning. Hade detta varit den uttalade avsikten redan från början hade det kanske varit lämpligt med planläggning. Byggnadsnämnden kan vid samråd i samband med lantmäteriförrättningen diskutera förutsättningarna och framföra sin negativa inställning men Lusth ställer sig tvekan till om byggnadsnämnden i det skedet kan hindra en fastighetsbildning då byggnadsnämnden är tvingad att hänvisa till grunderna i FBL 3:3. På grund av ökade markvärden är detta något som har hänt i vissa fall.

Björkengren påpekar att det är viktigt att ha riktlinjer avseende mindre avvikelser vid bygglovsprövning och att följa dessa. Demokratiska beslut är viktiga och detaljplanen fyller en väsentlig funktion eftersom den reglerar vad fastighetsägaren, och inte minst vad grannarna, får göra.

4.3 Lantmäterimyndighet

4.3.1 Henrik af Klinteberg

Henrik af Klinteberg är i grunden jurist och arbetar som förrättningslantmätare och fastighetsrättslig expert på statliga lantmäterimyndigheten i Malmö, division Fastighetsbildning.

Henrik af Klinteberg konstaterar inledningsvis att kommunikationen mellan lantmäterimyndigheten och byggnadsnämnderna i de allra flesta fall fungerar bra. Vid fastighetsbildning utom detaljplanelagt område försöker lantmäterimyndigheten alltid samråda med byggnadsnämnden för att klarlägga nämndens planmässiga bedömning och få in yttrande. Undantagsfallen utgörs av de ärenden där det finns andra handlingar som hjälper till att avgöra frågan t.ex. i form av ett bygglov eller ett förhandsbesked. af Klinteberg påpekar att lantmäterimyndigheten normalt frågar sökanden om det finns bygglov beviljat eller om kontakter angående sådant har tagits. Han konstaterar också att det är sällan som fastighetsbildningen leder till ett förfarande enligt FBL 4:25a. Lantmäterimyndigheten i Malmö har under det senaste året gått igenom samtliga samrådsrutiner för att utforma gemensamma riktlinjer för alla kommuner.

Utom detaljplanelagt område har ett beviljat bygglov en stor påverkan på lantmäterimyndighetens bedömning. Bygglovet underlättar aktualitetsbedömningen och det blir lättare att avgöra om det strider mot framtida planer. Ett bygglov indikerar dessutom att fastighetsbildningen görs för ett specifikt syfte och på så vis undviks onödiga förrättningar. af Klinteberg anser att ett bygglovsbeslut märkbart underlättar fastighetsbildningsprocessen och hjälper även lantmäterimyndigheten att avgöra om länsstyrelsen skall få yttra sig enligt FBL 4:25. Även inom detaljplanelagt område är det vanligt att samråd sker med byggnadsnämnden. I undantagsfall ställs förrättningar in då den sökta åtgärden uppenbart strider mot gällande detaljplan. I

uppenbara fall ställs förrättningen av effektivitetsskäl in utan att hålla sammanträde. Ett beviljat bygglov är av betydelse även inom detaljplanelagt område då det tydliggör att den avstyckade fastigheten går att använda. Ytterst är det dock lantmäterimyndigheten som avgör fastighetsbildningens lämplighet och bedömer åtgärdens planenlighet. Detaljplanen utgör härvid styrdokumentet i området och problem kan uppstå om bygglovet vilar på grunder som lantmäterimyndigheten i sin tur anser vara planstridiga. Ett tydligt exempel på detta är de fall som förekommit där hela bostadshus har beviljats på punktprickad mark, där fastighetsägaren vill stycka av tomten för att få ett belåningsobjekt. Det är dock lantmäterimyndigheten som skall bedöma lämplighet och planenlighet och de inte är bundna av byggnadsnämndens beslut. Lantmäterimyndigheten har då bara alternativet att ställa in förrättningen, oavsett om bygglov finns eller inte. af Klinteberg menar att det i dessa fall är olyckligt att en enskild har lyckats utverka ett bygglov. En fastighetsägare kan välja att bebygga annans mark, men vanligtvis önskas även avstyckning. af Klinteberg påpekar samtidigt att det i det befintliga regelsystemet finns lösningar för denna typ av situation. Genom ett planändringsförfarande, eventuellt genom förenklat planförfarande, kan bygglov beviljas och fastighetsbildning genomföras i enlighet med planen. Detta är den lösning som lantmäterimyndigheten försöker att verka för. Resultatet blir en avsevärt bättre produkt, och övriga lämplighetsproblem kan undvikas, jämfört med om ett planstridigt bygglov skall styra en fastighetsbildningsåtgärd.

af Klinteberg är av den uppfattningen att det förekommer fall då byggnadsnämnder har använt själva bygglovsprövningen som en ytterligare förenklad form av förenklat planförfarande, genom att åtgärder som egentligen inte ryms inom bygglovsprövningen har tillåtits. Problemet med detta förfarande är att andra fastighetsägare och övriga som hade varit sakägare i en planprocess inte får möjlighet att yttra sig, vilket medför att rättssäkerheten sätts på spel. De flesta personer litar på detaljplanen och accepterar även ett nej med hänvisning till planen och af Klinteberg är kritisk till att enskilda då skall kunna utverka ett bygglov i strid mot denna. Ännu mer märkligt är det om en fastighetsbildningsåtgärd kan tvingas igenom med stöd av detta beslut. Enkelt planförfarande är inte särskilt kostsamt, varken i form av tid eller pengar, i förhållande till den potentiella vinst och de övriga kostnader som aktualiseras om marken kan bebyggas och styckas av, men oftast är det rädslan av att andra skall kunna hindra eller fördröja tänkt exploatering som är den stora farhågan. I detta fall menar han att den enskildes intresse borde väga lättare än allmänhetens intresse av att kunna lita på gällande detaljplaner vilket är det lagreglerade styrinstrumentet för markanvändningen.

Fastighetsdomstolen har vid ett par tillfällen prövat fall där bygglov genomförts som en större avvikelse från en detaljplan och ansökan om avstyckning sedan har inkommit till lantmäterimyndigheten där förrättningen ställts in. af Klinteberg ifrågasätter den bedömning som fastighetsdomstolen har gjort och det resonemang som förts. Uttalanden i propositionen till ÄPBL, om att det skall bli samma resultat oavsett om fastighetsägaren vänder sig till lantmäterimyndigheten eller byggnadsnämnden, har fått stort utrymme i domstolarnas bedömning och vikten av

samstämmighet betonas. af Klinteberg poängterar dock att trots detta uttalande har lagstiftaren, genom lagtextens utformning, valt att lägga den slutgiltiga bedömningen av mindre avvikelser i fastighetsbildningsfrågor hos lantmäterimyndigheten, oaktat utfallet av en byggnadsnämnds eventuella beslut. af Klinteberg funderar på om det resonemang som förs i byggnadsnämnder och fastighetsdomstolen delvis grundar sig på gammal praxis, hänförlig till regler innan ÄPBL, då byggnadsnämnd under vissa speciella förhållanden kunde avgöra frågor om mindre avvikelser. Med tanke på att lagstiftningen aktivt har ändrats till att det är lantmäterimyndigheten som skall avgöra fastighetsbildningsfrågorna anser af Klinteberg att det är förvånande att rättspraxis inte har ändrats. Möjligheten för byggnadsnämnden att tillåta större avvikelser har försvunnit och byggnadsnämndens vetorätt gäller endast utom område med detaljplan. Istället gäller planmonopolet. af Klinteberg ifrågasätter även att fokus genomgående ligger på den enskilde sökanden. Även om det är ett beaktansvärt skäl att en enskild inte skall drabbas av ett myndighetsbeslut i en likartad fråga inte överensstämmer, är det inte rätt att det sker på bekostnad av övriga som skulle ha varit sakägare i en planprocess och det väsentliga i att kunna följa detaljplanen, som är styrdokumentet. Följsamhetsregeln i PBL där byggnadsnämnd blir bunden av lantmäterimyndighetens beslut har ingen motsvarighet i FBL. Domstolarna borde belysa rättssäkerhetsaspekten och verka för att de instrument som finns tillgängliga för samhällsbyggnaden tillämpas. I dessa fall har domstolen antagit ett konsumentperspektiv gentemot myndigheter och då har den helt plötsligt bortsett från alla dem som inte har fått bygga och de som lagt ner sina planer på att bygga då de studerat detaljplanen eller fått underhandsbesked från byggnadsnämnden. af Klinteberg anser att det är märkligt att vissa uttalanden i förarbetena till ÄPBL verkar ha fått större inflytande än gällande lag.

af Klinteberg framhåller även ett annat perspektiv rörande så kallad ”forum shopping” vilket aktivt motarbetas i annan lagstiftning, bland annat internationella äktenskapsregler, men detta gäller självklart även i alla andra typer av mål i tingsrätt. Har talan väckts vid en myndighet vore det obilligt att låta annan myndighet pröva samma fråga, och han resonerar om det går att jämföra med den rättsliga principen *litis pendens*. af Klinteberg nämner att lantmäterimyndigheten ser fram emot avgörandet i ett ärende¹²¹ i Malmö som för närvarande prövas där lantmäterimyndigheten har ställt in en förrättning vilken överklagats. Grunden för inställandet var att den sökta åtgärden uppenbart var planstridig men där förhandsbesked om bygglov ändå hade meddelats under pågående fastighetsbildningsprocess. Ansvarig förrättningslantmätare hade kommunicerat att förrättningen troligen skulle ställas in. Sökanden hade gjort vissa justeringar av ansökan men åtgärderna bedömdes fortfarande vara planstridiga. Under pågående förrättning ansökte fastighetsägaren om förhandsbesked hos byggnadsnämnden, vilket beviljades.

Fastighetsdomstolen har inte någon uttalad officialutredningsplikt, likt lantmäterimyndighetens. af Klinteberg menar, trots detta, att det är uppenbart att

¹²¹ Ärendet som avses har behandlats under avsnitt 3.2.8, författarens kommentar.

fastighetsdomstolen har en utredningsskyldighet och att det är fullt möjligt att vidga den överklagade frågan då ett fastighetsbildningsärende överklagas och förrättningen därmed fortsätter i fastighetsdomstolen. Domstolen kan inte endast anses vara bunden av de yrkanden som framställs. Det finns en utbredd uppfattning om domstolens bundenhet av parternas yrkanden, men av rättspraxis samt kommentarer till FBL och rättegångsbalken är det uppenbart att processramen kan vidgas. Fastighetsdomstolen kan besluta i förrättningen och återförvisa ärendet, med eller utan instruktioner, och är då skyldig att klarlägga fakta i målet, inte bara klarlägga det som har yrkats. af Klinteberg ifrågasätter den vitt utbredda uppfattningen att en domstol skulle kunna besluta i enlighet med yrkanden och samtidigt bortse från att de strider mot gällande rätt såsom de allmänna intressena i tredje kapitlet FBL, i dessa fall 3:1 och 3:2 FBL. af Klinteberg framhåller dock att frågan är svår och efterlyser en djupare utredning i frågan om processramarna.

