

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
jonas.belfrage@regeringskansliet.se

2021-06-17
LM2021/007169

Yttrande över promemorian **Ändring av andelstal i gemensamhetsanläggningar (Ds 2021:8)**

Justitiedepartementets diarienummer Ju2021/01247

Sammanfattning

Lantmäteriet anser att det resonemang som förs om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att samfällighetsföreningens beslut ska godkännas inte är tydligt. Lantmäteriets uppfattning är att i ett ärende om godkännande av ett föreningsstämmebeslut bör det beviskrav som ska uppställas i fråga om lagenligheten inte vara lägre än i ett ärende om godkännande av en överenskommelse.

Lantmäteriet anser vidare att många väsentliga frågor har förbigåtts i utredningen, vilket innebär att den juridiska analysen av regler som syftar till att tillgodose skyddet för minoritetens intresse inte är tillräcklig. De obesvarade frågorna ger dessutom upphov till betydande lagtolknings- och tillämpningsproblem.

Det är därför Lantmäteriets uppfattning att departementspromemorian inte ensam kan utgöra underlag för en proposition. En mera ingående utredning av frågorna behövs innan det vid en ny remissomgång går att ta ställning till om och i så fall hur den avsedda reformen bör genomföras. Lantmäteriet är gärna behjälpligt i ett sådant utredningsarbete.

Genomförs förslaget, behöver det ske några följdändringar i 29 a §, 30 § fjärde stycket och 45 § anläggningslagen (1973:1149), förkortad AL. Samtidigt bör regeringen förslå några ytterligare ändringar som i och för sig inte har med förslaget att göra men som lämpligen görs i ett sammanhang.

Synpunkter på utredningen

Utformningen av en ny reglering

I avsnitt 4 förs inledningsvis ett resonemang om hur en ny paragraf ska utformas, bland annat beträffande vilka krav som bör uppställas för att ett beslut på en föreningsstämma att ändra andelstalen ska kunna godkännas av lantmäterimyndigheten. På sidan 19 förklaras det att det i fråga om före-

ningsstämmobeslutets förenlighet med AL ligger nära till hands att använda samma uttryckssätt som i 43 § AL. Enligt den bestämmelsen får en överenskommelse godkännas bara om det är uppenbart att överenskommelsen inte strider mot AL. Det anförs sedan att "[r]egeln passar mindre väl när det gäller skydd för en minoritet", varpå en utformning föreslås enligt vilken det ankommer på föreningen att visa att beslutet är lagenligt utan att det behöver göras uppenbart.

Lantmäteriet kan inte förstå resonemanget. Minoritetsskyddet påbjuder rimligen ett *strängare* beviskrav i fråga om lagenligheten, än det krav som uppställs vid prövningen av en överenskommelse. Beviskravet bör åtminstone inte vara lägre i en fråga som inrymmer så påtagliga inslag av tvång än i en fråga varom alla berörda är överens.

Det finns åtminstone tre tänkbara sätt att lösa detta på. Det första är att också den nya paragrafen ska innehålla ett uppenbarhetsrekvisit. Det andra är att den nya paragrafen ska innehålla ett uppenbarhetsrekvisit, medan det utmönstras ur 43 §. Det tredje är att lagenligheten inte behöver göras uppenbar enligt någon av bestämmelserna, dvs. att inget uppenbarhetsrekvisit införs i den nya paragrafen samtidigt som det utmönstras ur 43 §.

Överklagande av lantmäterimyndighetens godkännandebeslut

Lantmäteriet instämmer i uppfattningen på sidan 22 att ett beslut i godkännandefrågan bör kunna överklagas till domstol. Om förslaget genomförs behövs det en följdändring i 30 § fjärde stycket AL, se avsnitt Följdändringar nedan. Lantmäteriet delar också uppfattningen på samma sida att möjligheten att klandra föreningsstämmans beslut inte bör uteslutas i fråga om tvister rörande andelstal. Även slutsatsen på sidan 23 att det inte krävs någon uttrycklig begränsning av möjligheterna till en omprövning enligt 35 § AL måste anses välgrundad.

Lantmäteriets inställning i dessa frågor ska emellertid betraktas som preliminär. I detta sammanhang anmäler sig nämligen bland annat följande väsentliga frågeställningar som inte besvaras i promemorian.

