



Mot en digitaliserad samhällsbyggnadsprocess

Dags att upphäva 3 kap. i fastighetsbildningslagen?

Peter Ekbäck
Inst. för fastigheter och byggande
Kungl. Tekniska Högskolan



Vägen mot en digitaliserad samhällsbyggnadsprocess

- Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess
- Smart Built Environment
- Myndigheten för digital förvaltning
- M.fl. satsningar

- Detaljplaner och bygglovshantering
 - Digitalt utformade detaljplaner, digitala ärendekedjor, m.m.
- Fastighetsbildning
 - Koordinatbestämda fastighetsgränser, digital registerkarta, m.m.
- Överlåtelse av fast egendom
 - Övergång till elektroniska fångeshandlingar



Digitalisering fordrar även ett juridiskt perspektiv

- Huvuddelen av pågående satsningar har fokus på tekniska och organisatoriska frågor.
- Juridiska aspekter avser olika rättsliga hinder:
 - Ramlagstiftning för den offentliga sektorns informationsförsörjning
 - Juridiskt stöd avseende digitala signaturer och e-legitimation
 - Koordinatbestämda gränser
 - Lagstiftning om fastighetsregister och dataskydd
- Juridiska frågeställningar som i stor utsträckning saknas:
 - Strukturella hinder i regelsystemens uppbyggnad?
 - Digitala processer för kvalitativa bedömningar?
 - Avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen?



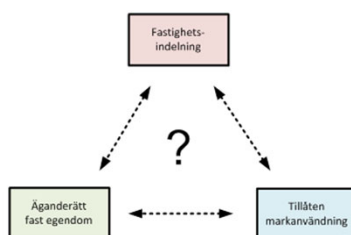
Fastighetsrättens grundläggande dynamiska funktioner

- Statiska respektive dynamiska fastighetsrättsliga funktioner
- Förändring av ägare och/eller rättighetshavare
 - Köp, arv, gåva, servitut, nyttjanderätt, panträtt
- Förändring av markens territoriella indelning
 - Fastighetsgränser, servitutsområde, etc.
- Förändring av markanvändning
 - Inom ramen för pågående och tillåten användning
 - Tillståndspliktiga förändringar



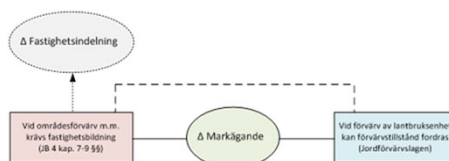
Undersökningens syfte

- Hur ser den rättsliga relationen ut mellan den författningsmässiga regleringen av fastighetsindelning – äganderätt (markägare) – markanvändning?
 - Vilka typer av beroende- och påverkansförhållanden finns mellan de tre olika dynamiska funktionerna – vad får en förändring i en av dimensionerna för konsekvenser för övriga dimensioner, vilka begränsningar finns genom rättsliga kopplingar till övriga domäner?



Markägandets koppling till de övriga domänerna

- Till fastighetsindelningen (röd i figuren)
 - Som en ovillkorlig princip i det svenska systemet gäller att äganderätt till mark ska överensstämma med fastighetsindelningen.
 - Den starka kopplingen mellan markägande och fastighetsindelningen innebär i alltså många fall att ett fullbordat förvärv fordrar åtgärder också i en annan rättslig domän – förändring av markens territoriella indelning.
- Till markanvändningen (blå i figuren)
 - Vid förvärv av fastigheter som är taxerade som lantbruksenheter fordras i vissa fall ett särskilt förvärvstillstånd om fastigheten är belägen i glesbygd eller i omarronderingsområde, eller om förvärvaren är en juridisk person som förvärvat fastigheten från en fysisk person eller ett dödsbo.
 - Notera att kopplingen till jordförvärvslagen även gäller vid fastighetsbildning – Avstyckning som grundas på ett förvärv samt större marköverföringar med stöd av överenskommelse (streckad linje).