Berörande relationen mellan lantmäterimyndighet och byggnadsnämnd finns flest problemärenden inom detaljplanelagt område och af Klinteberg tänker då främst på de fall då ett beviljat bygglov enligt lantmäterimyndighetens bedömning uppenbart strider mot plan. Utom plan är det snarare fastighetsägaren och byggnadsnämnden som för diskussioner och fastighetsägaren brukar inte bli glad då byggnadsnämnden begär att få pröva ärendet enligt FBL 4:25a. Lantmäterimyndigheten blir då bunden av byggnadsnämndens beslut. I ärenden, inom detaljplan, där lantmäterimyndigheten är tveksam till om en åtgärd går att genomföra och byggnadsnämnden i ett samrådsyttrande framfört sin åsikt får detta en viss praktisk betydelse för lantmäterimyndighetens bedömning, även om det rent formellt inte är att jämställa med ett förhandsbesked eller bygglov. af Klinteberg är dock av den åsikt att i de fall byggnadsnämnden och lantmäterimyndigheten är oense, inom detaljplanerat område, skall lantmäterimyndigheten göra sin egna bedömning och vid behov ställa in förrättningen. Sedan får fastighetsdomstolen pröva den enskilda frågan. Det är så lagstiftningen är uppbyggd och lantmäterimyndigheten bör tillämpa denna huvudregel. Det finns så pass få fall som prövats och bedömningarna som fastighetsdomstolen har gjort är ofta motiverade utifrån det enskilda fallet.

af Klinteberg anser att det vore bra om lantmäterimyndigheten blev involverad i ett samrådsförfarande även i bygglovsprövning, på samma vis som de är i planprocesser. Många byggnadsnämnder uppmanar visserligen sökanden att ta kontakt med lantmäterimyndigheten under tiden bygglovsärendet behandlas men i svåra fall borde byggnadsnämnden själva ta en kontakt med lantmäterimyndigheten. I fall där svåra bedömningar görs är den enskilde troligen sällan intresserad av att prata med lantmäterimyndigheten innan denne har fått ett bygglov. Med tanke på ärendemängden och det arbete det skulle innebära är det tveksamt om det vore praktiskt med en obligatorisk samrådsskyldighet i varje bygglovsärende. Samtidigt innebär det att problem kan upptäckas tidigare. Som exempel beskriver af Klinteberg ett fall där bygglov beviljats på ett område och det senare visat sig att byggnaden uppförts delvis på ett markområde som var samfällt för flera fastigheter. Eftersom det rör sig om tomtmark skulle det bli väldigt dyrt att lösa in marken vilket

fastighetsägaren inte räknat med och denne beslutade att återkalla ansökan om fastighetsbildning.

I de allra flesta fall fungerar samarbetet mellan lantmäterimyndighet och byggnadsnämnd bra poängter af Klinteberg, men så finns det de där fallen som inte borde uppkomma. Eftersom ingen lagändring har skett angående följsamhetsregler som binder lantmäterimyndigheten kommer det även i framtiden att förekomma fall där bygglov som inte stämmer överens med gällande detaljplaner beviljas och där fastighetsbildningsförrättningen senare ställs in. Kommunerna har förvisso fått större möjligheter att ta in bestämmelser i detaljplaner, rörande fastighetsbildning, vilka blir bindande för lantmäterimyndigheten. I propositionen till PBL (SOU 2005:77) berörs också ett förslag om en följsamhetsklausul för lantmäterimyndigheten men lagstiftaren ansåg att detta inte behövs vilket borde vara ett tydligt tecken på att det inte är fel på lagstiftningen utan snarare tillämpningen.

af Klinteberg påpekar också att under de senaste 1-1,5 åren har lantmäterimyndigheten i Malmö förbättrat rutinerna och skriver bättre yttranden i samband med planprocesser och påtalar omständigheter som är viktiga för fastighetsbildningen. Detta har varit mycket uppskattat av flera kommuner och frågan kommer att bli ännu viktigare då bestämmelser, som direkt rör fastighetsbildningen och kräver bedömningar enligt FBL, kan tas in i detaljplanen.

4.3.2 Lantmäteriets PBL-nätverk

4.3.2.1 Eric Arnehed

Eric Arnehed arbetar som lantmätare på statliga lantmäterimyndigheten i Malmö, division Fastighetsbildning, där han är kommunansvarig för Vellinge kommun. Han är också medlem i Lantmäteriets interna nätverk för plan- och bygglagsfrågor.

Lantmäterimyndigheten tillämnar både muntliga och skriftliga samråd. I känsliga frågor och då samrådsyttrandet är negativt kräver lantmäterimyndigheten skriftlighet. Genom ett principalsamråd har lantmäterimyndigheten och byggnadsnämnderna kommit överens om de situationer då de normalt skall samråda och i praktiken är det endast i ett fåtal fall samråd inte sker. Exempelvis kan samråd undvaras då fastighetsbildning sker i överensstämmelse med en detaljplan vars genomförandetid inte har gått ut. Arnehed känner inte till något fall då lantmäterimyndigheten har fått yttra sig vid en bygglovsprövning.

Generellt sker samråd vid fastighetsbildning inom detaljplan då dess genomförandetid har gått ut. Det viktiga är att säkerställa att ingen planändring är på gång. Det råder i allmänhet samsyn mellan lantmäterimyndigheten och byggnadsnämnden vid frågor om mindre avvikelser från detaljplaner. I vissa fall uppstår dock meningsskiljaktigheter och enligt Arnehed kan det nog hända att lantmäterimyndigheten har en mer restriktiv syn på planens syfte och vad som kan tillåtas. Lantmäterimyndigheten har i vissa fall rättat sig efter byggnadsnämndens

bedömning men så är inte alltid fallet och då kan byggnadsnämnden överklaga beslutet. Arnehed anser att det inte spelar någon större roll ifall byggnadsnämndens åsikt uttrycks vid ett samråd eller ifall de har fattat ett beslut om bygglov. Lantmäterimyndigheten är i slutändan ändå ansvarig för den slutliga prövningen av frågan. Lantmäterimyndigheten försöker vara tydlig med vilka åtgärder som de anser kan godtas som mindre avvikelse. Arnehed menar att möjligheten att tillåta mindre avvikelser framförallt är tänkt att användas vid genomförandet av planen utifrån gällande förhållanden. Är planen redan genomförd finns det därför mindre anledning att göra en avvikelse. Däremot spelar det egentligen ingen roll om det är en ny eller gammal plan.

Troligen händer det att kommuner använder mindre avvikelse istället för enkelt planförfarande. Detta leder till att detaljplaners trovärdighet urholkas och förutsägbarheten minskar för grannar och för fastighetsmarknaden i stort, vilket är ett genomgripande samhällsproblem. Alla skall kunna lita på att en detaljplan följs. En planändring kan alltid ske men då finns möjligheten att yttra sig. En särskild situation som leder till en stor osäkerhet i fastighetsbildningen är om allmänplatsmark tillåts ingå i en bostadsfastighet. Oaktat fastighetsbildningen utgör marken fortfarande allmän plats vilket innebär en ovillkorlig rätt för kommunen eller fastighetsägaren att begära att området löses in. Denna situation kan uppstå t.ex. då en tänkt cykelbana aldrig byggs ut och kommunen och fastighetsägaren vill att denna istället skall ingå i en bostadsfastighet.

Utom detaljplanelagt område är det mycket avgörande för fastighetsbildningen om bygglov finns och för lantmäterimyndighetens del väger ett förhandsbesked lika tungt. Inom plan är det mindre viktigt, men om mindre avvikelse har tillåtits i bygglov är det lättare att acceptera detta även i fastighetsbildningen. Ibland händer det att lantmäterimyndigheten rekommenderar sökanden att ta kontakt med byggnadsnämnden under tiden fastighetsbildningsprocessen pågår. Sökanden kan då försäkra sig om att ett specifikt projekt går att genomföra och det finns en chans att kunna anpassa fastighetsbildningen.

Det finns ett dokument som föreskriver hur ett samrådsförfarande, mellan lantmäterimyndigheten och byggnadsnämnden, enligt FBL 4:25 och 4:25a skall gå till. Det händer inte speciellt ofta att byggnadsnämnden väljer att formellt pröva ärendet, uppskattningsvis ett tiotal ärende per år fördelat över nio kommuner. Kommunernas ambitionsnivå skiljer sig åt vad gäller prövningen som görs och hur väl denna redovisas. Det är dessutom vanligt förekommande att prövningen omfattar mer än villkoren i FBL 3:3, t.ex. mer allmänna lämplighetsvillkor. Det förekommer också brister i redovisningen av beslutsskäl och Arnehed menar att det finns en viss kompetensbrist hos byggnadsnämnderna i frågan.

Arnehed anser att flest meningsskiljaktigheter uppstår utom område med detaljplan. Arnehed påpekar att detta kan vara ett regionalt fenomen då det finns en stor oro för jordbruksmarken i området. Det finns ett högt tryck på att få bilda stora bostadsfastigheter i form av hästgårdar på bekostnad av jordbruksmarken och frågan

är ganska komplicerad. Vanligtvis är byggnadsnämnderna mer restriktiva än lantmäterimyndigheten. En anledning till detta tror han är att då avstyckning sker och restfastigheten består av ett mindre område åkermark känner byggnadsnämnden att de svårigen kan neka bygglov för att bygga ytterligare en gård på den marken. Utom detaljplanelagt område bör fastighetsägare vända sig till byggnadsnämnden först, men det är inte nödvändigt. Inom detaljplaneområde anser Arnehed att det inte spelar någon roll i vilken ordning myndigheterna kontaktas.

Det är viktigt att lantmäterimyndighetens och byggnadsnämndens beslut får samma utfall, men Arnehed poängterar samtidigt att det rör sig om två olika myndigheter och att respektive myndighet ansvarar för sina beslut. Konsekvensen av ett dåligt beslut kan vara att t.ex. ett bygglov inte går att utnyttja eller att en detaljplan inte går att genomföra. Sådana beslut har fattats, även om de troligen inte är vanligt förekommande. Bygglovsfrågan är i visst hänseende frikopplad från fastighetsbildningen och det går att bygga ett hus utan att fastigheten styckas av. Fastighetsbildningen får framförallt betydelse för finansieringsfrågan. Både lantmäterimyndigheten och byggnadsnämnden strävar efter en samsyn men kanske kan de anstränga sig ännu mer. Arnehed konstaterar att det ligger ett stort ansvar på myndigheterna att samråda med varandra och att samordna sin verksamhet. Det skulle nog heller inte skada att myndigheterna förtydligar för varandra vilken prövning som skall göras i ett ärende och om det finns frågor som byggnadsnämnden borde ha hänvisat till lantmäterimyndigheten. Det har t.ex. förekommit fall då en fastighetsägare har inkommit med ansökan om både bygglov och avstyckning till kommunen och att kommunen, då den ställt sig negativ till byggnationen, avslagit ansökan om både bygglov och fastighetsbildning.