NÄR FÅR FÖRENINGSTÄMMOBESLUTET GODKÄNNAS?

Hur ska lantmäterimyndigheterna betrakta ett föreningsstämmobeslut mot vilket en klandertalan ännu kan föras, dvs. om tidsfristen för väckande av sådan talan inte gått ut när beslutet ges in till lantmäterimyndigheten för godkännande? Enligt 53 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter, förkortad SFL, får klandertalan föras av styrelseledamot eller sådan medlem eller innehavare av rättighet i delägarfastighet vars rätt berörs av beslutet. Talan ska föras hos den mark- och miljödomstol inom vars område samfälligheten är belägen. Om talan grundas på att beslutet inte tillkommit i behörig ordning eller att det kränker endast medlems eller rättighetshavares rätt ska talan väckas inom fyra veckor från beslutets dag.

En viktig utgångspunkt är att styrelsen inte hindras från att verkställa ett beslut innan klanderfristen gått ut. Också ett beslut som blivit föremål för en

klandertalan men ännu inte avgjorts av domstolen kan som huvudregel verkställas. Därför har i 53 § tredje stycket införts en möjlighet för domstolen att förordna att beslutet tills vidare inte får verkställas. Är avsikten att lantmäterimyndigheten ska kunna godkänna ett beslut innan tidsfristen har gått ut? Och ska lantmäterimyndigheten, om talan väckts, vara förhindrad att godkänna beslutet bara om mark- och miljödomstolen förordnat att beslutet tills vidare inte får verkställas?

KONTROLL AV FÖRENLIGHETEN MED SFL M.M.

Lantmäteriet utgår från att avsikten inte är att lantmäterimyndigheten ska kontrollera att föreningsstämlobeslutet tillkommit i behörig ordning eller att det är förenligt med SFL eller annan författning (än AL) eller med stadgarna. Någon sådan avsikt framgår åtminstone inte av promemorian eller det däri lämnade författningsförslaget, enligt vilken lantmäterimyndigheten ska kontrollera endast förenligheten med AL, och det vore en helt ny uppgift för myndigheten. Men om det i godkännandehandling görs gällande till exempel att kallelse till stämman inte skett i behörig ordning, och invändningen framstår som berättigad, ska lantmäterimyndigheten i så fall besluta att inte godkänna beslutet? Är avsikten trots allt att lantmäterimyndigheten ska göra en mer omfattande prövning än den som framgår av den föreslagna nya paragrafen? Jämför även med frågeställningen i nästa avsnitt.

VILKA GRUNDER FÅR ÅBEROPAS VID ETT ÖVERKLAGANDE?

I promemorian uttalas på sidan 22 att en överklaganderätt från rättssäkerhetssynpunkt kan synas naturlig, bland annat eftersom en klandertalan mot föreningsstämmans beslut aktualiseras på ett så tidigt stadium att det är svårt i varje fall för den missnöjda parten att få överblick över läget före godkännandeprovningen vid lantmäterimyndigheten.

Ska uttalandet förstås så, att klaganden, fastän han eller hon inte väckt någon klandertalan, som grund för överklagandet av lantmäterimyndighetens godkännande får åberopa också att föreningsstämlobeslutet inte tillkommit i behörig ordning eller att det annars kränker hans eller hennes rätt? Hur stämmer det i så fall överens med 53 § andra stycket SFL, enligt vilken bestämmelse klandertalan ska väckas inom fyra veckor från beslutets dag, *vid påföljd att beslutet annars är gällande*? Och om denna grund får åberopas och ska prövas av domstolen, betyder det då inte att den ska beaktas också av lantmäterimyndigheten redan i ärendet om godkännande av föreningsstämlobeslutet? Jämför även med frågeställningen i föregående avsnitt.

SKA UTGÅNGEN I ETT KLANDERMÅL VARA BINDANDE I ETT GODKÄNNANDE-ÄRENDE?

En delägare som är missnöjd med föreningsstämlobeslutet och väljer att klandra det, kan grunda sin talan på att beslutet strider mot AL. Om klandertalan ogillas och beslutet sedermera godkänns av lantmäterimyndigheten, kan delägaren överklaga godkännandebeslutet under åberopande av samma grunder. Detta betyder att samma fråga kan bli föremål för prövning av

domstolarna två gånger; först i klander målet och därefter i överklagandemålet, i bägge fallen kanske i två instanser. Det framstår i sig inte som en ändamålsenlig och effektiv ordning.