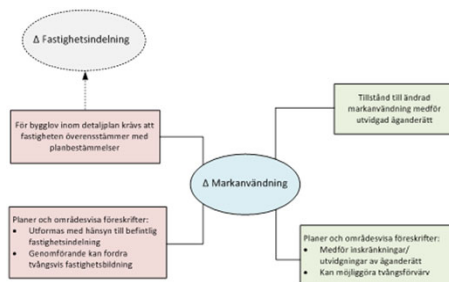
Förändring av markägande och digitalisering

- Den äganderättsliga transaktionen i sig självt får nog anses innefatta i huvudsak enbart kvantifierbara prövningar i normalfallen. Någon kvalitativ bedömning fordras inte, av vare sig överlåtare, förvärvare eller objekt (fastigheten).
- I ett juridiskt-strukturellt perspektiv torde detta kanske vara den fastighetsrättsliga förändringsfunktion som fordrar förhållandevis få lagstiftningsåtgärder för att kunna helt digitaliseras och automatiseras, åtminstone i normalfallen.
- Ett undantag utgör de fall där förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen fordras



Markanvändningens koppling till de övriga domänerna

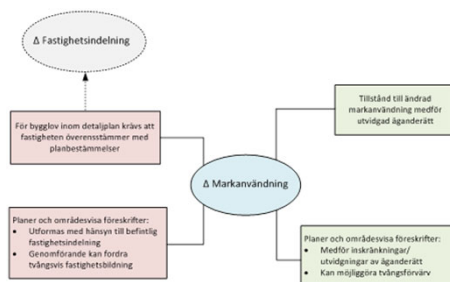
- Till markägandet (grön i figuren)
 - Generellt sett förhållandevis få och svaga kopplingar till markägandet – i betydelsen ägaren av mark.
 - Tillstånd till förändrad markanvändning kan sökas och erhållas av andra än markägaren.
 - Områdesvisa planer eller föreskrifter gäller för rumsligt avgränsade markområden, oberoende av ev. ägarbyten.
 - Vid genomförande av områdesvisa planer och föreskrifter kan det bli aktuellt med tvångsförvärv av vissa markområden: Den enda tydliga kopplingen mellan de två domänerna på så sätt att en detaljplan m.m. kan berättiga till efterföljande äganderättsliga förvärv





Markanvändningens koppling till de övriga domänerna

- Till fastighetsindelningen (röd i figuren)
 - Den generella principen är att det saknas kopplingar mellan möjligheterna att ansöka om tillstånd till förändrad markanvändning och konsekvenserna av ett meddelat tillstånd, med avseende på fastighetsindelningen.
 - Viktigt undantag: Inom detaljplan fordras att fastigheten överensstämmer planbestämmelserna för att få bygglov.
 - I de fall markanvändningsförändringen fastläggs genom områdesvisa planer eller föreskrifter finns vissa kopplingar under planeringskedet – då hänsyn ska tas till befintlig fastighetsindelning – samt under genomförandeskedet – då tvångsförvärv av vissa områden kan bli aktuellt.



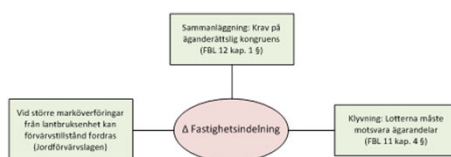
Förändring av markanvändning och digitalisering

- Områdesvisa planer och bestämmelser
 - Den sammantagna bedömningen av enskilda åtgärder sker i två steg. I ett första steg sker planläggning, t.ex. i form av detaljplan eller områdesbestämmelser, vägplan, järnvägsplan eller naturreservatsföreskrifter.
 - Detta skede innehåller av naturliga skäl i stor utsträckning kvalitativa bedömningar. Ett digitalt underlag för dessa bedömningar underlättar givetvis planeringsprocessen, men utrymmet för automatiserade prövningar torde vara ytterst litet.
 - När planen eller bestämmelserna vunnit laga kraft, torde förutsättningarna öka för kvantifierbara prövningar av olika åtgärders överensstämmelse respektive avvikelser från planbestämmelser och föreskrifter i automatiserad form.
- Tillståndsprövning utanför planlagda områden
 - I fall rättsligt bindande planer eller bestämmelser saknas, kommer i princip prövningen av enskilda åtgärder och verksamheter att fordra samma typ av kvalitativa bedömningar som sker i planeringskedet – om än i mindre skala.



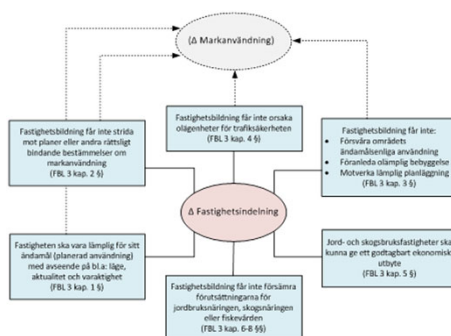
Fastighetsindelningens koppling till de övriga domänerna

- Till markägandet (grön i figuren)
 - Fastighetsindelningens funktion som objekt för äganderätt till mark är mycket stark. Den starka kopplingen medför att äganderätten – vid förändringar av fastighetsindelningen – automatiskt följer och anpassar sig efter de nya territoriella gränserna.
 - Vissa villkor vid fastighetsbildning syftar till att undvika rubbningar eller oklarheter inom den äganderättsliga domänen



Fastighetsindelningens koppling till de övriga domänerna

- Till markanvändningen (blå i figuren)
 - Vid förändringar av fastighetsindelningen aktualiseras – genom de materiella villkoren i FBL 3 kap. – ett flertal kopplingar till domänen tillåten markanvändning, vilka närmast kan beskrivas som oklara, komplexa och svårförståeliga.