Lantmäterimyndighetens bedömning av mindre avvikelse är bindande för byggnadsnämnen men detsamma gäller inte i det omvända fallet. En viktig skillnad som Arnehed betonar är att byggnadsnämnden kan överklaga lantmäterimyndighetens beslut. Byggnadsnämnden behöver då inte ha möjligheten att kunna göra en avvikande bedömning i ett senare skede. Lantmäterimyndigheten kan inte överklaga byggnadsnämndens beslut och om de skulle vara bundna av byggnadsnämndens beslut skulle resultatet bli att lantmäterimyndighetens funktion inte längre behövdes. Behov finns att göra en samlad prövning men för att upprätthålla rättssäkerheten borde lantmäterimyndigheten i så fall dels vara en obligatorisk samrådspart och dels ha rätt att överklaga beslutet anser Arnehed. En sådan tanke skulle dock medföra problematiken att byggnadsnämnden i praktiken skulle bli första instans i fastighetsbildningsärende och lantmäterimyndigheten överinstans. En omvänd följsamhetsbestämmelse, som tillåter kommunen att påverka fastighetsbildningen, finns inbyggd i PBL:s regler enligt vilka kommunen kan reglera fastighetsbildning genom detaljplanen. Genom fastighetsindelingsbestämmelser kan kommunen ge bindande instruktioner till lantmäterimyndigheten om hur fastighetsbildningen skall ske. Därför bör inga genvägar tillåtas menar Arnehed. Enligt Arnehed kan det vara en intressant lösning att byggnadsnämnden samråder med lantmäterimyndigheten ifall de planerar att bevilja ett bygglov som kräver att fastighetsbildning genomförs med mindre avvikelse. Ett sådant processförfarande skulle kunna regleras mellan

myndigheterna i en överenskommelse. Idag finns endast ett dokument som reglerar hur lantmäterimyndigheten skall samråda med byggnadsnämnden. Om byggnadsnämnden skulle samråda med lantmäterimyndigheten kan lantmäterimyndigheten i ett tidigare skede komma med synpunkter för att finna en bra lösning.

4.3.2.2 Krister Lindgren

Krister Lindgren är förrättningslantmätare sedan flera år och arbetar på statliga lantmäterimyndigheten i Göteborg, division fastighetsbildning. Även han är medlem i Lantmäteriets PBL-nätverk.

Enligt Krister Lindgren har lantmäterimyndigheten som regel att inte fastighetsbilda för bebyggelse utan att det finns ett förhandsbesked, vilket även rekommenderats av Lantmäteriet. Byggnadsnämndens ställningstagande är således av mycket stor betydelse för efterföljande fastighetsbildning. Tidigare fanns ett samarbete rörande samtliga nyetableringar men detta försvann i och med omorganisationen. Numera samråder byggnadsnämnden med lantmäterimyndigheten endast i undantagsfall. Även inom detaljplanelagt område har ett bygglov stor inverkan på fastighetsbildningen då byggnadsnämnden vanligtvis gör avvikelser från planbestämmelserna och lantmäterimyndigheten måste samråda med byggnadsnämnden om vad de har tänkt sig. Antalet ärenden som hänskjuts enligt FBL 4:25a är få, cirka ett per kommun och år, och Lindgren anser att det märks på kommunernas hantering av frågan. Hanteringen hör inte till vardagsrutinerna och det händer att lantmäterimyndigheten måste undervisa kommunerna i frågan.

Enligt Lindgren rättar sig lantmäterimyndigheten oftast efter byggnadsnämndens åsikt och det är mycket sällan de säger direkt nej gentemot en kommuns uttalande. Istället är det så att lantmäterimyndigheten i mångt och mycket känner sig tvingade att följa byggnadsnämndens ställningstaganden. Samtidigt kan byggnadsnämndernas tillämpning av begreppet mindre avvikelse starkt ifrågasättas. Lindgren anser att lantmäterimyndigheten troligen är strängare i sin bedömning och påpekar att byggnadsnämnden inte behöver ta ansvar för eventuella följdfrågor som kan uppkomma vid förrättningen. Den stora mängd ärenden som behandlas som avvikelser från detaljplan leder dessutom till att bygglovs- och fastighetsbildningsprocesserna försenas p.g.a. de ytterligare prövningar som skall göras och granneyttranden som skall behandlas. Påverkan på ett fastighetsbildningsbeslut av att en plan är gammal blir inte så stor eftersom respekten för nya detaljplaner är ganska låg. Lantmäterimyndigheten är i vissa fall medskyldig till planproblematiken då de ibland brister i att framföra yttranden vid plansamråden. Där har de ett stort ansvar för att fånga upp problem. Lindgren anser också att lantmäterimyndigheterna måste arbeta med att göra det allmänt känt för allmänheten vad plan- och fastighetsbildningssystemet har för funktion i samhället. Lantmäterimyndigheterna behöver dessutom uppnå en större enhetlighet i hur de bedömer mindre avvikelse.

Lindgren anser att en fastighetsägare bör vända sig till kommunen i första hand eftersom det är kommunen som beslutar i flest frågor som rör markanvändningen och rimligtvis bör samordna olika specialförvaltningars synpunkter. Ur den enskildes perspektiv är det helt oeftergivligt att fastighetsbildning och bygglov får samma utfall. Lindgren menar att det är eftersträvänsvärt att samma rätt att få bygga och fastighetsbilda som är effekten av en detaljplan bör tillmätas ett beviljat bygglov eller förhandsbesked. Samtidigt upplever Lindgren att det finns en stor kunskapsbrist inom kommunerna och detta försvårar situationen. Vidlyftiga dispenser medför att de rättigheter som tillkommer grannar och andra berörda parter påverkas. Det bör klargöras närmare hur situationen skall hanteras då lagstiftningarna krockar. Byggnadsnämnden måste dessutom inse att det finns en skillnad mellan att utöva politisk verksamhet och att vara en myndighet med speciallagstiftning att följa.

Några klagomål på den gamla plan- och bygglagstiftningen var att handläggningen tog för lång tid och det blev kostsamt. Detta berodde till stor del på att besluten omfattades av prövningar av avvikelser och hantering av klagande, p.g.a. att lagstiftningen inte följdes. Försöken till genvägar menar Lindgren tog så lång tid att systemet till slut havererade. Lindgren menar att nya PBL främst är ett resultat av att berörda aktörer inte har följt lagstiftningen. Lösningen på problemet består, enligt Lindgren, framför allt i en kompetenshöjning hos kommunerna. För att få råd med detta föreslår han att kommunerna kan samverka inom vissa sakområden. Det krävs också en större förståelse där samverkan och informationsspridning är viktiga delar, samt ett kontrollsystem för att se till att tillämpningen sker på bästa sätt. Basen för detta är ett tydligt regelsystem, men det är som synes inte den enda faktorn.

4.3.2.3 Pia Bellander

Pia Bellander arbetar som förrättningslantmätare på statliga lantmäterimyndigheten i Stockholm och är kommunansvarig gentemot Värmdö kommun. Även Pia Bellander är medlem i Lantmäteriets PBL-nätverk.

Enligt överenskommelse samråder lantmäterimyndigheten med byggnadsnämnden i alla ärenden. De har samrådsmöte en gång varannan vecka och Pia Bellander är dessutom på plats på kommunens samhällsbyggnadskontor en dag i veckan. Lantmäterimyndigheten får tyvärr inte yttra sig i samband med en bygglovsprövning som troligen kommer att leda till att fastighetsbildning aktualiseras.

Avstyckning utom detaljplan sker alltid med stöd av ett förhandsbesked om bygglov, alternativt en befintlig byggnad. Bellander uppger att trots detta är det relativt vanligt att ärenden prövas enligt FBL 4:25a då det finns en stor oenighet om vilka byggnader som är att anse som självständigt fungerande byggnader och vilka som är komplementbyggnader. Ibland uppstår även oenighet om hur vatten- och avloppsfrågorna kan lösas. Om det går så långt som till en prövning enligt FBL 4:25a är lantmäterimyndigheten tvungen att rätta sig efter byggnadsnämndens åsikt. I andra fall händer det att Lantmäterimyndigheten går kommunen emot och det sker då en erinran är bristfälligt motiverad, vilken inte går att lägga till grund för ett nekande beslut.

Bellander anser att byggnadsnämndens bedömning av mindre avvikelser ibland är för frikostig, ibland för snäv. Om ett bygglovsbeslut tillmäts alltför stor betydelse och tillåts innebära att en fastighetsbildning automatiskt skall genomföras blir processen inte rättssäker då bygglovsprövning och fastighetsbildning inte omfattar samma saker. Inte ens en detaljplan garanterar att fastighetsbildning faktiskt går att genomföra, även om sannolikheten ökar. Rättssäkerheten riskeras om lagstiftningen inte följs vid bedömningen av mindre avvikelser. Alla skall kunna lita på innehållet i en detaljplan. Bellander tror att en lösning kan åstadkommas genom bättre genomarbetade detaljplaner och bättre samarbete mellan kommuner och lantmäterimyndigheten. Bellander efterlyser samtidigt en tydligare definition av vad som är en mindre avvikelse så att bedömningarna blir mer enhetliga inom lantmäterimyndigheterna. För fastighetsägarnas och för trovärdighetens skull är det viktigt att planerings- och genomförandeprocesserna blir bättre samordnade. Mycket skulle kunna vinnas i både tid och pengar genom en sådan förändring. Det ideala vore om fastighetsägaren fick träffa både kommunen och lantmäterimyndigheten tillsammans vid ett första inledande möte.

4.4 Länsstyrelsen

4.4.1 Rickard Persson, Mentor Demjaha och Magnus Lindskog, Länsstyrelsen Skåne län

Rickard Persson arbetar som planhandläggare inom enheten för samhällsplanering och ansvarar för plangranskning, bygglov utom områden med detaljplan samt fastighetsbildningsfrågor. Mentor Demjaha är även han planhandläggare verksam inom samma avdelning med ett särskilt ansvar för tillsynsarbetet. Magnus Lindskog är länsassessor inom länsstyrelsens rättsenhet och arbetar bl.a. med överklagade bygglov och yttranden enligt FBL 4:25a.

Enligt Magnus Lindskog är länsstyrelsens möjligheter att ingripa mot ett bygglovsbeslut relativt begränsade. Bygglovsbeslut kan inte upphävas om de inte blivit överklagade av enskilda, oavsett om beslutet är formellt felaktigt. Länsstyrelsens möjligheter att agera är begränsade till att framföra kritik mot beslutet och att utbilda kommunen i frågan. Rickard Persson påpekar att Länsstyrelsen generellt sett inte har någon tillsyn över enskilda bygglovsbeslut. Det finns speciella fall då länsstyrelsen kan förordna att alla bygglov inom ett område skall granskas av länsstyrelsen om de anser att det finns brister i hanteringen. Persson poängterar att Länsstyrelsen vid denna prövning är begränsad av myndighetens ingripandegrunder vilket innebär att endast allmänna intressen, och då specifikt statliga intressen, kan prövas. Dessa är ganska noga reglerade i PBL. Om en enskild överklagar kan andra grunder prövas som är hänförliga till den enskildes intressen.