En klandertalan som förs enligt 53 § SFL är ett dispositivt tvistemål där det i princip är förbjudet att grunda domen på omständigheter som inte åberopats av part till grund talan (även om det kan finnas indispositiva moment som innefattar en principiell skyldighet för domstolen att beakta vissa omständigheter, se Mark- och miljööverdomstolen, 2016-05-23, F 8931-15), medan samma begränsning inte gäller i fråga om talan mot ett beslut av lantmäterimyndigheten. Därför kan utgången i överklagandemålet bli en annan än den i klander målet. Mark- och miljödomstolen bör med andra ord vara fri att göra en annan prövning i överklagandemålet än den som domstolen gjorde i klander målet. Det betyder i sin tur att även lantmäterimyndigheterna bör kunna göra en sådan annan bedömning. Detta måste för de berörda fastighetsägarna och samfällighetsföreningarna framstå som rättsosäkert. Eller är det meningen att lantmäterimyndigheten och mark- och miljödomstolen ska vara bundna av utgången i klander målet? Vilket syfte tjänar i så fall kravet på godkännande av lantmäterimyndigheten och möjligheten att överklaga lantmäterimyndighetens godkännandebeslut?

OMPRÖVNING

På sidorna 23 och 24 i promemorian förklaras att en delägare har begränsade utsikter att få till stånd en annan bedömning vid en omprövning enligt 35 § AL än den som lantmäterimyndigheten gjort enligt den nya paragrafen, alltså vid godkännandet av ett föreningsstämmobeslut. Det är i och för sig riktigt. Men det förutsätts därvid att godkännandet av föreningsstämmobeslutet sker först och att delägaren därefter ansöker om omprövning. I utredningen nämns ingenting om den omvända situationen, dvs. vad som bör gälla om delägaren ansökt om omprövning enligt 35 § först och samfällighetsföreningen under förrättningen ger in ett föreningsstämmobeslut för lantmäterimyndighetens godkännande. Vilken åtgärd ska i så fall ha företräde? Ska omprövningsförrättningen avbrytas och ärendet om godkännande av föreningsstämmobeslutet avgöras? Eller ska omprövningsförrättningen fortsätta och hur ska i så fall det vid myndigheten inledda ärendet om godkännande av föreningsstämmobeslutet hanteras?

Lantmäterimyndigheten kan hursomhelst inte, enligt nu gällande regelverk, anses bunden av föreningsstämmobeslutet vid förrättningen, på så sätt att det måste läggas till grund för myndighetens anläggningsbeslut. Det är enligt 15 § lantmäterimyndigheten som prövar vilka andelstal som ska anges för varje fastighet efter vad som är skäligt främst till nyttan och användningen av anläggningen och myndigheten kan ha en helt annan uppfattning än majoriteten i samfällighetsföreningen. Avsteg från bestämmelsen får enligt 16 § första stycket 4 göras bara om det medges av fastighetsägare som åläggs större bidragsskyldighet än som annars skulle ha gällt och avvikelser från bestämmelsen inte sker i otillbörligt syfte. (Om fastigheten är pantsatt, krävs som huvudregel dessutom att fordringens innehavare medger det. Besväras fastigheten av gemensam inteckning, krävs även medgivande från

ägarna av övriga gemensamt in-tecknade fastigheter och av innehavare av panträtter i dessa fastigheter, som har lika rätt som eller sämre rätt än den gemensamma in-teckningen.)

I utredningen nämns inte heller något om den tänkbara situationen att det är en majoritet av delägarna som genom ett föreningsstämmobeslut försöker omintetgöra, eller åtminstone förändra, resultatet av en omprövningsförrättning som de är missnöjda med. Det är inte uteslutet att ett föreningsstämmobeslut med annat innehåll än ett sådant anläggningsbeslut godkänns (särskilt inte om det lägre beviskrav som föreslås i promemorian ska gälla). Det ger upphov till frågan om samfällighetsföreningen under viss tid efter en omprövningsförrättning ska vara förhindrad att ändra andelstalen och, i så fall, under hur lång tid?

