

Yttrande över promemorian *En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter* (Ds 2024:25)

Sammanfattning

- Lantmäteriet anser att förslaget om tidsbegränsade bygglov är välavvägt och är positivt inställt till att den föreslagna regleringen i sig ska vara tidsbegränsad.
- Lantmäteriet anser att förslaget att kunna göra avvikelser från detaljplan vid bygglovsprövningen är ofullständigt eftersom det inte är samordnat med möjligheten att göra detsamma vid lantmäteriförrättning. Det är angeläget att denna brist åtgärdas i den vidare beredningen av förslagen.
- Lantmäteriet tillstyrker förslaget att tillfälliga häkten och anstalter ska få byggas i en extraordinär situation.
- Lantmäteriet tillstyrker bildandet av ett expertråd inom Kriminalvården och att Lantmäteriet ingår i rådet.
- Lantmäteriet är tveksam till att länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna ges i uppdrag att särskilt prioritera ärenden som gäller häkten och anstalter.
- Lantmäteriet delar utredningens bedömning att det inte är lämpligt att i miljöbalken skydda markområden för häkten och anstalter som ett riksintresse.

Lantmäteriets ståndpunkter och skälen för dem redovisas i detalj nedan. Rubriker och numrering motsvarar promemorians disposition.

6.2 Tidsbegränsade bygglov – utökas, förenklas och förlängs (s. 63 ff.)

Tidsbegränsade bygglov står i ett motsatsförhållande till kraven på varaktighet som dels är en grundprincip vid prövning av fastighetsbildningsåtgärder¹, dels är en förutsättning för att egendom ska anses utgöra fastighetstillbehör². Tidsbegränsade bygglov kan därför

¹ 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

² 2 kap. 1 och 2 §§ jordabalken.

försvara förutsättningarna för markåtkomst, oavsett om det är fråga tvångsvis åtkomst till mark eller inte.³

Som utredningen påpekar är häkten och anstalter ofta komplexa byggnader som är kostsamma att uppföra (s. 66). Även om det inte finns någon garanti för att ett tidsbegränsat bygglov kan ersättas med ett permanent bygglov tolkar Lantmäteriet utredningen så att det ändå torde vara målsättningen i många fall.

Utredningens förslag synes därför syfta till att möjliggöra en stegvis process. Kriminalvårdens brådskande behov av häkten och anstalter kan snabbt tillgodoses genom tidsbegränsade bygglov. Samtidigt skapar förslaget förutsättningar för att kunna omvandla dessa till permanenta lov, med bibehållna möjligheter att kräva återställelse om det inte är möjligt (s. 66 f.).

Lantmäteriet vill framhålla att avsikten att omvandla ett tidsbegränsat bygglov till ett permanent sådant inte i sig självt är tillräckligt för att tillgodose de krav på varaktighet som nämns ovan. Till dess att permanenta tillstånd finns på plats kan därför vissa fastighetsrättsliga åtgärder som är mer eller mindre nödvändiga för att nyttja det beviljade bygglovet inte genomföras, jfr avsnitt 6.3 nedan. Mot ovanstående bakgrund anser dock Lantmäteriet sammantaget att förslaget är välavvägt och de negativa effekterna av, och begränsningarna med tidsbegränsade bygglov minimeras. Lantmäteriet är även positiv till att den föreslagna regleringen i sig ska vara tidsbegränsad (s. 73).

6.3 Permanenta bygglov – fler avvikelser får godtas (s. 74 ff.)

I promemorian föreslås att bygglov ska få ges för åtgärder som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser när avvikelserna gäller bebyggelsens omfattning, utformning eller placering (s. 74). Detta ska åstadkommas genom ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Som framgår på s. 52 f. i promemorian har Lantmäteriet uppmärksammat utredningen på den problematik som uppstår när möjligheten att göra avvikelser från detaljplan vid bygglovsprövningen inte samordnas med möjligheten att göra detsamma vid fastighetsbildning. Utredningen har emellertid inte redovisat några överväganden gällande den bristande samordningen och föreslår inte heller någon ändring av fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL. Lantmäteriet anser att detta är en brist som bör åtgärdas i den vidare beredningen av förslagen.