Länsstyrelsen får information om felaktigheter genom sin tillsynsvägläggande roll. De skall ha uppsikt och överblick över vad som sker i kommunerna och tillsynen har bl.a. bedrivits genom tillsynsbesök i kommunerna. Dessa har varit inriktade mot enskilda frågor och Persson väljer att exemplifiera tillsynsförfarandet med en fråga som

särskilt behandlats de senaste åren: enkelt avhjälpna hinder. Länsstyrelsen åkte runt till samtliga kommuner och studerade hur arbetet gick till. Länsstyrelsen begärde efter genomförd granskning in samtliga beslut som fattats i frågan av de kommuner där tillsynsanmälningar i efterhand inkommit.

Persson beskriver att tillsynen hittills har bestått av två huvuddelar, dels punktinsatser mot enskilda frågor och dels tillsynsanmälningar från enskilda som länsstyrelsen valt att följa upp. Punktinsatserna kan vara initierade efter påpekanden från t.ex. Lantmäteriet eller Boverket då ett problem har identifierats, vilket exempelvis var fallet med enkelt avhjälpna hinder. Länsstyrelsen har fått indikationer från Lantmäteriet om att tillämpningen av mindre avvikelser i samband med planer inte alltid fungerar så bra. Situationen kommer att följas upp genom ett seminarium under hösten. Ingen av tillsynsprocesserna kan leda till några rättsverkade påföljder och länsstyrelsen kan således inte förelägga en kommun att vidta rättelse eller besluta om vitessanktioner. Länsstyrelsen kan rikta kritik mot kommunen om den inte uppfyller sina skyldigheter. Vid mer allmän tillsyn, som inte avser ett specifikt ärende, är länsstyrelsen inte begränsad till att endast beakta allmänna intressen utan tillsynen kan då ha ett vidare perspektiv. Tillsynsrutinerna inom länsstyrelsen håller på att förändras och arbete pågår med att lägga om rutinerna för framtiden.

Enligt Mentor Demjaha kommer tillsynen att förändras en del till följd av införandet av den nya plan- och bygglagstiftningen. Länsstyrelsens verksamhet skall vara mer framåtsyftande och inriktad på att ge information och rådgivning om hur PBL skall tillämpas. Den händelsestyrda tillsynen, efter inkomna tillsynsanmälningar, kommer att försvinna. Anmälningarna kan dock även i fortsättningen komma att ligga till grund för länsstyrelsens allmänna rådgivning och tillsynsverkssamhet i kommunerna. Länsstyrelsen skall vägleda kommunerna i deras arbete och resultaten skall rapporteras tillbaka till Boverket och regeringen. Det är ännu inte helt klart hur detta skall fungera i praktiken men första steget är att diskutera hur länsstyrelserna gemensamt skall utforma sin vägledning.

På frågan om länsstyrelsens befogenheter är tillräckliga påpekar Persson att plan- och bygglagen tar fasta på det kommunala självstyret och det kommunala planmonopolet. Persson menar därför att länsstyrelsen inte skall ha så många ingripanden att göra. Kommunerna har ett stort ansvar och det skall de också ha. Då planering och byggande huvudsakligen är en kommunal fråga anser han att den tillsyn och tillsynsvägledande roll länsstyrelsen har är tillräcklig. Det ingår i kommunens ansvar att göra avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen och statens inflytande är och bör vara väldigt begränsat. Lindskog instämmer och konstaterar även att det är en fråga om prioritering. Det är många bygglovsbeslut som fattas varje år och arbetsinsatsen som krävs får vägas mot andra saker som kan göras. Persson och Lindskog är eniga om att enskilda i första hand måste bevaka sina intressen och ifrågasätter att staten skall lägga resurser på något som ingen har klagat på. Om en granne drabbas finns alltid möjligheten att överklaga beslutet. De konstaterar båda att problem finns och att det händer att det fattas dåliga beslut, men ställer sig tveksamma till om lösningen verkligen är en statlig överprövning av besluten. Att

ständigt gå in och begränsa kommunens självstyre gör att kommunen inte kommer att ta sitt ansvar. Persson påpekar också att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan kommun och stat inte har förändrats i och med införandet av den nya plan- och bygglagen. Politikerna vill med andra ord behålla den befintliga ordningen.

Kommunernas tillämpning av mindre avvikelser i de bygglov som beviljas ser Persson, Demjaha och Lindskog inte som en särskilt problematisk fråga. Ett större problem är den stora mängd gamla detaljplaner som finns runt om i kommunerna och förbättrade detaljplaner är en fråga som diskuteras. Alla tre är överens om att det finns ett behov av att uppdatera gamla planer.

4.4.2 Kjell Pihl, Länsstyrelsen Hallands län

Kjell Pihl arbetar som planhandläggare och är i grunden arkitekt. Han har även lång erfarenhet som planerare och planarkitekt inom kommunal verksamhet. I ansvarsområdet ingår plangranskning och han är även involverad i processen med överklagade bygglov och länsstyrelsens tillsynsvägledning.

Länsstyrelsen ansvarar för att vägleda kommunerna i deras arbete och för att föra diskussioner med kommunerna om deras verksamhet inom plan- och byggsektorn. Kjell Pihl berättar att länsstyrelsen åker ut till kommunerna och träffar företrädare, både politiker och tjänstemän, vid tillsynsbesök. Tillsynsbesök är den mer formella delen av tillsynen men även de kontinuerliga möten som sker mellan kommunerna och länsstyrelsen anser Pihl är en form av tillsyn. Var fjortonde dag har de plangruppmöten med kommunerna där tolkningar och bestämmelser tas upp, vilket kan hjälpa kommunerna i deras fortsatta arbete, både i planfrågor och även i viss mån efterföljande tolkningar vid bygglovsprövning. Några gånger per år anordnar länsstyrelsen länsplangruppmöten då de bjuder in alla tjänstemän inom kommunernas samhällsbyggnadssektorer för att diskutera intressanta ämnen. De samlar även aktuella frågor i ett nyhetsbrev som skickas ut till alla kommuner. Från Boverket har de i uppdrag att rapportera sina iakttagelser och dessa kan i sin tur leda fram till en översyn av t.ex. byggregler och lagstiftning.

Länsstyrelsen får framförallt kännedom om felaktigheter i lagtillämpningen genom överklagade bygglovsbeslut eftersom länsstyrelsen inte alls är involverad i själva bygglovsprocessen. Det är ytterst sällan de får vetskap om tvivelaktigheter på annat vis. Dock händer det att personer hör av sig och efterfrågar ett uttalande om ett bygglovsbeslut, men eftersom länsstyrelsen är en överprövande myndighet är de mycket försiktiga i att uttala sig i ett ärende såvida det inte har överklagats. Risken finns att länsstyrelsen i sådana fall gör uttalanden eller ger synpunkter som vid en senare prövning kan visa sig vara felaktiga. Om en kommun vid upprepade tillfällen gör fel tas problemet upp till diskussion och länsstyrelsens uppgift är att försöka leda dem rätt. Eftersom de inte har några sanktionsmöjligheter är grunden till förändring en dialog med kommunen där länsstyrelsen kan tala om hur lagstiftningen är tänkt att användas. Samtidigt som det kan vara frustrerande att inte ha andra möjligheter om en kommun upprepade gånger missköter sig anser Pihl att det skulle vara betungande för länsstyrelsen om de skulle besluta om allt. En möjlighet att sätta press på

kommunerna är att upplysa dem om att ett beslut kommer att upphävas om det skulle överklagas, vilket eventuellt kan påverka beslutsfattarna.

Generellt anser Pihl att kommunerna sköter tillämpningen av plan- och bygglagen på ett bra sätt. Byggnadsnämnden är dock en myndighetsnämnd där politiker fattar besluten och han uppfattar det som att politikerna ibland anser att de kan fatta vilka beslut som helst. Det är inte möjligt när de har en lagstiftning att följa. Resultatet är att en byggnadsnämnd kanske tar sig lite större friheter och i frågan om bygglov kan ibland ganska stora avvikelser tillåtas. Om ingen reagerar kan en stor avvikelse slinka igenom utan att det händer någonting. De gånger länsstyrelsen får reda på sådana här fall kan de ta upp händelsen med kommunen och om de träffar politikerna påminner länsstyrelsen om att byggnadsnämnden är en myndighetsnämnd. Pihl konstaterar samtidigt att det finns gott om rättsfall som är vägledande för hur stora avvikelser som kan tillåtas. Eftersom nämnden är politiskt sammansatt skiftar medlemmarna med den politiska majoriteten i kommunerna. Till hösten skall länsstyrelsen göra tillsynsbesök i kommunerna och de har då tänkt träffa politikerna eftersom en del är nya i verksamheten. Pihl anser att detta är ett bra tillfälle att föra fram viktiga frågor och tala om hur länsstyrelsen ser på myndighetsutövning och vilka friheter en myndighetsnämnd kan ta sig. Problematiken med att byggnadsnämnder tillåter för stora avvikelser är inte en fråga som länsstyrelsen arbetar särskilt med. Länsstyrelsen har dock möjlighet att ta upp frågan vid sin tillsyn om länsstyrelsen uppmärksammar att det finns ett större problem.

Den nya plan- och bygglagstiftningen leder inte till några större skillnader i tillsynsarbetet utan Pihl uppfattar det som att det kommer att fortsätta i samma banor. Det är numera tydligare föreskrivet hur tillsynen skall gå till men lagstiftningen ger inga nya infallsvinklar utan det är utvecklingen i samhället som styr. Staten och Boverket har arbetat för att förbättra tillsynsarbetet och avsatt mer pengar för att länsstyrelserna skall kunna vara mer aktiva. Pihl betonar vikten av diskussioner om de frågor som finns och behovet av ett nätverk där kommunerna kan fråga länsstyrelsen om råd.

5. Analys

5.1 Vilken påverkan får bygglovsbeslut och fastighetsbildningsbeslut på varandra i praktiken?

5.1.1 Inom område med detaljplan, bygglov före fastighetsbildning

Det kan konstateras att det inte verkar finnas några enhetliga riktlinjer inom Lantmäteriet för hur situationen, där bygglov beviljats i strid med gällande detaljplan, skall hanteras. Tillvägagångssättet skiljer sig mycket åt vilket har resulterat i att lantmäterimyndigheterna i en del fall har valt att ställa in förrättningen eller hänvisat sökanden till kommunen för att ansöka om en planändring och i andra fall har valt att helt sonika genomföra en avstyckning utan någon ytterligare prövning i frågan. I de fall som förrättningen har ställts in har fastighetsdomstolen valt linjen att bygglovet skall få en avgörande betydelse, dock med hänvisning till det enskilda fallet. Resultatet har i samtliga presenterade exempel, som fullständigt avgjorts, i praktiken blivit detsamma, nämligen att bygglovet har efterföljts av fastighetsbildning. Skillnaden ligger i tillvägagångssättet där vissa fall har genomförts som en större avvikelse från detaljplan och vissa fall har föregåtts av en planändring.