Lantmäterimyndighetens prövning av föreningsstämmans beslut ska kunna avgiftsfinansieras

Lantmäteriet tillstyrker i och för sig förslaget till ändring i förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar. I samband med en sådan ändring, bör också bestämmelserna i AL om *vem* som ska debiteras kostnaderna ses över. Den föreslagna ändringen i förordningen gör bara klart *att* kostnaderna i ett ärende om godkännande ska debiteras.

Det är självklart att ett föreningsstämmobeslut behöver ges in till lantmäterimyndigheten för att myndigheten ska kunna godkänna det. Några bestämmelser om hur ett sådant ärende ska inledas finns emellertid inte i AL, liksom inte heller beträffande förfarandet vid myndigheten. (Ett sådant ärende handläggs inte vid förrättning, varför bestämmelserna i 4 kap. 1-24 och 27-40 §§ samt 6 kap. 6 och 7 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988), förkortad FBL, inte är tillämpliga, jämför 19 § första stycket AL). Inte heller den generella bestämmelsen om fördelning av kostnader i 2 kap. 6 § FBL eller bestämmelsen om fördelning av förrättningskostnader i 29 § AL är tillämpliga i ett sådant ärende.

Med anledning av ovanstående är det bara förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser som är tillämpliga i fråga om hur ett sådant ärende ska inledas och handläggas. Några bestämmelser om *vem* som ska debiteras kostnaden för lantmäterimyndighetens prövning finns inte vare sig där eller i någon annan författning. Det behövs därför ett tillägg om detta, förslagsvis i eller i anslutning till 29 och 29 a §§ AL.

När ett sådant tillägg görs, bör det avfattas så att det samtidigt ger svar på frågan *vem* som ska debiteras kostnaderna i ett ärende om godkännande av en överenskommelse enligt 43 § AL. Det Lantmäteriet anför i föregående stycke gör sig nämligen gällande också beträffande sådana ärenden. Lantmäterimyndigheterna har hittills i praktiken löst problemet genom en närmast analog tillämpning av de relevanta bestämmelserna, men när nu tillfälle ges vore det tillfredsställande om regelverket kunde ge ett tydligt svar på frågan.

Under alla förhållanden är det nödvändigt att 29 a § kompletteras, så att in-
drivning av kostnader för godkännande av beslut enligt den nya paragrafen
43 a § blir möjligt, se avsnitt Följdändringar nedan.

Konsekvenser

Lantmäteriet delar uppfattningen på sidan 28 att antalet omprövningsförrätt-
ningar kan antas minska, men att antalet ärenden vid lantmåterimyndighe-
terna sammantaget kan komma att öka. Motivet till förslaget är ju påståen-
det att berörda fastighetsägare och föreningar idag avstår från att ansöka om
omprövningsförrättningar därför att en prövning är kostsam och tar tid (se
civilutskottets betänkande 2018/19:CU13, sidorna 22 och 23). Om det stäm-
mer, kommer inte antalet förrättningar att minska nämnvärt på grund av att
en alternativ möjlighet att ändra andelstal införs. Dessutom kvarstår behovet
av omprövningsförrättningar oförändrat i fråga om andra förändringar än
fastigheternas andelstal.

Hur många samfällighetsföreningar som idag avstår från att ansöka om om-
prövningsförrättning trots att sådant behov föreligger framgår inte av vare
sig promemorian eller civilutskottets betänkande. Konsekvenserna för lant-
måterimyndigheterna, till exempel om förslaget kan kräva förstärkning av
personella resurser, är därför svåra att överblicka.

Lantmäteriet ifrågasätter slutsatsen i utredningen att man inte kan vänta sig
någon nämnvärd ökning av målen i mark- och miljödomstol eller Mark- och
miljööverdomstolen. Förslaget kommer rimligen att innebära såväl fler mål
om klander av föreningsstämmobeslut som en helt ny måltyp, nämligen mål
om överklagade av lantmåterimyndigheternas beslut att godkänna – eller att
inte godkänna – föreningsstämmobeslut enligt den nya paragrafen. Som
framhålls i promemorian, beror omfattningen av flera osäkra faktorer, bland
annat föreningarnas vilja att utnyttja den nya möjligheten. Utan att utreda
detta närmare är det svårt att göra någon prognos med god säkerhet.