Fastighetsindelningens koppling till de övriga domänerna (fortsättning)

- Till markanvändningen (blå i figuren)
 - Det s.k. aktualitetsvillkoret i FBL 3 kap. 1 § inrymmer en prövning av möjligheterna att kunna genomföra sådana markanvändningar som kräver tillstånd enligt annan lagstiftning. Prövningen sker med utgångspunkt i ett angivet ändamål, som dock inte på något sätt blir bindande för fastighetens faktiska användning men ändå ligger till grund för den fastighetstekniska bedömningen. Att eventuella tillstånd i ett senare skede behöver inhämtas, innebär en risk för dubbelprövning av en och samma fråga i två skilda processer. Motsvarande problematik med dubbelprövning gäller för villkoret om utfarter och trafik-säkerhet i FBL 3 kap. 4 §.
 - Planvillkoret i FBL 3 kap. 2 § skapar en stark och tydlig koppling till kommunala detaljplaner, som kan anses logisk. Däremot blir det kausala förhållandet mellan fastighetsindelning och strandskydd motsägelsefullt, eftersom alla åtgärder som kan begränsa de allemansrättsliga tillgängligheten inom strandskyddsområden fordrar dispens enligt miljöbalken.
 - En motsägelsefull koppling finns även i FBL 3 kap. 3 §, där fastighetsbildning antas kunna föranleda olämpliga bebyggelseåtgärder – trots att dessa som regel fordrar bygglov enligt plan- och bygglagen.
 - Det företagsekonomiska villkoret för jordbruksfastigheter förutsätter en koppling mellan fastighetsstruktur och brukningsenheter som till stora delar lösts upp under 1900-talet, till förmån för arrendeupplåtelse.
 - Man kan avslutningsvis också ställa sig frågan på vilket sätt skyddsvillkoren för de areella näringarna (jordbruk, skogsbruk och fiskevärd) får betydelse för dessa näringsgrenars samhälleliga värde? Eller om förutsättningarna för dessa verksamheter med fördel bör regleras i annan form?

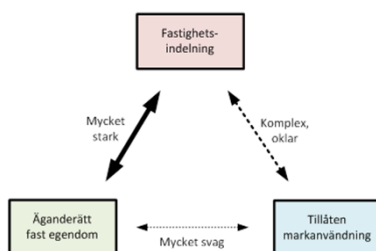


Fastighetsbildning och digitalisering

- Fastighetsbildningsförrättningen innefattar – utöver rättsliga och ekonomiska frågor – även vissa tekniska moment. Ett sådant tekniskt moment som i dagsläget begränsar möjligheterna till digitalisering och automatisering av förrättningen är de fysiska gränsmarkeringarnas rättsverkan.
- För övrigt finns – med digitalisering som målsättning – möjligen en större utmaning i de materiella villkoren i FBL 3 kap., som uppvisar flera komplexa kopplingar till den rättsliga domänen tillåten markanvändning



Sammanfattande slutsatser – rättsliga kopplingar



Vad kan göras?...

- Digitalisering av fastighetsbildning, två alternativa (och motstående) huvudvarianter:
 - Alt 1: Fordra att (digitalt) tillstånd till markanvändningsförändringar inhämtas före fastighetsbildningen
 - Motsvarar systemet i Danmark
 - Alt 2: Frikoppla fastighetsindelningen från regleringen av tillåten markanvändning
 - Motsvarar systemet i Finland
- Det svenska systemet lider av följande defekt (i ett digitaliseringsperspektiv):
 - Flexibiliteten innebär att det inom ramen för fastighetsbildningen kan behövas prövning av om tillstånd till viss markanvändning kan erhållas vid en annan prövning, som sker efter fastighetsbildningen.



Frågor, funderingar och synpunkter?



Mer information: peter.ekback@abe.kth.se

Rapporten finns på:

<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1276794/FULLTEXT01.pdf>