Det verkar inte vara av betydelse ifall det är ett bygglov som har beviljats eller om det är ett förhandsbesked som ligger till grund för fastighetsbildningen. Det är svårt att, utifrån de exempel som har presenterats, säga något om den betydelse lantmäterimyndigheten tillmäter förekomsten av sådana beslut eftersom bedömningarna går i så olika riktning. Enligt de intervjuer som genomförts får bygglov inom område med detaljplan inverkan på lantmäterimyndigheternas beslut, om än inte i samma utsträckning som utom område med detaljplan. Byggloven tillåts påverka bedömningen, bl.a. med avseende på hur stora avvikelser som kan godtas, och jag tolkar resultatet av intervjuerna som att lantmäterimyndigheterna oftast försöker rätta sig efter byggnadsnämndens åsikt men lantmäterimyndigheten är i slutändan fri att göra sin egen bedömning.

Fastighetsdomstolen har däremot intagit en ställning där bygglovet får en mycket stark påverkan i de fall där frågan blivit prövad, i praktiken kanske en större påverkan än vad som faktiskt var avsikten med lagstiftningen. Även Pontus Gunnarsson har gett uttryck för en sådan åsikt, att frågan bör anses vara slutligt prövad genom att bygglov beviljats.

5.1.2 Inom område med detaljplan, bygglov efter fastighetsbildning

I de exempel där fastighetsbildningen har genomförts först i strid med detaljplan har detta i ett par fall varit den nödvändiga handläggningsordningen och i de övriga har det varit ett fritt val från fastighetsägarna.

Fastighetsbildningsbeslutet har genom lagens utformning en helt avgörande påverkan på efterföljande bygglovsbeslut och i viss mån sker prövningen av bygglovsfrågan

redan i samband med fastighetsbildningsförrättningen, om inte byggnadsnämnden överklagar förrättningen och beslutet upphävs. Ifall fastighetsbildningsbeslutet vinner laga kraft kommer bygglovsfrågan alltid att få samma utfall, förutsatt att byggnaden kan uppföras i enlighet med planen, t.ex. avseende höjd, takvinkel m.m.. Om även byggnaden avviker från detaljplanen skall byggnadsnämnden göra en samlad bedömning.

Vid fastighetsbildning inom detaljplan skall bestämmelserna alltid prövas tillsammans med FBL 3:1. I detta avseende kan byggnadsnämndens åsikt spela in som en del i att aktualitetskravet skall vara uppfyllt. Om byggnadsnämnden inte vill bevilja ett bygglov måste lantmäterimyndigheten göra en mer självständig bedömning av om fastigheten kan komma att användas för avsett ändamål inom överskådlig tid.

På grund av de samråd som enligt intervjuerna oftast sker även inom plan kommer byggnadsnämnden sannolikt att påverka även själva fastighetsbildningsbeslutet. I ett par av exemplen i undersökningen är byggnadsnämnden överens med lantmäterimyndigheten om att fastighetsbildningen kan genomföras och i andra fall inte. Utifrån de exempel som presenterats vill jag framförallt belysa fallet med industrifastigheten i Vellinge kommun, se avsnitt 3.3.4. Den avvikelse som lantmäterimyndigheten medger är relativt stor, avstyckning av en fastighet för industriändamål där delar av marken endast fick bebyggas med skyddstak och i övrigt inte fick bebyggas alls. Sannolikt hade åtgärden inte genomförts utan det positiva samtycket från byggnadsnämndens sida. I detta fall fanns inget bygglov, endast ett samrådsyttrande vilket fått mycket stor påverkan på beslutet. Enligt min mening är avvikelsen egentligen för stor för att kunna vara mindre och risken finns att lantmäterimyndigheten rättar sig för mycket efter byggnadsnämndens åsikt. Enligt bl.a. Eric Arnehed spelar det inte så stor roll ifall det finns ett bygglov eller ifall byggnadsnämnden samtycker, beslutet skall ändå fattas av lantmäterimyndigheten. Anders Lusth nämnde att det möjligtvis förekom att byggnadsnämnden försökte påverka lantmäterimyndigheten att göra fler mindre avvikelser. Det som i dessa situationer måste beaktas är att sakägarkretsen inte är densamma som i bygglovsfrågor och lantmäterimyndigheterna bör därmed vara restriktiva med att följa byggnadsnämndens yttranden i den mån inte lantmäterimyndigheterna självständigt anser att avvikelsen kan godtas.

Ifall byggnadsnämnden inte är av samma åsikt som lantmäterimyndigheten finns möjligheten för nämnden att överklaga förrättningen. Byggnadsnämnden kan inte ställa större krav än de som angetts i detaljplanen, enligt fastighetsdomstolens avgörande i exemplet rörande Höllviken 17:88 och 17:89 i Vellinge kommun, och lantmäterimyndigheten har gjort en mycket liten avvikelse från denna. I exemplet Granvirket 10, se avsnitt 3.3.3, är det lite märkligt att översiktsplanen har getts sådan vikt att byggnadsnämnden kan ställa större krav än de som finns fastställda i detaljplanen. Byggnadsnämndens åsikt kan således tänkas få större betydelse inom gamla detaljplaner. Byggnadsnämnden i Simrishamns kommun ville inte heller att fastighetsbildning i enlighet med planen skulle komma till stånd, Mellby 3:140 se avsnitt 3.3.6, men fastighetsdomstolen övertygade kommunen om att den inte kunde

förhindras. Anledningen till de skilda utfallen i dessa fall torde vara att detaljplanen i det senare fallet var mycket ny.

5.1.3 Utom område med detaljplan, bygglov före fastighetsbildning

När ett bygglov eller förhandsbesked har beviljats är den planmässiga prövningen avgjord. Beslutet får en avgörande inverkan på ifall även fastighetsbildning kan genomföras eftersom planmässigheten redan har prövats och aktualitetskravet uppfylls. Såvida inte andra villkor medför att fastighetsbildningen blir olämplig är saken med andra ord redan avgjord. Enligt intervjuerna är det oftast så att fastighetsbildning genomförs med stöd av ett förhandsbesked eller bygglov och det är också denna ärendegång som samtliga intervjuade, med anknytning till byggnadsnämnd eller lantmäterimyndighet, rekommenderar. Intervjupersonerna från lantmäterimyndigheter är överens om att ett bygglov får en stor påverkan på fastighetsbildningen utom detaljplan. Även de tekniska råden ger byggnadsnämndens beslut en avgörande betydelse.

Enligt litteraturen krävs i princip ett bygglovsbeslut för att aktualitetskravet skall anses vara uppfyllt. De önskemål om samstämmande beslut som framfördes under lagstiftningsarbetet med FBL har bl.a. kommit till uttryck i de avgöranden från Högsta Domstolen som redovisats i avsnitt 3.4.2 och 3.4.3. Möjligtvis har kravet på överensstämmelse gjort att bygglovet får så stor inverkan på fastighetsbildningen att andra villkor för fastighetsbildningen väger lättare.

Då byggnadsnämnden har beviljat bygglov men inte vill att fastighetsbildning skall komma till stånd måste nämnden fatta ett överklagbart beslut enligt FBL 4:25a, annars är det upp till lantmäterimyndigheten att göra bedömningen. Med tanke på den praxis som finns på området torde fastighetsbildningen i dessa fall komma att genomföras. Så var t.ex. fallet i exemplet från Svedala kommun, se avsnitt 3.4.4.

5.1.4 Utom område med detaljplan, bygglov efter fastighetsbildning

Ifall fastighetsbildning har genomförts kommer fastighetsbildningsbeslutet att få en avgörande betydelse för bygglovsbeslutet under den närmast efterföljande tiden. Det framgår bl.a. av de exempel som presenterats i avsnitt 3.5. Det är därför av stor vikt att byggnadsnämnden vid samråd inom förrättningen redan då gör en fullgod utredning av ifall ett bygglov senare kan beviljas på platsen. I praktiken avgörs bygglovsfrågan av byggnadsnämnden inom ramen för lantmäteriförrättningen. Enligt litteraturen skall ett bygglov sedan i princip kunna påräknas om ansökan inkommer inom fem år. Detta kan jämföras med ett förhandsbesked som är giltigt i två år och rättsväsendet har gett fastighetsbildningen en mycket stark inverkan på hur efterföljande bygglov skall bedömas. Krav på detaljplaneläggning kan inte ställas i efterhand utan detta måste byggnadsnämnden i så fall utreda innan medgivande till fastighetsbildning lämnas. Det är av avgörande betydelse att byggnadsnämnden agerar korrekt i samband med behandlingen av FBL 4:25a. Samtidigt sker

prövningen, enligt intervjuerna, i allmänhet mycket sällan och möjligen finns det en viss kompetensbrist i frågan.

5.2 Stämmer denna lagtillämpning överens med riktlinjer i lagstiftningen?

5.2.1 Inom område med detaljplan

Inom områden med detaljplan kan observeras att byggnadsnämnder i vissa fall tillåtit betydligt större avvikelser än vad lagstiftningen ger utrymme för. Det är i dessa fall som problem med icke överensstämmande beslut har uppstått. Lagstiftarens avsikt har mycket tydligt uttryckts vara att sådana här ärenden skall handläggas genom en planändring, vilken troligen kan genomföras med enkelt planförfarande. I FBL finns ingen regel som säger att fastighetsbildning skall genomföras ifall ett bygglov har beviljats, istället är det upp till lantmäterimyndigheten att avgöra ifall fastighetsbildningen stämmer överens med gällande plan, eller en mindre avvikelse kan tillåtas, och i övrigt blir lämplig. Fastighetsdomstolen har tillskrivit bygglovet en, i mina ögon, mer påtaglig betydelse än vad i alla fall lagtexten ger uttryck för. Jag vill här också passa på att påpeka att det verkar vara ett avsiktligt val från lagstiftarens sida att inte utforma lagstiftningen så att ett bygglov skall leda till att fastighetsbildning genomförs. Problemet har identifierats men lagstiftaren har valt att inte förändra lagbestämmelserna. Det kan argumenteras för att eftersom bygglov har fått en alldeles avgörande roll utom område med detaljplan utan att detta föreskrivits i lagtext, kan detta då inte anses gälla även inom detaljplaneområde? På sätt och vis, motiven för att utfallet skall bli detsamma för den enskilde fastighetsägaren är fortfarande desamma. Det som inte får glömmas bort är dock att lantmäterimyndigheten har getts en större frihet inom område med detaljplan än utom. Inom detaljplaneområde får lantmäterimyndigheten besluta om fastighetsbildning i strid mot byggnadsnämndens uttryckliga åsikt om fastigheten bedöms vara lämplig enligt FBL 3:1 medan fastighetsbildning som sker utom detaljplan kan förhindras av byggnadsnämnden. Visserligen kan byggnadsnämnden överklaga lantmäterimyndighetens beslut, men jag uppfattar det som att byggnadsnämnd och lantmäterimyndighet har en mer jämbördig relation där båda myndigheterna är bundna av detaljplanens bestämmelser. Argumenten som fastighetsdomstolen, i de exempel som presenterats ovan, har framfört för att bygglov skall leda till att även fastighetsbildning genomförs har fokuserat på den enskilde individen. Eftersom en detaljplan är ett demokratiskt beslutat dokument måste värdet av att kunna lita på innehållet i en detaljplan vägas in i bedömningen. Jag anser att en väsentlig tyngd bör läggas vid det faktum att möjligheten till detta tillvägagångssätt, att avvika från planer genom stora avvikelser vilka möjliggjordes genom domstolens utslag, har tagits bort genom ett aktivt beslut av lagstiftaren till förmån för att öka medborgarnas inflytande. Domstolarna bör då inte acceptera ett sådant förfarande som grund för att ytterligare töja på reglerna och låta det vara *den avgörande faktorn* för att en fastighetsbildning skall kunna genomföras. Genom en sådan tillämpning har ett uttalande i förarbetena fått en större betydelse än lagtextens utformning och även på bekostnad av andra rättsprinciper som har uttryckts under lagstiftningsarbetet. Det