Författningskommentar

På sidan 32 i promemorian förklaras att en strängare bedömning är motive-
rad om beslutet innebär risker för tredje man, till exempel panträttshavare
eller innehavare av särskild rätt i en delägares fastighet, eller kan vara skad-
ligt för allmänna intressen samt att det torde vara ganska ovanligt att en
sänkning av en fastighets andelstal får sådana följder. Motsatsvis torde en
höjning av andelstalen ofta kunna få sådana följder.

Om beslutet avser sänkning av andelstalet behöver bedömningen i och för
sig inte vara särskilt sträng för att skydda den vars andelstal ändras. En
sänkning lär inte heller vara skadlig hans eller hennes fordringshavare,
eftersom samfällighetsföreningens förmånsrätt försämras. En sänkning av
en fastighets andelstal innebär emellertid en relativ höjning av de andra
fastigheternas andelstal. Om sänkningen är betydande kan en strängare
bedömning krävas för att skydda dem som därigenom får ett större ansvar
för kostnaderna för gemensamhetsanläggningen. Det skulle i undantagsfall,

till exempel i en anläggning med mycket få delägare, kunna bli fråga om så stora relativa förändringar att en strängare bedömning krävs också till skydd för deras fordringshavare.

Följändringar

Om förslaget genomförs, behöver det göras några följändringar som inte behandlas i promemorian:

29 a § AL behöver ändras så att indrivning av kostnader för godkännande av beslut enligt den nya paragrafen 43 a § blir möjligt.

30 § fjärde stycket AL behöver ändras så att den nya paragrafen nämns vid sidan av 43 § AL, för att det i lagen ska lämnas besked om tiden för överklagande av lantmäterimyndighetens godkännandebeslut. Motsvarande gäller beträffande tiden för överklagande av lantmäterimyndighetens beslut om debitering av förrättningskostnader i samma stycke.

45 § AL behöver ändras så att det framgår att uppgift om godkännande enligt den nya paragrafen ska införas i fastighetsregistrets allmänna del snarast möjligt sedan godkännandet har fått laga kraft.

Ytterligare några författningsändringar bör lämpligen utföras samtidigt, även om de i och för sig inte har med den föreslagna reformen att göra:¹

För det första bör 30 § fjärde stycket AL kompletteras så att bestämmelsen lämnar besked om tiden för överklagande av lantmäterimyndighetens beslut om godkännande enligt 54 a §. I lagen finns det inga bestämmelser alls om detta, vilket torde bero på ett förbiseende.

Vidare bör i 2 § förordningen om avgifter vid lantmåteriförrättningar också godkännande av överenskommelser enligt 54 a § AL uppräknas. När möjligheten att träffa överenskommelse enligt 54 a § AL infördes den 1 juli 2015 gjordes det inte någon komplettering i förordningen som ger lantmäteriet rätt att debitera kostnaderna för handläggningen av sådana godkännandearenden. Denna rätt förutsattes i det tidigare lagstiftningsarbetet med denna bestämmelse men föll bort i det fortsatta lagstiftningsarbetet utan närmare förklaring.

Slutligen bör, på samma sätt som Lantmäteriet föreslår ovan beträffande överenskommelser enligt 43 § AL, bestämmelserna i AL om vem som ska debiteras kostnaderna för handläggningen av ett godkännandearende enligt 54 a § AL ses över (jämför avsnittet Lantmäterimyndighetens prövning av föreningsstämmans beslut ska kunna avgiftsfinansieras). Om Lantmäteriet ges en rätt att debitera kostnaderna för prövningen bör lagen lämna besked om vem som är betalningsskyldig.

¹ Lantmäteriet har uppmärksammat Justitiedepartementet på detta ändringsbehov vid terminsmötet den 10 september 2019, se Lantmäteriets behov av författningsutveckling, 2019/2020, 2019-09-05, Dnr LM2019/013920.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Susanne Ås Sivborg. Juristen Axel Berg har varit föredragande. Vid den slutliga handläggningen har även ställföreträdande generaldirektören Anders Lundquist och seniora förrättningslantmätaren Joakim Olsson medverkat.

För Lantmäteriet



Susanne Ås Sivborg



Axel Berg