Den påtalade problematiken uppstod i huvudsak i samband med ändringar som infördes i PBL den 1 januari 2015 (SFS 2014:900). I det lagstiftningsarbete som föregick ändringarna påtalade Lantmäteriet den

³ Jfr Lantmäteriets yttrande över promemorian *Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande*, Regeringskansliets dnr N2016/04184/PUB, Lantmäteriets dnr 102-2016/2753 samt Lantmäteriets yttrande över promemorian *Tidsbegränsade bygglov för flytbara bostäder*, Regeringskansliets dnr N2016/06282/PBB, Lantmäteriets dnr 102-2016/5075.

bristande samordningen och vikten av detta åtgärdas, till exempel genom att en följsamhetsbestämmelse införs i FBL, anläggningslagen (1973:1149), AL, och ledningsrättslagen (1973:1144), LL, jfr 3 kap. 2 § andra stycket FBL.⁴ Lantmäteriet har även tidigare ställt sig positiv till ett sådant förslag.⁵ Någon sådan bestämmelse infördes emellertid inte.⁶ Behovet av att åtgärda den bristande samordningen har därefter påtalats i ett flertal lagstiftningsärenden där föreslagna författningsändringar riskerat att förvärra problemet.^{7,8,9,10} Den bristande samordningen kvarstår dock.

Förslagen som utredningen nu lämnar, att ytterligare utvidga möjligheterna att avvika från detaljplan vid bygglovsprövningen utan att göra motsvarande ändringar i FBL, AL och LL, fortsätter den ovan beskrivna utvecklingen.

I klartext innebär förslaget därför följande. I vissa fall blir det möjligt att få bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten i strid med gällande detaljplan. Eftersom förslaget till ändringar i PBL inte är samordnat med motsvarande bestämmelser i FBL innebär planstridigheten emellertid att det inte går att bilda eller anpassa en fastighet till den planerade bebyggelsen. Som utredningen beskriver upphandlar Kriminalvården en fastighetsägare när kriminalvårdsanstalter och häkten ska byggas (avsnitt 4 i promemorian). Lantmäteriet tolkar promemorian så att det är denna upphandlade fastighetsägare som bygger häktet eller anstalten (s. 28 och 33). Det framgår inte hur byggandet finansieras, men det kan antas ske med lån för vilka fastigheten som ska bebyggas står som säkerhet. Om en fastighet inte kan bildas eller anpassas medför det svårigheter att använda den som säkerhet och kreditobjekt, vilket är ett hinder för finansieringen av den planerade bebyggelsen. Den bristande samordningen med FBL, AL och LL innebär vidare att planstridigheten kan hindra bildandet av sådana rättigheter som är nödvändiga för att kunna använda den planerade bebyggelsen för avsett ändamål, till exempel servitut för utfart. Den bristande samordningen leder därför till att åtgärder som är mer eller mindre nödvändiga för att nyttja ett beviljat bygglov inte kan genomföras. Det framstår som en särskilt olämplig ordning när bebyggelsen är avsedd att vara permanent.

Om det inte går att finansiera uppförandet av den önskade bebyggelsen och/eller inte går att förse den önskade bebyggelsen med nödvändiga vägar, ledningar och andra nyttigheter så riskerar det att förfela syftet med utredningens förslag: en snabbare utbyggnad av häkten och anstalter.

Som Lantmäteriet framfört i tidigare yttrande är det naturligt att den prövning som görs enligt PBL ses som den primära, när det gäller effekter på omgivningen och sammanhängande frågor, och att den därtill anslutande

⁴ Se Lantmäteriets yttrande över betänkandet *En effektivare plan- och bygglovsprocess* (SOU 2013:34), Regeringskansliets dnr 52012/3597/PBB, Lantmäteriets dnr 102-2013/2002.

⁵ Se Lantmäteriets yttrande över betänkandet *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77), Regeringskansliets dnr M2005/4958/Bo, Lantmäteriets dnr 102-2005/1898.

⁶ Prop. 2013/14:126 s. 186.

⁷ Se Lantmäteriets yttrande över promemorian *Tidsbegränsade bygglov för flyttbara bostäder*, Regeringskansliets dnr N2016/06282/PBB, Lantmäteriets dnr 102-2016/5075.

⁸ Se Lantmäteriets yttrande över betänkandet *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet* (SOU 2020:75), Regeringskansliets dnr Fi2020/04994, Lantmäteriets dnr LM2021/001296.

⁹ Se Lantmäteriets yttrande över betänkandet *Ett nytt regelverk för bygglov* (SOU 2021:47), Regeringskansliets dnr Fi2021/02366, Lantmäteriets dnr LM2021/021739.

¹⁰ Jfr. Mark- och miljöoverdomstolens dom 2018-11-23 i mål F 11551-17.

fastighetsbildningen i huvudsak är en följd effekt.¹¹ Det är en för alla berörda parter mycket otillfredsställande ordning att systemet i stället är konstruerat så att samma företeelse regelmässigt bedöms olika på grund av att prövningen sker enligt olika lagar som inte är samordnade med varandra. Det gör att genomförandeprocessen försvåras och fördyras, till synes helt i onödan. Sammanfattningsvis anser Lantmäteriet därför att det är angeläget att anpassa bestämmelserna om planavvikelse i FBL, AL och LL till motsvarande bestämmelser i PBL eller att införa en sådan följsamhetsbestämmelse som beskrivs ovan i FBL, AL och LL. Utan en sådan samordning är förslaget ofullständigt.