har konstaterats att tillämpningen av liten/mindre avvikelse inte har skett korrekt av byggnadsnämnder, se avsnitt 2.2.5. Det finns således behov av en kvalitetshöjning och ärenden som även aktualiserar fastighetsbildning torde vara de som är av störst betydelse. Det faktum att dessa frågor skall prövas självständigt av lantmäterimyndigheten kan möjligen ha en kontrollerande verkan på bygglovsbesluten. En starkt övervakning vore ändamålsenligt men det kan diskuteras om det är lantmäterimyndigheten som skall motverka att åtgärder vidtas i strid med detaljplaner. Eftersom det konstaterats att det är vanligt att lagstiftningen tillämpas felaktigt är det inte lämpligt att fastighetsdomstolen förstärker effekterna av denna lagtillämpning genom att låta ett felaktigt beslut leda till ytterligare ett felaktigt beslut. Innan PBL kunde bygglov inte vinna laga kraft och det innebar dessutom att fastighetsdomstolen tog en uppenbar risk genom att lägga ett bygglovsbeslut till grund för ett fastighetsbildningsbeslut. Ifall bygglovet undanröjs kommer fastighetsbildningen ändå att bestå, vilket inte skulle leda till ett lämpligt resultat. Jag återkommer till de ytterligare konsekvenser som kan uppstå i avsnitt 5.3.

Fastighetsbildningsmål följer processreglerna för tvistemål, vilket innebär att domstolen är bunden av parternas yrkanden. Det torde dock finnas ett visst utrymme för officialutredning vilket Dahlsjö även konstaterar i ett PM: domstolen bör inom ramen för parternas uttryckliga yrkanden eller dess syften ombesörja att utredningen blir så fullständig som krävs för att fatta ett riktigt beslut¹²². I denna utredning torde ingå att beslutet inte fattas i strid mot gällande lagstiftning.

I de fall som fastighetsbildning sker före bygglov är lantmäterimyndighetens beslut bindande för byggnadsnämnden. Tanken är att lantmäterimyndigheten skall samråda med byggnadsnämnden men inom förrättningen bör inte tillåtas andra avvikelser än de som kan anses vara mindre och förenliga med detaljplanens syfte. En sådan tillämpning kan få konsekvenser för rättssäkerheten och beskära grannarnas klagorätt. En speciell situation som uppstått är den då fastighetsbildning genomfördes i enlighet med gällande detaljplan och byggnadsnämnden överklagade och hänvisade till översiktsplanen, se avsnitt 3.3.3. Detaljplanen är ju det bindande dokumentet för lantmäterimyndigheten och fastighetsbildningen stämde överens med detaljplanen.

Den enda lagtekniska situation, förutsatt att lagstiftningen tillämpas som det är tänkt, som jag kan identifiera där besluten inom detaljplaneområde skulle kunna skilja sig åt är då byggnadsnämnden beslutat om en liten avvikelse (som då faktiskt är en liten avvikelse) och lantmäterimyndigheten anser att den inte är att betrakta som mindre. Detta är dock en situation som jag ställer mig mycket tvivlande till att den överhuvudtaget skulle uppstå i praktiken eftersom lantmäterimyndigheten i många fall rättar sig efter byggnadsnämndens ställningstagande.

5.2.2 Utom område med detaljplan

Utom område med detaljplan prövas i princip alltid bygglovsfrågan först och i stort sett fungerar lagstiftningen som den är tänkt. Byggnadsnämndens ställningstagande

¹²² Dahlsjö, A. (2003).

har getts stor betydelse i lagstiftning och förarbeten och så ser det också ut i verkligheten. Lagtillämpningen har möjligen låtit bygglovet få den betydelsen att övriga villkor i FBL kan hamna lite i skymundan. Denna ordning förespråkas av byggnadsnämnderna och även lantmäterimyndigheten instämmer i mångt och mycket i detta. Genom ett förhandsbesked förenklas lantmäterimyndighetens prövning och det är i denna ordning prövningen i de allra flesta fall verkar ske. Det är lätt att avgöra fastighetens varaktiga lämplighet och aktualitet. Om det finns ett positivt förhandsbesked är sannolikheten mycket stor för att även fastighetsbildningen går att genomföra. Lagtillämpningen har medfört att byggnadsnämnden i viss mån blir bunden av sitt yttrande i samband med fastighetsbildning i de fall denna genomförs först, vilket är en logisk följd med tanke på förarbetsuttalandena angående samstämmiga beslut vid fastighetsbildning och bygglovsgivning.

5.3 Vilken fråga bör prövas först, bygglov eller fastighetsbildning?

5.3.1 Fastighetsägarens perspektiv

För en fastighet som ligger inom område med detaljplan bör en fastighetsägare för att till hundra procent försäkra sig om att prövningarna får likriktat utfall först vända sig till lantmäterimyndigheten. Den nödvändiga prövningen ryms då inom lantmäteriförrättningens ram och ifall fastighetsbildningen genomförs kan fastighetsägaren vara säker på att bygglovsansökan kommer att beviljas, under förutsättning att byggnaden utformas i enlighet med detaljplanen, avseende t.ex. höjd, takvinkel m.m.. I vissa fall måste fastighetsbildningsfrågan prövas först eftersom bygglov inte kan beviljas ifall fastigheten inte stämmer överens med detaljplanen. Om fastighetsägaren istället vänder sig till byggnadsnämnden och ansöker om bygglov först kommer de två prövningarna att ske utan någon högre grad av samordning eftersom samråd inte sker i samma utsträckning och de två prövningarna i viss mån görs fristående från varandra. Att ett bygglov har beviljats som en liten avvikelse från detaljplanen innebär, enligt lagstiftningen, inte att fastighetsbildning automatiskt skall kunna genomföras. Förutsatt att den avvikelse som beviljats av byggnadsnämnden verkligen är att betrakta som liten och med tanke på den hänsyn lantmäterimyndigheten ändå tar till ett beviljat bygglov har jag svårt att se att lantmäterimyndigheten skulle göra en annan bedömning än byggnadsnämnden om fastighetsbildningen inte direkt kommer att strida mot en planbestämmelse. I praktiken torde det, om inga större avvikelser medges, inte spela någon roll ifall fastighetsägaren vänder sig till byggnadsnämnden eller lantmäterimyndigheten först.

I de exempel som presenterats i kapitel tre ovan och där prövningarna har fått olika utfall har bygglovens avvikelser i samtliga fall varit betydligt större än vad som bör godtas enligt både PBL och FBL. Fastigheterna har då inte bara varit olämpliga med hänsyn till planenlighetskravet utan även utifrån lämplighetskravet i FBL 3:1. I ett par fall från fastighetsdomstolen, vilka redovisats i avsnitt 3.2.2 och 3.2.5, har bygglovet i praktiken fått funktionen att fastighetsbildning kan påräknas efter att bygglov har beviljats. Ifall fastighetsägarna i dessa fall ansökt om fastighetsbildning före bygglov

hade utfallet inte blivit detsamma eftersom lantmäterimyndigheten inte ville godta avvikelserna. Troligen gäller detta fler av de exempel som presenterats i avsnitt 3.2. Ur intervjuvärdens kan utläsas att byggnadsnämnden nog i allmänhet kan sägas tillåta lite större avvikelser och trots risken att utfallet inte blir detsamma kan det finnas en anledning till att vända sig till byggnadsnämnden först, exempelvis ifall fastighetsägaren har anledning att tro att avvikelserna möjligen inte är att avse som mindre. Byggnadsnämndens beslut har visats i vissa fall påverka lantmäterimyndighetens bedömning och även fastighetsdomstolen har gett uttryck för ett sådant synsätt.

Ifall fastigheten är belägen utom detaljplaneområde får bygglovet en avgörande betydelse på fastighetsbildningsfrågan. Ett förhandsbesked är ett billigt sätt att försäkra sig om att byggnation kan tillåtas på fastigheten. Byggnadsnämnden har sista ordet vad gäller byggnadens lämplighet även i samband med fastighetsbildningsförrättningen och ifall nämnden motsätter sig fastighetsbildningen måste upplupna förrättningskostnader betalas även om förrättningen inte kan genomföras. Eftersom det generellt sett är förhållandevis få ärenden som behandlas enligt FBL 4:25a kan en fastighetsägare som tvivlar på om byggnadsnämnden kommer att bevilja ett bygglov finna en lösning i att hoppas på att byggnadsnämnden brister i formalia och att förrättningen på så vis kan slinka igenom. Jag tror att i praktiken genomförs ofta en avstyckning och byggnation som en följd av ett markförvärv. Ytterligare aspekter påverkar då valet av myndighet. T.ex. blir ett fastighetsköp, enligt JB 4:7, ogiltigt ifall ansökan om lantmäteriförrättning inte inkommit inom sex månader från dagen för köpet. Beroende på handläggningstid för förhandsbesked eller bygglov blir det kanske denna tidsfrist som blir den avgörande för vilken åtgärd som söks först. En annan aspekt är att ett bygglov kan utnyttjas av andra än den som har ansökt om det. Detta spelar kanske inte så stor roll i det enkla fallet men ifall en omfattande prövning krävs, t.ex. inom strandskyddsområde så kan det hända att köparen inte är villig att ansöka om bygglov utan att försäkra sig om att köpet kommer att bestå. I annat fall kan säljaren dra sig ur affärsöverenskommelsen och utnyttja bygglovet på köparens bekostnad.

Såsom lagstiftningen är utformad torde utfallet i frågorna bli detsamma oavsett vilken myndighet som en fastighetsägare väljer att vända sig till först. Jag vill dock passa på att påminna om ett exempel som Henrik af Klinteberg tog upp i sin intervju, nämligen då bygglovet sökts och byggnaden uppförts på samfälld mark. Det finns möjlighet att lösa in marken, men kanske hade en bättre lösning kunnat hittas om fastighetsbildningsfrågan aktualiserats innan bygglovet beviljats. I efterhand kommer det att bli mycket dyrt att lösa in marken.