6.4 Tillfälliga häkten och anstalter ska få byggas i en extraordinär situation

Tidsbegränsade undantag från vissa bestämmelser i PBL är förknippade med samma problematik som beskrivs ovan, i avsnitt 6.2 och 6.3. Givet att det föreslagna bemyndigandet endast får användas i extraordinära situationer och de föreskrifter som utfärdas med stöd av bemyndigandet ska vara tidsbegränsade tillstyrker dock Lantmäteriet förslaget.

De begränsningar som beskrivs ovan, i avsnitt 6.2 och 6.3, bör emellertid tas i beaktande om föreskrifter ska utfärdas för att föreskrifterna ska få önskad effekt.

6.5 Ett expertråd inrättas (s. 90 ff.)

Lantmäteriet delar utredningens bedömning att ett rådgivande organ kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för Kriminalvårdens expansion genom att fungera som ett forum för samverkan kring aktuella frågor (s. 91).

Inom Lantmäteriet finns ett liknande rådgivande organ, Geodatarådet, som ger råd i frågor som rör Lantmäteriets samordnande roll inom området för geografisk information och fastighetsinformation.¹² Lantmäteriet har mycket goda erfarenheter av arbetet i Geodatarådet.¹³ Myndigheten är därför positivt inställd till att ett liknande råd inrättas inom Kriminalvården för att bidra till snabba och effektiva processer vid utbyggnaden av kriminalvårdsanstalter och häkten, i vilket bland annat Lantmäteriet ingår.

6.6 Vissa överklaganden ska prioriteras (s. 93 ff.)

Lantmäteriet ifrågasätter inte behovet av att snabbt bygga ut häkten och anstalter, och inte heller att behovet är angeläget i ett samhällsperspektiv men konstaterar samtidigt att så även är fallet med andra frågor. I promemorian nämns särskilt ärenden om försvarets anläggningar (s. 95), men det finns även andra. Om frågan om förtur för vissa ärenden ska utredas

¹¹ Se not 8.

¹² 19 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

¹³ Se mer information om Geodatarådets arbete på Lantmäteriets webbplats: <https://www.lantmateriet.se/geodataradet>.

vidare anser Lantmäteriet därför att det är viktigt att så sker i ett bredare perspektiv där olika behov kan vägas mot varandra.

Lantmäteriets erfarenheter av olika former av förtur och prioritering av ärenden inom förrättningsverksamheten är blandad. Inte sällan leder en sådan prioritering till en mindre effektiv ärendehantering.¹⁴

Det är angeläget att befintliga processer är effektiva och ändamålsenliga så att de på ett tillfredsställande sätt kan hantera alla ärenden inom rimlig tid. En prioritering av vissa ärendetyper riskerar att förskjuta fokus från vilka åtgärder som behövs för att säkerställa effektiva regelverk, arbetssätt och bemanning, och därmed gynnar alla, till ett nollsummespel om vilka ärenden som ska prioriteras framför andra ärenden och på vilka grunder. Mot denna bakgrund är Lantmäteriet tveksam till att länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna ges i uppdrag att särskilt prioritera ärenden som gäller häkten och anstalter. Att ärendena bedöms vara få till antalet (s. 118) innebär ingen annan bedömning än den nyss redovisade.

6.8 Ett skydd som tryggar markförsörjningen bör utredas vidare (s. 99 ff.)

Lantmäteriet har inga synpunkter på att tryggandet av markförsörjningen för häkten och anstalter utreds vidare inom ramen för pågående arbeten.

Lantmäteriet delar dock utredningens bedömning att det inte är lämpligt att i miljöbalken skydda markområden för häkten och anstalter som ett riksintresse av de skäl som utredningen framför (s. 101).

Beslutande

Lantmäteriets beslut i detta ärende har fattats av vikarierande generaldirektör Nils Svartz. I den slutliga handläggningen har också ställföreträdande generaldirektören Anders Lundquist och lantmätarna Thomas Holm och Johan Modig (den sistnämnda föredragande) medverkat.

För Lantmäteriet



Nils Svartz

¹⁴ Se Lantmäteriets pressmeddelande *Ny prioritering av lantmaterieförrättningar ger effektivare handläggning och kortare kö för många* från den 1 juli 2024: <https://www.lantmateriet.se/sv/om-lantmateriet/press/nyheter/ny-prioritering-av-lantmaterieforattningar-ger-effektivare-handlaggning-och-kortare-ko-for-manga2/>.