5.3.2 Rättssäkerhetsperspektiv

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv torde det alltid vara förknippat med en större osäkerhet att genomföra fastighetsbildningen först, med tanke på den snävare sakägarkretsen och med tanke på den påverkan beslutet trots allt får på den efterföljande bygglovsprövningen. Om fastighetsägaren vänder sig till lantmäterimyndigheten först kommer hela prövningen av ifall avstyckning och byggnation kan ske göras inom

lantmäteriförrättningen. På så vis har grannarnas möjligheter att yttra sig och överklaga kraftigt begränsats till att endast avse själva byggnadens utformning och exakta läge. Av denna anledning är det viktigt att lantmäterimyndigheten inte godtar för stora avvikelser och i sin prövning inte påverkas för mycket av att byggnadsnämnden vid samråd uttrycker att de kan tänka sig att bevilja ett bygglov. Ifall avvikelsen är större än vad lantmäterimyndigheten självständigt skulle godkänna i en prövning bör fastighetsbildningen föregås av ett bygglovsbeslut eller förhandsbesked för att säkerställa att sakägarnas talerätt inte går förlorad.

5.4 Vilka konsekvenser blir följden om lagstiftningen inte tillämpas på rätt sätt?

De händelser som ger upphov till de mest betydelsefulla konsekvenserna av en felaktig lagtillämpning inom detaljplaneområde är dels att sakägarkretsens klagorätt kan inskränkas vid fastighetsbildning, i denna del hänvisar jag till resonemangen i avsnitt 5.3.2 ovan, och dels att dispenser från planer medges utan att lagstiftningen är utformad för att tillåta detta. Detaljplaner redovisar de riktlinjer markanvändningen skall följa och vilka rättigheter som finns. Genom att bevilja bygglov i strid med dessa demokratiskt antagna planer påverkas även fastighetsägare i omgivningen. Även om de kanske inte har något direkt emot att byggnaden uppförs på platsen och inte överklagar finns det säkert de som har valt att inte ansöka om bygglov på grund av detaljplanens bestämmelser. Detta gäller både dem som för tillfället äger fastigheten såväl som tidigare och efterföljande ägare. Men ifall en planavvikelse kan möjliggöras genom ett enkelt planförfarande, där samrådskretsen skiljer sig något men överklagandekretsen har konstaterats vara densamma: Blir det egentligen någon praktisk skillnad för övriga sakägare om bygglovet prövas genom enkelt planförfarande eller i samband med själva bygglovsansökan? Skillnaden kan tyckas vara marginell och möjligen kan den ytterligare formalisering som en planändring innebär anses vara onödig byråkrati. I sak kan utfallet förväntas bli detsamma oavsett planändring eller ”stor avvikelse från detaljplanen” och frågan om att vissa tillåts få bygglov och inte andra kommer ju att motsvaras av vem som lyckats få igenom en planändring och vem som inte har fått det.

Enligt min mening fyller det ett syfte i sig att rutinerna är lite mer komplicerade eftersom detta kan verka avhållande från att göra ändringar utifrån den detaljplan som antagits genom ett normalt planförfarande. Jag tror inte att lagstiftaren vill motverka förändringar som kommunerna önskar göra men genom att kräva en planändring hindras kommunerna från att göra avsteg från detaljplaner som tagits fram i samråd med medborgarna. Ifall kommunerna tillåts göra avsteg från planen utan att göra en planändring minskar respekten för gällande detaljplaner och incitamenten att faktiskt göra en tydlig och genomtänkt detaljplan från början. Genom ett lite mer krångligt förfarande ökar påtryckningarna på att göra bra detaljplaner vilket är bra för den övergripande stadsplaneringen och medborgarnas inflytande.

Om ett ärende, som egentligen skulle ha prövats i samband med en planändring, tillåts bli avgjort endast i samband med en bygglovsprövning är det, för den enskilde, inte

bara i samband med fastighetsbildningsprocessen som problem kan uppstå. Det faktum att åtgärderna inte stämmer överens med detaljplanen kan i ett senare skede ställa till problem, t.ex. då fastighetsägaren vill göra en tillbyggnad eller annan åtgärd som kräver bygglov. En sammantagen bedömning av samtliga avvikelser skall göras och det är inte säkert att nästa bygglovshandläggare kommer att göra samma bedömning som tidigare. En planändring hade gett fastighetsägaren större flexibilitet i framtiden. Möjligen kan problem även uppstå vid överlåtelse av fastigheten då både fastighet och byggnad kommer att strida mot gällande plan.

En ytterligare aspekt som bör beaktas är att detaljplanen är det demokratiskt beslutade styrdokument som all byggnation och fastighetsbildning skall utgå ifrån. Det är viktigt för medborgarinflytandet att denna efterföljs och att det går att förutse vad som kan ske i omgivningen. Ur intervjun med Torsten Sojdelius kan det utläsas att kommunerna numera har blivit bättre på att höra grannar. Lagstiftaren har genom ett aktivt beslut tagit bort möjligheten att meddela dispenser och jag anser då att domstolen inte skall tillåta att kommunerna går runt lagstiftningen.

5.5 Vilka lösningar finns för att komma till rätta med problematiken?

5.5.1. Förändrad lagstiftning

Samordningen mellan PBL och FBL är som tidigare nämnts inte helt okomplicerad och oförenligheten av de två författningarna kan leda till ett antal icke önskvärda effekter. Det har föreslagits att förändringar sker av lagstiftningen på området för att komma till rätta med problematiken. Ett förslag till följsamhetsbestämmelse, vilken presenterades i avsnitt 2.4, framfördes i samband med utredningen inför PBL. Innebörden var att ett beviljat bygglov som innebär en liten avvikelse från en detaljplan skulle behandlas som om det stämde överens med detaljplanen vilket i största möjliga mån skulle garantera att utfallet i bygglovsprövningen och fastighetsbildningsprövningen blev överensstämmande. Denna skulle då utgöra en motsvarighet till PBL 9:30. Till saken hör att en genomförd fastighetsbildning är tämligen värdelös ifall ett bygglov inte kan beviljas. Detta kan troligen vara en av anledningarna till att lagstiftaren har valt att binda upp byggnadsnämnden genom fastighetsbildningsbeslutet. Ett bygglov kan utnyttjas utan att fastighetsbildning genomförs, exempelvis genom ett arrende. Det blir därmed inte av samma vikt att fastighetsbildningen kan genomföras. Skillnaden är också att byggnadsnämnden kan överklaga lantmäterimyndighetens beslut att godta en åtgärd som en, med syftet överensstämmande, mindre avvikelse. Någon likande möjlighet för lantmäterimyndigheten att överklaga byggnadsnämndens beslut finns inte. Byggnadsnämndens prövning för att bevilja bygglov begränsas dessutom till att, avseende fastigheten, kontrollera att den inte strider mot detaljplanen. Det finns däremot inget som föreskriver att byggnadsnämnden skall kontrollera att det går att bilda en fastighet som stämmer överens med detaljplanen så att byggnaden hamnar på en egen registerfastighet. Detta konfirmeras även i intervjuerna som genomförts. Exemplet från Örebro kommun visar tydligt på denna brist då bygglov beviljas på en

fastighet som enligt planbestämmelserna inte kan delas. För att kunna införa en sådan omvänd följsamhetsbestämmelse anser jag att ett utvidgat samråd måste ske från byggnadsnämndens sida.

Tanken med den följsamhetsbestämmelse som finns angående fastighetens utformning i PBL 9:30 var redan vid dess införande att den endast skulle kunna tillämpas på beslut enligt gällande lagstiftning. Lagstiftningens utformning innebär att större avvikelser som medgetts enligt äldre lagstiftning skall genomgå en prövning av om åtgärden ryms inom begreppet mindre avvikelse enligt FBL. Om så inte är fallet skall avvikelsen inte godtas. Lagstiftarens tankegång är således klar och en liknande följsamhetsbestämmelse angående byggnadens tillåtlighet torde utformas efter samma modell. En fråga som då aktualiseras i detta sammanhang är det, ibland bristfälliga, sätt som begreppet liten/mindre avvikelse har kommit att tillämpas. I ett flertal av de exempel som tidigare redovisats skulle med största sannolikhet en sådan följsamhetsbestämmelse inte vara någon lösning på det otillfredsställande resultatet av två icke överensstämmande bedömningar. Om lantmäterimyndigheten skulle vara bunden av sådana, felaktiga, större avvikelser vore situationen i praktiken densamma som innan ÄPBL infördes och fastighetsbildningen skulle ske i enlighet med planen eller ske i enlighet med en dispens beviljad av byggnadsnämnden. Denna ordning var precis det som lagstiftaren ville undvika för att öka medborgarinflytandet och p.g.a. detta ändrades lagen. För att undvika sådana situationer skulle det krävas en mer omfattande tillsyn över kommunernas verksamhet och kanske även en möjlighet att ingripa i det enskilda fallet, jämför Boverkets förslag avsnitt 2.2.5. Kostnaderna skulle bli stora och förfarandet skulle inte stämma överens med den grundläggande ansvarsfördelning mellan stat och kommun som finns inbyggd i PBL.

5.5.2 Förändrad lagtillämpning

Jag vill också föreslå en alternativ lösning. Enligt min mening kommer lagstiftningen som reglerar samstämmigheten mellan bygglovsprövning och fastighetsbildning inte nödvändigtvis behöva förändras för att ett bra resultat skall kunna åstadkommas. Om lagstiftningen tillämpas på ett korrekt och enhetligt sätt torde utfallet av prövningarna överensstämma utan införande av en följsamhetsbestämmelse. Det faktum att ÄPBL har ersatts av en ny PBL och bestämmelserna, trots diskussioner, ser likadana ut talar för att problemet snarare ligger inom tillämpningen.

En ökad samstämmighet mellan fastighetsbildning och bygglov tror jag skulle kunna åstadkommas genom ett ökat samråd från byggnadsnämndens sida i samband med bygglov framför allt inom detaljplaneområde. Detta förhindras inte av dagens lagstiftning såsom den ser ut utan samrådet skulle kunna regleras i ett gemensamt upprättat dokument med rutiner för hur processen skall handläggas. Antalet bygglov som handläggs är stort men det torde inte vara så svårt att identifiera de bygglov som söks för nybyggnation inom område med detaljplan eller andra bygglov, t.ex. en förändring av avsett användningsändamål, vilka skulle komma att aktualisera en fastighetsbildningsprocess. Det skulle då ligga på byggnadsnämndens ansvar att upplysa om och samråda med lantmäterimyndigheten i dessa ärenden för att försäkra sig om att fastighetsbildning går att genomföra.

Ett tillämpningsproblem som behöver lösas för att detta skall fungera är bedömningen av liten avvikelse. Lagstiftaren har avfärdat ett förslag till ett utökat bedömningsutrymme, se avsnitt 2.2.2.2, och bedömningen bör således göras utefter den omfattande praxis som finns på området. Eftersom liten och mindre avvikelse skall bedömas efter samma princip torde det i princip kunna undvikas att bedömningarna skiljer sig åt. Förslaget kräver en ökad kompetens hos myndigheterna och en förbättrad tillsyn för att se till att lagstiftningen efterföljs. En problemfaktor som inte går att undvika i ett sådant här resonemang är också de många gamla detaljplaner som finns som inte längre stämmer överens med kommunens visioner.

Om fastighetsdomstolen skulle avslå yrkande om att få genomföra fastighetsbildningen skulle prövningarna visserligen få olika utfall och det skulle förvisso vara synd om den enskilde fastighetsägaren som har lagt ut kostnader på att söka bygglov och sen inte får genomföra den fastighetsbildning som han tänkt sig. Likväl tror jag att detta förhållningssätt från domstolarnas sida är en förutsättning för att lagen skall komma att tillämpas på tänkt sätt i kommunerna. Att fastighetsdomstolen antar den linje som den gör innebär att det lönar sig att driva en process istället för att ansöka om planändring. Om det går att göra en stor avvikelse och det inte får konsekvenser finns inget incitament till att alls använda sig av enkelt planförfarande i de situationer det är tänkt. Detta tror jag, i längden, också kommer att minska incitamenten till att göra tydliga, flexibla och förutseende detaljplaner även i den övergripande stadsplaneringen, vilket kommer att få menliga konsekvenser för samhällsbyggnaden i stort.

6. Slutsatser

Inom detaljplaneområde kan det konstateras att det saknas enhetliga riktlinjer för vilken betydelse ett bygglov skall få på efterföljande fastighetsbildning. Resultatet har dock i alla presenterade exempel i slutändan blivit detsamma, nämligen att bygglovet har efterföljts av fastighetsbildning, i vissa fall genom att en planändring genomförts. Fastighetsdomstolen har i de fall frågan prövats tillmätt ett bygglov större betydelse än vad lagstiftaren gett uttryck för i lagtextens utformning. Lantmäterimyndighetens lagstiftade möjlighet att göra en fristående prövning har i dessa fall helt uttraderats. Lagstiftningen har inte tillämpats på tänkt vis i de fall större avvikelser tillåtits från detaljplan än vad PBL ger utrymme för. Dessa ärenden borde ha handlagts genom en planändring, förslagsvis med enkelt planförfarande. I de fall som fastighetsbildning genomförs först får byggnadsnämnden yttra sig vid fastighetsbildningen och möjligen finns en risk för att byggnadsnämndens yttrande bidrar till att lantmäterimyndigheten godtar större avvikelser om byggnadsnämnden är positiv till åtgärden än om den är negativ. En risk finns då för att grannar beskärts från sin klagorätt och att rättssäkerheten minskar. För en fastighetsägare finns, trots risken för att bygglovsbeslut och fastighetsbildningsbeslut får olika utfall, en anledning att söka bygglov först eftersom byggnadsnämnden möjligen är mer benägen att tillåta större avvikelser. Dessutom tyder tillämpningen på en stor sannolikhet för att även fastighetsbildning kommer att genomföras till följd av det beviljade bygglovet/förhandsbeskedet. Förutsatt att lagstiftarens avsikt med mindre/liten avvikelse efterföljs torde det inte spela någon roll vilken myndighet fastighetsägaren väljer att vända sig till först.

Utom område med detaljplan får ett bygglovsbeslut eller förhandsbesked en avgörande inverkan på efterföljande fastighetsbildning, möjligen så avgörande att vissa andra villkor för fastighetsbildningen väger lättare. I de allra flesta fall ansöker fastighetsägaren om bygglov eller förhandsbesked först, vilket är ett billigt sätt att försäkra sig om att åtgärderna går att genomföra. En genomförd fastighetsbildning innebär enligt praxis att ett bygglov skall kunna påräknas inom de närmaste åren och byggnadsnämnden är då i viss mån bunden av sitt ställningstagande. Eftersom prövningar enligt FBL 4:25a sker relativt sällan, och handläggningen därmed inte hör till rutinerna, finns en möjlighet att åtgärder som enligt byggnadsnämnden inte är lämpliga kan slinka igenom p.g.a. brister i formalia. Även utom detaljplaneområde är risken med att fastighetsbildning genomförs först att klagorätten för sakägare enligt PBL beskärts.

Konsekvenser av felaktig tillämpning av lagstiftningen består främst av en bristande rättssäkerhet och minskad respekt för detaljplanen som bindande planinstrument, vilket kan inverka menligt på den övergripande stadsplaneringen.

En förändring av lagstiftningen tror jag inte är nödvändig för att uppnå samstämmiga resultat mellan bygglov och fastighetsbildning. Situationen torde kunna lösas genom ett utökat samråd med lantmäterimyndigheten från byggnadsnämndens sida och en ökad kompetens inom organisationerna bl.a. avseende tillämpningen av liten/mindre avvikelse.

7. Referenslista

7.1 Lagkommentarer

Didón, L.U., Magnusson, L., Millgård, O. & Molander, S., *Plan- och bygglagen - En kommentar*, Norstedts Förlag, Stockholm, 1987.

Didón, L.U., Magnusson, L., Molander, S., Adolfsen, C., *Plan- och bygglagen* (maj 2011, Zeteo), Norstedts Juridik AB, 2011.

Landahl, T., Nordström, O., *Fastighetsbildningslagen - En kommentar*, Upplaga 2, Norstedts Juridikförlag AB, Stockholm, 1991.

Bonde, F., Dahlsjö, A., Julstad, B., *Fastighetsbildningslagen* (1 juli 2009, Zeteo), Norstedts Juridik AB, 2009.

7.2 Förarbeten

SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande*.

SOU 2008:68, *Bygg – helt enkelt!*

Prop. 1985/86:1 *med förslag till en ny plan- och bygglag*.

Prop. 1989/90:37 *om ingripanden mot olovlig kontorisering, m.m.*

Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*.

Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag, Bilaga 7*.

Prop. 2010/11:63 *Komplettering av den nya plan- och bygglagen*.

Prop. 1969:128, *Kunglig Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till fastighetsbildningslag; given Stockholms slott den 26 september 1969, del A*

Prop. 1969:128, *Kunglig Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till fastighetsbildningslag; given Stockholms slott den 26 september 1969, del B*

Prop. 1985/86:90 *om följdlagsstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringssamverkan samt lagen om hushållning med naturresurser m.m.*

7.3 Myndighetspublikationer

Boverket (2002), *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*, Allmänna råd 1996:1, Ändrad genom 2002:1, upplaga 4:5, Boverket, Karlskrona.

Boverket (2004), *Boken om lov, tillsyn och kontroll*, Allmänna råd 1995:3, Ändrad genom 2004:2, Upplaga 3, Boverket, Karlskrona.

Boverket (2007), *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen*, Upplaga 1, Boverket juni 2007.

Boverket (2010), *Boverkets uppsiktsrapport, planering och byggande under 2010*, Rapport 2011:4, regeringsuppdrag, Boverket mars 2011.

Lantmäteriet (2010), *Handbok FBL -fastighetsbildningslagen*, 2010-01-04.

7.4 Övriga tryckta källor

Edenhofer-Klang, R., (2010), *Inställda förrättningar*, Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola, Lunds Universitet, Lund.

Dahlsjö, A., (2003) *PM Officialprövning vid domstol i fastighetsbildningsmål*, Svea Hovrätt, 2003-08-11.

7.4 Rättsfall

LMVs rättsfallsregister 06:22

NJA 1984 s. 60

NJA 1984 s. 803

NJA 1990 s. 800

RegR PT 787-2006

RH 1983:7

Ö 1070/86 Hovrätten för Västra Sverige/LMVs rättsfallsregister 88:27

Ö 3605-06 Hovrätten för Västra Sverige

F 9020-09, Trelleborgs kommun

F 4049-09, Örebro kommun

Ö 1775-96, Vellinge kommun

F 7697-98, Vellinge kommun

F 399-06, Svedala kommun

Ö771-10, Örnsköldsviks kommun

In97/3257/PL, Göteborgs kommun

RegR PT 787-2006, Göteborgs kommun

7.5 Förrättningsakter

1287-2664, Trelleborgs kommun

0191-07/41, Sigtuna kommun

15-LEJ-2801, Lerums kommun

1880-2176, Örebro kommun
1419-646, Tjörns kommun
1214-940, Svalövs kommun
1233-1039, Vellinge kommun
1233-986, Vellinge kommun
1233-1793, Vellinge kommun
1291-2221, Simrishamns kommun
1291-2461, Simrishamns kommun
1263-637, Svedala kommun
1285-1783, Eslövs kommun
1480K-1990F205, Göteborgs kommun
1480K-2003F230, Göteborgs kommun
1262-908, Lomma kommun
1280K-46/1997, Malmö kommun
2284K-11/102, Örnsköldsviks kommun

7.6 Bygglövshandlingar

Malmö kommun (1998), beslutsbeteckning BY 98-0235.
Vellinge kommun (1999), Stadsbyggnadskontoret, Dnr.1118/99.331
Vellinge kommun (2000), Stadsbyggnadskontoret, Dnr.1058/00.331

7.7 Detaljplaner

Trelleborgs kommun (1959), *Byggnadsplan för Skåre läge*, 12-MAG-109.
Svalövs kommun (1953), *Byggnadsplan för Billeberga samhälle*.
Sigtuna kommun (1983), *Ändring och utvidgning av stadsplan för bostadsområdet Norra Arenberga omfattande fastigheterna Norrbacka 1:1, Arenberga 1:4, 1:256 m.fl.*, 0191-P83/0303/1.
Örebro kommun (2000), *Ändring av del av detaljplan för längbro församling m.m. (Kv Torne älv m.m.)*, P13.
Vellinge kommun (2008), *Detaljplan för hantverksby på Falsterbo 4:167, 4:168*.
Simrishamns kommun (2004), *Detaljplan för Mellby 27:76 och del av 3:121 i Kivik*.

Simrishamns kommun (2009), *Ändring av detaljplan för Mellby 27:76 och del av 3:121 i Kivik.*

7.8 Intervjuer

Eric Arnehed, förrättningslantmätare, statliga lantmäterimyndigheten Malmö, möte 2011-06-14.

Pia Bellander, förrättningslantmätare, statliga lantmäterimyndigheten Stockholm, mailkorrespondens.

Görel Björkengren, bygglovshandläggare, Trelleborgs kommun, möte 2011-06-29.

Mentor Demjaha, planhandläggare, länsstyrelsen Skåne län, möte 2011-06-14.

Pontus Gunnarsson, jurist, Lunds kommun, möte 2011-06-08.

Henrik af Klinteberg, förrättningslantmätare/fastighetsrättslig expert, statliga lantmäterimyndigheten Malmö, möte 2011-06-17.

Krister Lindgren, förrättningslantmätare, statliga lantmäterimyndigheten Göteborg, mailkorrespondens.

Magnus Lindskog, länsassessor, länsstyrelsen Skåne län, möte 2011-06-14.

Anders Lusth, mätningsschef, Trelleborgs kommun, möte 2011-06-29.

Rickard Persson, planhandläggare, länsstyrelsen Skåne län, möte 2011-06-14.

Kjell Pihl, planhandläggare, länsstyrelsen Hallands län, möte 2011-06-28.

Malin Sjögren, avdelningschef bygglovavdelningen, Lunds kommun, telefonsamtal 2011-06-22.

Torsten Sojdelius, tekniskt råd, Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, möte 2011-05-16.

Bengt Svensson, tekniskt råd, Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, möte 2011-07-04.

7.9 Övriga kommentarer

Linda Ekeröth, lantmäterichef, kommunala lantmäterimyndigheten Kristianstad, telefonsamtal 2011-06-30.